



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Masterplan DJI 2013-2018

Datum	22 maart 2013
Status	Definitief

Colofon

Afzendgegevens

Dienst Justitiële Inrichtingen

Schedeldoekshaven 101
2511 EM Den Haag
Postbus 30132
2500 GC Den Haag
www.dji.nl

Inhoud

	Colofon - 3
	Managementsamenvatting - 7
1	Inleiding - 8
1.1	Leeswijzer - 8
2	Huidige situatie DJI - 9
2.1	Kwalitatieve ontwikkelingen DJI - 9
2.2	Ontwikkelingen in capaciteit en bezettingsgraad - 11
2.3	Prognoses capaciteit - 12
3	Randvoorwaarden bij het realiseren van de financiële opgave - 13
4	Aanpak financiële opgave - 14
4.1	Goedkopere modaliteiten - 14
4.2	Reductie van capaciteit - 16
4.3	Reductie van reservecapaciteit - 17
4.4	Tariefkortingen en kostprijsverlaging - 17
4.5	Aanvullende efficiencymaatregelen - 17
5	Uitwerking reductie capaciteit - 19
5.1	Reductie van capaciteit, investering en nieuwbouw - 19
5.2	Capaciteit Gevangeniswezen - 20
5.3	Capaciteit Forensische Zorg - 21
5.4	Capaciteit Jeugd - 22
5.5	Capaciteit Vreemdelingenbewaring - 23
5.6	Landkaart - 23
6	Uitwerking personeel - 27
Bijlage 1	Financiële paragraaf - 30
Bijlage 2	Kwantitatieve gegevens ontwikkeling DJI personeel - 32

Managementsamenvatting

Als gevolg van rijksbrede bezuinigingen zal ook DJI fors moeten ombuigen. In totaal gaat het om een bedrag oplopend tot € 340 mln. in 2018 (op een begroting van circa € 2,0 mld. euro). Om deze bezuinigingsopdracht uit te voeren, is het Masterplan DJI opgesteld.

Het Masterplan bouwt voort op ontwikkelingen die al in gang waren gezet, maar bevat ook voornemens over vernieuwingen op het gebied van detentie, onder andere door in de toekomst meer personsgericht te werken, te kiezen voor een optimaal beveiligings- en zorgniveau en meer uit te gaan van zelfredzaamheid van justitiabelen. Maar de kerntaak van DJI blijft onveranderd: het werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving door ongestoorde tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en door samen met andere organisaties justitiabelen voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving, binnen of buiten Nederland. Op die manier levert DJI een bijdrage aan het terugdringen van de recidive.

Bezuinigingen

Het Masterplan DJI raakt alle organisatieonderdelen van DJI. Randvoorwaarden bij de financiële opgave zijn dat DJI haar kerntaak blijft uitoefenen, dat de veiligheid van personeel en justitiabelen niet onder druk komt te staan en dat het geen heenzendingen tot gevolg heeft.

De financiële opgave wordt gerealiseerd door vijf typen maatregelen:

- goedkopere modaliteiten: sober regime voor arrestanten en preventief gehechten, Elektronische Detentie, op grotere schaal gebruik van Meerpersoonscellen en verkorting van de gemiddelde behandelduur Tbs;
- reductie van capaciteit, waarbij voor de keuze van te sluiten locaties is gekeken naar de regionale arbeidsmarkt, de bedrijfsvoering, resocialisatie en specialismen;
- reductie van reservecapaciteit;
- het doorvoeren van tariefkortingen en kostprijsverlaging bij particuliere aanbieders;
- overige maatregelen zoals kortingen op verschillende ondersteunende diensten en het hoofdkantoor.

Personele consequenties

Als gevolg van de maatregelen in dit Masterplan DJI ontstaat boventaligheid die niet alleen via natuurlijk verloop is op te vangen. Deze boventaligheid wordt op een verantwoorde manier afgebouwd. Er wordt maximaal ingezet op het begeleiden van werk naar werk. Op centraal niveau worden afspraken gemaakt over de instrumenten, het reorganisatieproces en de financiering, op regionaal niveau vindt de begeleiding van medewerkers plaats. De kosten voor het sociaal plan zijn budgettair opgevangen in het Masterplan.

De veranderingen waar DJI voor staat (bezuiniging en vernieuwing) blijven tegelijkertijd vragen om deskundig, betrokken en flexibel personeel. Voor het zittende personeel blijft DJI daarom investeren in vakmanschap en ontwikkeling van de deskundigheid die in de toekomst nodig zal zijn.

1 Inleiding

In dit Masterplan van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is beschreven hoe het kabinet voornemens is om te gaan met de financiële taakstelling. Voor DJI gaat het – in combinatie met de oplossing van andere financiële problematiek – om een bedrag oplopend van € 78 mln. in 2013 tot € 340 mln. in 2018. Deze zeer omvangrijke bezuinigingsopdracht is met name het gevolg van de besluitvorming in het kader van het Lenteakkoord en het Regeerakkoord.

DJI speelt een belangrijke rol in het kader van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. Strafbaar gedrag vraagt immers om een adequate justitiële reactie. De sanctietoepassing moet geloofwaardig zijn, anders verliest zij haar gezag en daarmee haar effectiviteit in termen van vergelding en recidivebeperking. De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het sanctiestelsel blijven gehandhaafd. De taakstelling heeft ingrijpende consequenties voor personeel, justitiabelen en de organisatie. Om hieraan uitvoering te geven is dit Masterplan opgesteld, waarin de financiële opgave, de uitgangspunten bij het invullen van die opgave, de invulling op hoofdlijnen en de uitwerking in de praktijk staan beschreven.

Op basis van de besluiten die er over dit Masterplan worden genomen, wordt een evenwichtig uitvoeringsprogramma met tijdspad opgesteld. Rekening wordt daarin gehouden met de samenloop van de diverse te treffen maatregelen.

1.1 Leeswijzer

Dit Masterplan gaat in de eerste plaats in op de huidige situatie bij DJI; kwalitatieve ontwikkelingen en capaciteitsontwikkelingen en -prognoses komen aan bod. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de randvoorwaarden bij het realiseren van de financiële opgave en in hoofdstuk 4 wordt op hoofdlijnen aangegeven wat de aanpak voor de financiële opgave is. In Hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op een belangrijke component van dit Masterplan DJI: de reductie in de capaciteit. Deze majeure ombuigingsoperatie heeft ook ingrijpende personele consequenties: hoofdstuk 6 gaat daar op in. Aan het Masterplan is een aantal bijlagen toegevoegd, waaronder de financiële onderbouwing.

2 Huidige situatie DJI

DJI zorgt voor de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en zorgt – samen met andere organisaties – voor de voorbereiding van de terugkeer van justitiabelen in de samenleving, binnen of buiten Nederland. DJI zorgt voor het insluiten van strafrechtelijk veroordeelden en draagt op die manier bij aan het herstellen van de rechtsorde en het voorkomen van recidive. Dit zijn de kerntaken van de DJI.

DJI voert deze vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen uit in rijksinrichtingen, particuliere inrichtingen en op ingekochte plaatsen in de geestelijke gezondheidszorg en verstandelijke gehandicaptenzorg. In totaal werkt DJI momenteel in 29 penitentiaire inrichtingen (PI's), verdeeld over 55 locaties, 13 forensisch psychiatrische centra (FPC's), 10 justitiële jeugdinrichtingen (JJI's, 9 per eind 2013), 4 detentiecentra voor vreemdelingen (DC's) en ruim 1500 ingekochte plaatsen voor forensische zorg en ambulante forensische zorg. Daarnaast kent DJI landelijke diensten voor geestelijke verzorging, forensische psychiatrie en psychologie, vervoer, bedrijfsvoering, ICT en de opleidingen van medewerkers van DJI. Bij het hoofdkantoor van DJI zijn onder andere (kaderstellende) taken ondergebracht op het terrein van financiële bedrijfsvoering, personeel en inkoop. Thans werken bij DJI circa 17.000 medewerkers. Daarnaast werkt een groot aantal medewerkers in de particuliere inrichtingen en op inkoopplaatsen aan de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

2.1 Kwalitatieve ontwikkelingen DJI

Voor het uitvoeren van haar kerntaken heeft DJI de komende jaren aanzienlijk minder geld beschikbaar. Bezuinigen vraagt heldere keuzes over de manier waarop DJI haar taken uitvoert. DJI bouwt verder op de ontwikkelingen die in de afgelopen jaren in gang zijn gezet. Deze ontwikkelingen betreffen onder andere de modernisering van het gevangeniswezen¹, de Wet forensische zorg², de kwaliteitsverbetering in de justitiële jeugdinrichtingen³ en de vergroting van de eigen verantwoordelijkheid in de vreemdelingenbewaring⁴. Uitvoering van het Masterplan vraagt echter ook vernieuwing en transformatie: goedkoper werken zonder onverantwoord afbreuk te doen aan de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

DJI zet de persoonsgerichte aanpak centraal. Iedere justitiabele wordt zo snel mogelijk geplaatst op basis van drie criteria; optimale beveiliging, maximale zelfredzaamheid en een juist zorg- en/of behandelaanbod. Snelle screening en selectie aan de voorkant van de tenuitvoerlegging vraagt een professioneel oordeel en goede informatie over de justitiabele en zijn geschiedenis. Dit vraagt vernieuwing van het screeningsproces.

¹ Kamerstukken II 2007-2008, 24 587/31 200 VI, nr. 236.

² Vgl. Kamerstukken I en II, 32 398 (Wet forensische zorg).

³ Kamerstukken II, 2010-2011, 24 587 nr. 402 (Kwaliteitsverbeteringen Justitiële Jeugdinrichtingen: eindrapportage, 16 november 2010).

⁴ Kamerstukken II, 2009-2010, 19 637, nr. 1353.

Bij het kiezen van het optimale beveiligingsniveau staat de veiligheid van de maatschappij voorop. Wat optimale beveiliging is hangt niet alleen af van de opgelegde straf of maatregel, maar ook van de persoon van de dader en de maatschappelijke impact van een delict. Bij de beoordeling wordt aandacht besteed aan slachtoffers en nabestaanden. Niet bij elke justitiabele is de hoogste beveiliging noodzakelijk. Als dat verantwoord is kan ook worden gekozen voor een lagere beveiliging of toezicht buiten de muren van de inrichting.

Tijdens de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel wordt uitgegaan van maximale zelfredzaamheid. Wat een justitiabele zelf kan, zal hij in de toekomst zelf doen. Voorbeelden daarvan zijn het zelfstandig regelen van kleine "huishoudelijke" zaken als bezoekplanning en het doen van boodschappen in de inrichting. Er wordt een beroep gedaan op de eigen inzet en verantwoordelijkheid. Vrijheden tijdens de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel kunnen worden verdiend en verloren op basis van gedrag.

Op 18 december 2012 heeft de Tweede Kamer de Wet forensische zorg aangenomen die de wettelijke basis vormt voor vernieuwing van de forensische zorg. Justitiabelen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking krijgen geestelijke gezondheidszorg als dit nodig is voor hun resocialisatie en ter voorkoming van recidive. Dat kan variëren van de oplegging van een Tbs-maatregel (Tbs: terbeschikkingstelling) tot het opleggen van een voorwaardelijke sanctie met als voorwaarde dat de betrokkene zich moet laten behandelen. Ook worden voorzieningen getroffen voor justitiabelen die in een penitentiaire inrichting terecht komen en psychische zorg nodig hebben. Gekozen kan worden voor een behandeling in de geestelijke gezondheidszorg (GGz) danwel een penitentiair psychiatrisch centrum (PPC). Verder wordt het mogelijk om psychiatrische gegevens uit de reguliere GGz te gebruiken voor het schatten van de zorgbehoefte.

DJI is een schakel in verschillende ketens: de strafrechtketen, vreemdelingenketen, jeugdketen en zorgketen. Op onderdelen is een gezamenlijke en gedeelde aanpak nodig, bijvoorbeeld waar het gaat om informatie-uitwisseling en om onnodige vertragingen in de tenuitvoerlegging te voorkomen. Aan het versterken van de strafrechtketen wordt gewerkt in de beleidsprogramma's Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) en Versterking Prestaties in de Strafrechtketen (VPS).

Samen met haar ketenpartners draagt DJI zorg voor de re-integratie naar de vrije samenleving. Daarbij is optimalisatie van de inzet van expertise uit de keten van groot belang. Gemeenten, reclassering, maar ook andere maatschappelijke organisaties als het UWV, zorg- en welzijnsinstellingen, schuldhulpverleners, woningbouwcorporaties en brancheorganisaties spelen een rol bij een goede en veilige re-integratie. Contact met ketenpartners wordt zo snel mogelijk gelegd, zodat een ieder zijn expertise maximaal kan inzetten.

Bovenstaande ontwikkelingen vragen deskundig en betrokken personeel. Personeel dat contact legt met ketenpartners, justitiabelen aanspreekt op hun gedrag en risico's signaleert waar die zich voordoen. Personeel dat de noodzakelijke penitentiaire scherpste niet uit het oog verliest. Daarom zal DJI blijven investeren in vakmanschap en in de ontwikkeling van de mensen die in de organisatie werken.

DJI is trots op de ontwikkelingen op het terrein van de veiligheid en tevredenheid van personeel en justitiabelen in de afgelopen jaren. Gedetineerdensurveys, medewerkerstevredenheidsonderzoeken en het onderzoek naar onderlinge agressie en geweld laten positieve resultaten zien.⁵ Bij de uitvoering van het Masterplan is het van groot belang om deze resultaten zo veel mogelijk vast te houden. DJI blijft de ontwikkelingen in haar inrichtingen daarom nauwkeurig volgen.

2.2 Ontwikkelingen in capaciteit en bezettingsgraad

Voor het maken van keuzes over de in de komende jaren benodigde capaciteit is de huidige capaciteit en bezetting samen met de verwachte behoefteontwikkeling als vertrekpunt gekozen. Onder capaciteit wordt het gemiddelde feitelijke aantal aanwezige plaatsen verstaan, dat bestemd is voor detentie en bewaring, opvang en/of behandeling van justitiabelen, inclusief tijdelijk niet bruikbare capaciteit, reservecapaciteit en in stand te houden capaciteit.⁶

De capaciteit van de DJI-inrichtingen is tussen 2008 en 2012 als gevolg van de dalende capaciteitsbehoefte al sterk afgenomen. De capaciteit daalde van 21.640 plaatsen in 2008 naar 18.759 (-13%) in 2012, inclusief de reserve- en in stand te houden capaciteit. De bezetting nam in dezelfde periode af met 15% (16.796 naar 14.313). DJI heeft altijd meer capaciteit nodig dan daadwerkelijk bezet wordt, om tijdelijke schommelingen in de behoefte op te kunnen vangen. De ontwikkeling in de capaciteit en bezetting is in het gevangeniswezen, de forensische zorg, de jeugdsector en de vreemdelingenbewaring verschillend verlopen.

In het gevangeniswezen is de capaciteitsbehoefte in de afgelopen jaren licht gedaald als gevolg van dalende criminaliteitscijfers.⁷ Zowel het aantal ter kennis genomen misdrijven, als het aantal bij het Openbaar Ministerie ingeschreven zaken daalt, waardoor minder preventief gehechten in het gevangeniswezen instromen. Voor de komende jaren wordt een lichte stijging verwacht.

Ook in de Tbs met dwangverpleging is de capaciteitsbehoefte in de afgelopen jaren licht gedaald. De daling lijkt een gecombineerd effect van het afnemende aantal Tbs-waardige delicten, het toegenomen aantal opleggingen van forensische titels buiten de Tbs (voorwaardelijke sancties en maatregelen), het minder vaak adviseren van Tbs in Pro Justitia-rapportages en minder vaak opleggen van Tbs door de rechter. Bij de vraag naar overige forensische zorg is een lichte stijging waarneembaar.

De capaciteitsbehoefte in de jeugdinrichtingen is de afgelopen vijf jaar zeer sterk gedaald. Deze daling wordt voor een deel verklaard door de afname van de ernstige geregistreerde criminaliteit onder jeugdigen en het vaker toepassen van alternatieve afdoeningen zoals taakstraffen en schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden. Daarnaast is het aantal intensieve extramurale behandelprogramma's toegenomen. Een sterke daling van de capaciteitsbehoefte kwam mede voort uit de

⁵ Kamerstukken II, 2012-2013, 24587, nr. 482

⁶ Tijdelijk niet bruikbare capaciteit betreft capaciteit welke tijdelijk niet bruikbaar is door bijvoorbeeld een verbouwing. Reservecapaciteit is capaciteit die binnen vier maanden inzetbaar is om (tijdelijk) extra aanbod van in te sluiten justitiabelen op te vangen. In stand te houden capaciteit is capaciteit die buiten gebruik is gesteld maar nog niet is afgestoten.

⁷ Kamerstukken II, 2011-2012, 33000 VI, nr. 2, pag. 50

overdracht van civielrechtelijke jeugdigen naar jeugdzorg (onderdeel van het Ministerie van VWS) in 2010.

Ook in de vreemdelingenbewaring was in de afgelopen jaren sprake van een sterke daling van de capaciteitsbehoefte. De instroom in de vreemdelingenbewaring kende in 2011 een daling als gevolg van een uitspraak van de Raad van State⁸ betreffende het mobiel toezicht veiligheid. Daarnaast is op 24 december 2010 de Europese Terugkeerrichtlijn in werking getreden. Die bepaalt dat vreemdelingen niet langer dan zes maanden in vreemdelingenbewaring mogen worden gehouden. Vreemdelingen die tegenwerken in het terugkeerproces mogen langer vastgehouden worden.

2.3 Prognoses capaciteit

De benodigde capaciteit voor DJI wordt jaarlijks geraamd met behulp van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Prognoses zijn van belang om tijdig te kunnen anticiperen op wisselingen in de instroom van justitiabelen. De prognoses laten de instroom van zaken in justitiële ketens zien ten behoeve van de beleidskeuzes en de begroting van DJI. Recente prognoses laten zien dat de komende twee jaar de behoefte aan capaciteit in het gevangeniswezen licht zal toenemen. Bij de jeugd stijgt de behoefte ook licht, maar blijft wel lager dan op dit moment aan capaciteit beschikbaar is. Bij de Tbs zet de dalende tendens zich ook de komende jaren voort en de verwachte capaciteitsbehoefte bij de vreemdelingenbewaring ligt de komende jaren (substantieel) onder de thans feitelijk beschikbare capaciteit. In dit Masterplan is de geprognosticeerde capaciteitsbehoefte tot en met 2014 verwerkt. Nieuwe ramingen hebben gevolgen voor de uitvoering van het Masterplan.

⁸ ABRvS 29 december 2010, nr. 201011510/1/V3
Pagina 12 van 32

3 Randvoorwaarden bij het realiseren van de financiële opgave

DJI blijft als detentiespecialist haar kerntaken zoals in voorgaand hoofdstuk beschreven uitvoeren. Om dat te kunnen doen, zijn de volgende vier randvoorwaarden van belang bij het realiseren van de financiële opgave:

1. DJI draagt zorg voor een ongestoorde en humane tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. Straffen en maatregelen moeten snel en op de juiste plaats ten uitvoer worden gelegd. Hiertoe moet DJI voldoende capaciteit beschikbaar houden. Heenzendingen zijn onaanvaardbaar.
2. DJI maakt deel uit van de (strafrecht)keten. Samen met ketenpartners bereidt DJI de terugkeer van ingeslotenen in de samenleving zo goed mogelijk voor, zowel binnen Nederland als in het buitenland. Het realiseren van de financiële opgave waarvoor DJI staat, hangt samen met de inzet en resultaten op andere plekken in de keten. Meer inzet van telehoren in het strafrechtelijk- en vreemdelingenproces moet bijvoorbeeld leiden tot lagere vervoerskosten. Meer inzet in de opsporing kan leiden tot grotere vraag naar sanctiecapaciteit. Het is van wezenlijk belang dat de samenhang in de gehele (strafrecht)keten is geborgd en dat effecten van maatregelen in beeld worden gebracht voor de gehele keten.
3. DJI draagt samen met haar ketenpartners zorg voor het terugdringen van de recidive. Het strikte beleid dat de afgelopen jaren is gevoerd wordt dan ook voortgezet en de algemene doelstelling van een daling van de recidive met 10% in 2020 blijft onverkort gehandhaafd.
4. Naast haar maatschappelijke verantwoordelijkheid draagt DJI verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het personeel en de justitiabelen. Bij de te treffen maatregelen mag die veiligheid niet onder druk komen te staan.

4 Aanpak financiële opgave

DJI staat de komende jaren voor een ingrijpende bezuinigingsopdracht. Tegelijkertijd stijgen de kosten van DJI, onder andere doordat de kosten van de regeling substantieel bezwarende functies (SBF) oplopen. Bij elkaar genomen krijgt DJI te maken met een bezuinigingsopgave in 2018 van € 340 mln. op een totale begroting van circa € 2,0 mld. Bijlage 1 bevat een tabel waarin de taakstelling inzichtelijk wordt gemaakt.

De noodzakelijke kostenreductie vraagt ingrijpende maatregelen. Bij de keuze van die maatregelen staat het blijvend kunnen uitvoeren van de kerntaak van DJI voorop.

De financiële opgave wordt gerealiseerd met behulp van vijf typen maatregelen die hieronder worden toegelicht. Het betreft achtereenvolgens:

1. gebruik maken van goedkopere executiemodaliteiten; de invoering van een sober regime voor arrestanten en preventief gehechten, intensivering van meerpersoonscelgebruik, invoering van elektronische detentie, intensivering van elektronisch toezicht en verkorting van de gemiddelde behandelduur Tbs;
2. reductie van capaciteit;
3. reductie van reservecapaciteit;
4. tariefkortingen;
5. efficiencymaatregelen.

DJI kan haar financiële opgave alleen realiseren door deze vijf maatregelen in samenhang uit te voeren.

4.1 Goedkopere modaliteiten

Sober regime arrestanten en preventief gehechten

Met de in het Lenteakkoord afgesproken versoering van het regime voor arrestanten en preventief gehechten wordt vanaf 1 juni 2013 een aanvang gemaakt. Dit houdt in dat arrestanten de eerste 8 weken centraal worden geplaatst binnen het gevangeniswezen in een regime van beperkte gemeenschap waar hen een beperkt activiteitenprogramma (28 uur per week) zonder arbeid wordt aangeboden. Tevens zal per 1 juni 2013 voor de arrestanten het avond- en weekendprogramma worden afgeschaft.

Met ingang van 1 juni 2013 wordt ook het avond- en weekendprogramma voor preventief gehechten afgeschaft. Daarnaast wordt met ingang van 1 januari 2014 een sober regime ingevoerd voor de preventief gehechten. Dat houdt in dat preventief gehechten in een regime van beperkte gemeenschap worden geplaatst waar hen een beperkt activiteitenprogramma (28 uur) zonder arbeid wordt aangeboden.

Per 1 januari 2014 wordt het avond- en weekendprogramma (deels) afgeschaft voor alle regimes.

Meerpersoonscellen

Het meerpersoonscelgebruik (MPC) wordt maximaal ingezet en uitgebreid, wat zal leiden tot het plaatsen van circa 50% van de populatie in een MPC-cel.

Meerspersoonscelgebruik is in 2004 landelijk ingevoerd bij het gevangeniswezen.⁹ Meerpersoonscelgebruik is een volwaardige vorm van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en is goedkoper. MPC kan niet voor alle ingesloten worden ingezet als detentiemodaliteit, omdat sprake kan zijn van contra-indicaties: in geval van opgelegde beperkingen, de aard van het delict, psychische stoornis of gedragsproblematiek. Plaatsing in een MPC vereist selectie op basis van deze indicaties. Het is niet mogelijk om alle cellen om te bouwen tot MPC, omdat dit vraagt om aanzienlijke aanpassingen in de gebouwen, onder meer met het oog op luchtkwaliteit.

Afschaffen detentiefasering en invoeren elektronische detentie en elektronisch toezicht

In het Regeerakkoord is afgesproken dat de algemene detentiefasering in het gevangeniswezen wordt afgeschaft. Dit houdt in dat alle externe vrijheden, zoals het penitentiair programma en het re-integratieverlof, komen te vervallen. Verloven worden alleen nog op incidentele basis toegekend, bijvoorbeeld voor het bijwonen van een begrafenis. In de plaats hiervan zal elektronische detentie (ED) worden ingevoerd. Het kabinet is van mening dat detentie met ED zo veel mogelijk in het teken van arbeid dient te staan. Tot de invoering van ED is reeds besloten in het kader van het Lenteakkoord. Op dit moment wordt gewerkt aan een wettelijke basis voor de toepassing van ED. Het streven is dit wetsvoorstel medio dit jaar aan de Tweede Kamer voor te leggen. ED wordt "aan de achterkant" toegepast als aanscherping van het vrijhedenbeleid, nadat tenminste de helft van de opgelegde detentie intramuraal ten uitvoer is gelegd en voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling. ED wordt "aan de voorkant" toegepast bij alle straffen korter dan zes maanden, tenzij de rechter in zijn vonnis de executie van de vrijheidsstraf door middel van ED expliciet heeft uitgesloten.

Elektronische detentie betreft de tenuitvoerlegging van straf buiten de muren van de inrichting en is daarmee substantieel goedkoper. DJI is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze vorm van straf. De controle op de justitiabele wordt uitgevoerd met behulp van een technische voorziening. Bij de uitvoering van ED is de maatschappelijke veiligheid leidend. Voor ED komen uitsluitend vooraf geselecteerde doelgroepen in aanmerking, na een screening op persoonlijke geschiktheid, gedurende een vastgestelde maximale termijn van hun detentie. Er moet rekening gehouden worden met een uitvalpercentage van gedetineerden die wel in de doelgroep voor ED passen, maar daar op basis van persoonlijke kenmerken niet geschikt voor zijn. In het Masterplan is gerekend met een uitvalpercentage van 10%.

Invoering van ED maakt een reductie van 2033 plaatsen bestaande capaciteit in het gevangeniswezen mogelijk (1608 intramurale plaatsen en 425 extramuraal plaatsen). Als gevolg van de invoering van ED zal in de penitentiaire inrichtingen een gemiddeld zwaardere categorie gedetineerden overblijven dan nu het geval is, wat beheers- en zorgrisico's met zich brengt. Hier zal nadrukkelijk aandacht voor zijn.

Bij jeugd wordt ingezet op minder instroom door toepassing van elektronisch toezicht (ET). Elektronisch toezicht wordt uitgevoerd als alternatief voor een

⁹ Kamerstukken II 2010-2011, 24 587, nr. 421.

voorlopige hechtenis in een JJI. Bij jeugdigen wordt voorlopige hechtenis toegepast als een van de voorwaarden bij schorsing van voorlopige hechtenis. Hierbij wordt ingezet op het door Jeugdzorg Nederland in samenwerking met alle betrokken ketenpartners¹⁰ reeds opgestelde beleidskader 'Elektronische Controle bij minderjarigen'. Toepassing van meer elektronisch toezicht in de voorfase van plaatsing in een JJI biedt voldoende mogelijkheden om de reductie van plaatsen in de JJI's deels op te vangen. Er dienen structureel gemiddeld 30 plaatsen omgezet te worden door middel van schorsing voorlopige hechtenis met voorwaarde elektronisch toezicht. Ook bij jeugd wordt rekening gehouden met bijvoorbeeld delictsoort, mogelijkheid van invulling en de thuissituatie.

Verkorten gemiddelde behandelduur Terbeschikkingstelling

Het budget voor forensische zorg zal in de komende jaren worden teruggebracht van € 725 mln. tot € 602 mln. vanaf 2017. Met de overkoepelende brancheorganisaties in de forensische zorg zijn de afgelopen maanden gesprekken gevoerd over een agenda die enerzijds recht doet aan de inhoudelijke ambities en mogelijkheden en anderzijds op verantwoorde wijze de bezuinigingen verwerkt. Deze gesprekken hebben tot een convenant geleid met de voorzitters van GGZ Nederland en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland. Hiermee is niet alleen het budgettaire kader tot en met 2017 bepaald, maar is ook een inhoudelijke agenda vastgesteld op basis waarvan, ondanks de forse bezuinigingen, een betekenisvolle stap voorwaarts wordt gezet in de ontwikkeling van de forensische behandelingen in Nederland.

Met de brancheorganisaties is overeengekomen dat de gemiddelde behandelduur in de Tbs in de convenantsperiode met een half jaar per jaar zal worden teruggebracht, zodat een Tbs-behandeling in 2017 gemiddeld acht jaar in beslag neemt. Instellingen worden geprikkeld patiënten eerder te laten doorstromen naar lager beveiligde, minder zorgintensieve plaatsen in overige forensische voorzieningen. Vanzelfsprekend stromen patiënten alleen door als dat in hun individuele casus verantwoord is. Dit risico zal voortdurend worden gemeten volgens internationaal vastgestelde, wetenschappelijk bewezen taxatie-methodieken. De meetgegevens worden bewaard, verzameld en geanalyseerd, zodat op alle aggregatieniveaus lessen kunnen worden getrokken uit de voortgang van de behandeling. Bovendien wordt zo voorkomen dat dure behandelplekken onnodig bezet blijven.

4.2 Reductie van capaciteit

De begroting van DJI bestaat voor het overgrote deel uit de kosten voor huisvesting en personeel. Om de financiële opgave te kunnen realiseren is het ingrijpend reduceren van capaciteit noodzakelijk. De hierboven aangegeven maatregelen maken die reductie mogelijk.

Bij de politieke afweging waar de capaciteitsreductie te realiseren, spelen diverse overwegingen een rol. Daarbij gaat het om de volgende overwegingen:

- Regionale arbeidsmarkt: om zo veel mogelijk medewerkers van werk naar werk te kunnen begeleiden en daarmee tevens de frictiekosten zo laag

¹⁰ Jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie, Zittende Magistratuur, Ministerie V&J.

mogelijk te kunnen houden. Krimpregio's hebben daarbij bijzondere aandacht;

- Bedrijfsvoering: gegeven de bezuinigingsopdracht is het kostenniveau een belangrijk criterium. Het gaat daarbij om de kosten van de huisvesting, omvang van de totale capaciteit (operationele en reservecapaciteit), efficiëntie en flexibele inzet van de capaciteit en groeipotentie van de inrichting. Mogelijkheden tot meer samenwerking over de sectoren heen spelen hierbij een belangrijke rol;
- Resocialisatie: vanuit het oogpunt van recidivereductie is het van belang zoveel mogelijk met ketenpartners samen te werken om zo positieve (nazorg)effecten te realiseren. Bij de spreiding van de inrichtingen is daarom zo veel mogelijk aangesloten bij de tien Politieregio's;
- Specialismen: bij de keuze van te sluiten inrichtingen wordt rekening gehouden met de landelijke spreiding van specialismen en het in stand houden van specifieke expertise met behoud van kwaliteit, bijvoorbeeld bij psychiatrische zorg aan gedetineerden.

Gegeven de te realiseren reductie van plaatsen, is aan de hand van deze criteria DJI-breed uitgewerkt op welke locaties (van inrichtingen) capaciteit wordt afgestoten, waar wordt geïnvesteerd en waar nieuwbouw plaatsvindt. In hoofdstuk 5 wordt hier verder op ingegaan.

4.3 Reductie van reservecapaciteit

Om flexibel te kunnen inspelen op veranderende capaciteitsbehoefte en om heenzendingen te voorkomen, blijft naast de vaste capaciteit van DJI een beperkte hoeveelheid reservecapaciteit nodig. Een integrale benadering van de binnen DJI beschikbare (reserve)capaciteit maakt reductie van de totaal benodigde reservecapaciteit mogelijk. De reservecapaciteit in de Tbs wordt afgeschaft. Er blijft vanwege de verschillende eisen die de wet stelt aan de insluiting van verschillende doelgroepen ook specifieke reservecapaciteit nodig. Een jeugdinstelling is bijvoorbeeld vanwege specifieke vereisten niet geschikt als locatie voor het bieden van forensische zorg, en er zijn wettelijke beperkingen zoals bij het samen plaatsen van strafrechtelijk en bestuursrechtelijk veroordeelden.

4.4 Tariefkortingen en kostprijsverlaging

Behalve in eigen instellingen wordt een belangrijk deel van de taken van DJI uitgevoerd door particuliere aanbieders. Dat gebeurt zowel in de forensische zorg als in de jeugdsector. In het eerder genoemde convenant "Meerjarenovereenkomst forensische zorg 2013-2017" is opgenomen dat een korting wordt doorgevoerd op het tarief dat particuliere forensische zorginstellingen voor hun product ontvangen. Met het invoeren van tariefkortingen wordt doelmatigheid nagestreefd.

In de jeugdsector worden de rijksinstellingen samengevoegd tot één organisatie met meerdere locaties. Dit heeft een kostprijsverlaging tot gevolg, die tevens zal worden doorvertaald naar de particuliere instellingen.

4.5 Aanvullende efficiëncymaatregelen

Naast de ombuigingen in het primaire proces van DJI, vinden er ook kortingen plaats op de verschillende ondersteunende landelijke diensten en op het hoofdkantoor van DJI. Bij de invulling van dit Masterplan is uitgegaan van een korting van 10% op de verschillende budgetten. Daarnaast werken de kortingen uit het primaire proces door bij de landelijke diensten en op het hoofdkantoor. Voor een deel zullen de ombuigingen gevonden worden in de herinrichting van processen en

voor een deel zullen deze besparingen gerealiseerd worden door beleidsmatige ingrepen. Voorbeelden daarvan zijn dat bij het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) de werkprocessen efficiënter en effectiever worden ingericht en dat het aantal vervoersbewegingen door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) wordt verminderd door het aanpassen van de regelgeving rond gescheiden vervoer van justitiabelen.

In lijn met de Hervormingsagenda rijksdienst wordt gezocht naar mogelijkheden de bedrijfsvoering efficiënter in te richten. In de bedrijfsvoering van DJI worden onder meer besparingen gerealiseerd met betrekking tot efficiëntere inkoop en het slimmer borgen van de brandveiligheid. Bij het realiseren van de besparingen wordt meegewogen wat nodig is om het primaire proces van DJI optimaal te kunnen blijven uitvoeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat de ICT op een zeker (minimum) niveau blijft gewaarborgd omdat dit bijdraagt aan een verdere vergroting van de efficiency in het primaire proces en de bedrijfsvoering.

Voorts moeten besparingen worden gevonden in maatregelen die de komende tijd nog nader onderzocht worden, zoals de verdere beperking van de vervoersbehoefte door 50% van de rechtbankzittingen met telehoren in het strafrechtelijke en vreemdelingenproces uit te voeren. Met de nationale politie wordt een verkenning gedaan naar efficiency maatregelen bij arrestantenvervoer, arrestantenbewaring, executie van vonnissen en parketpolitietaken. Gezien de omvangrijke financiële taakstelling waar DJI mee te maken heeft en de grens aan wat binnen deze organisatie haalbaar is, is ook breder binnen het DG Jeugd en Sanctietoepassing gezocht naar (aanvullende) efficiëncymogelijkheden. Dit is ook meegenomen in bijlage 1, waar de taakstelling inzichtelijk wordt gemaakt.

5 Uitwerking reductie capaciteit

5.1 Reductie van capaciteit, investering en nieuwbouw

Er heeft een zorgvuldig besluitvormingsproces plaatsgevonden aan de hand van de in hoofdstuk 4 beschreven criteria, op basis waarvan DJI-breed gekozen is welke (locaties van) inrichtingen zullen sluiten en welke open zullen blijven¹¹. Om de financiële opgave te kunnen realiseren is sluiting van inrichtingen niet te voorkomen. Tegelijkertijd wordt echter ook in gebouwen geïnvesteerd en vindt incidenteel nieuwbouw plaats.

Capaciteitsreductie en nieuwbouw

De voorgenomen sluiting van penitentiaire inrichtingen zal fasegewijs plaatsvinden in de periode 2013 - 2018. Hiervoor is mede gekozen in het kader van een zorgvuldig personeelsbeleid. Zo blijft er voldoende tijd beschikbaar om boventallige personeelsleden zoveel mogelijk van werk naar werk te kunnen begeleiden. Daarnaast kan op deze wijze aansluiting worden gehouden op de actuele ontwikkeling van de behoefte aan sanctiecapaciteit. Het is immers van belang dat te allen tijde voldoende sanctiecapaciteit beschikbaar is om te voldoen aan de dan geldende vraag. Dit betekent dat toekomstige sluitingen alleen plaatsvinden wanneer en voor zover de actuele capaciteitsbehoefte deze ook daadwerkelijk mogelijk maken.

De inrichtingen die de komende jaren worden gesloten krijgen zoveel mogelijk een nieuwe bestemming buiten DJI, al leent de aard van een aantal van deze gebouwen zich niet altijd direct voor herbestemming. De boekwaarde van deze inrichtingen moet worden afgewaardeerd. Dit levert voor DJI de komende jaren een kostenpost op van circa € 400 mln. Deze kosten gaan voor de besparingen uit. De panden die afgestoten worden, vallen toe aan het Rijksvastgoedbedrijf, dat zoveel mogelijk zal proberen deze panden op de markt te verkopen. Daarbij geldt wel dat dit specifieke objecten zijn, waarvan vele waarschijnlijk zeer lastig alternatief zijn aan te wenden. Over de afhandeling van deze kostenpost worden afspraken gemaakt met het Ministerie van Financiën.

Er worden twee nieuwe inrichtingen gebouwd: in Zaanstad en Veenhuizen. De nieuwe penitentiaire inrichting Zaanstad vervangt verouderde capaciteit in Amsterdam en Haarlem en zal worden gebouwd in een pps-constructie (publiek-private samenwerking). De verouderde capaciteit die door de nieuwe PI Zaanstad wordt vervangen, voldoet niet aan de eisen op het gebied van een moderne bedrijfsvoering. Deze inrichtingen zijn evenmin voldoende geschikt voor maximaal meerpersoonsgebruik, waartoe het kabinet heeft besloten. Daarnaast zijn deze inrichtingen niet multifunctioneel, waardoor zij niet inzetbaar zijn voor meerdere bestemmingen. Dit beperkt de mogelijkheden tot flexibel capaciteitsbeheer, waardoor DJI onvoldoende in staat is om snel mee te bewegen met het wisselende aanbod van justitiabelen. Ook de huidige capaciteit in Veenhuizen voldoet niet aan de hierboven toegelichte eisen op het gebied van een moderne bedrijfsvoering en is niet geschikt voor maximaal meerpersoonsgebruik. Aangezien uit een oogpunt van regionale werkgelegenheid het kabinet van mening is dat de werkgelegenheid in

¹¹ Hierbij wordt rekening gehouden met internationale afspraken (Tribunalen).

Veenhuizen behouden moet blijven, is gekozen voor nieuwbouw. Onderzocht zal worden of de nieuwe penitentiaire inrichting in Veenhuizen niet alleen gebouwd, maar ook geëxploiteerd kan worden door een private partij.

Friciekosten

Met het afstoten van capaciteit gaan personele frictiekosten gepaard en omdat er minder locaties in het land zullen overblijven, zal sprake zijn van meer en langere vervoersbewegingen van en naar de rechtbanken en gerechtshoven. In dit Masterplan is rekening gehouden met deze meerkosten.

5.2

Capaciteit Gevangeniswezen

De capaciteit van het gevangeniswezen is gebaseerd op de PMJ verwachting in het jaar 2014. De verwachte lichte stijging nadien is, vanwege de grote onzekerheden, capacitair en financieel niet opgenomen in het plan. Om de capaciteitsreductie te kunnen realiseren, die nodig is voor het halen van de financiële opgave, is het invoeren van goedkopere modaliteiten als het sober regime (voor een groot deel van de populatie) en elektronische detentie noodzakelijk. De taakstellingen betreffende het gevangeniswezen worden voor het overgrote deel ingevuld door middel van capacitaire maatregelen. Concreet betekent dit, dat er ten koste van bestaande capaciteit 2033 plaatsen ED worden gerealiseerd. Zoals eerder gememoreerd wordt de detentiefasering, met het penitentiair programma, afgeschaft. Ook neemt het aantal MPC cellen toe op termijn met 1425 (van 1431 naar 2856).

Daarnaast zal er binnen de intramurale capaciteit een reductie van de reservecapaciteit plaatsvinden met 342 plaatsen. De reductie van de inkoop GGz zal binnen de intramurale capaciteit gecompenseerd worden. Een aantal locaties die voorheen werden ingezet voor vreemdelingenbewaring worden in dit Masterplan gebruikt voor het huisvesten van gedetineerden. Naast deze maatregelen zijn ook de capacitaire gevolgen van het nieuwbouwprogramma verwerkt.

Tabel 1 Capaciteit gevangeniswezen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Intramurale capaciteit	11.346	11.396	11.411	11.406	11.404	11.404
Reservecapaciteit	569	572	577	578	580	580
PPC-plaatsen	680	680	680	680	680	680
GGZ-plaatsen	210	210	210	210	210	210
Penitentiaire programma's (PP's)	455	450	442	432	432	432
Totaal capaciteit begroting 2013	13.260	13.308	13.320	13.306	13.306	13.306
PMJ 2014 intramurale capaciteit	0	129	129	129	129	129
PMJ 2014 reservecapaciteit	0	26	26	26	26	26
PMJ 2014 extramurale capaciteit	0	-7	-7	-7	-7	-7
Vervangen intramurale capaciteit door ED	0	175	1.004	1.200	1.445	1.608
Vervangen penitentiaire programma's door ED	0	450	442	432	432	432
Reduceren reservecapaciteit	0	-342	-342	-342	-342	-342
Neerwaartse bijstelling PPC-plaatsen	0	-60	-60	-60	-60	-60
Neerwaartse bijstelling GGZ-plaatsen					-48	-48
Intramurale capaciteit	11.346	11.410	10.596	10.395	10.196	10.033
Reservecapaciteit	569	256	261	262	264	264
PPC-plaatsen	680	620	620	620	620	620
GGZ-plaatsen	210	210	210	210	162	162
Penitentiaire Programma's (PP's)	455	0	0	0	0	0
Elektronische detentie (ED)	0	618	1.439	1.625	1.870	2.033
Totaal capaciteit begroting 2014	13.260	13.114	13.126	13.112	13.112	13.112

De capaciteitsreductie die voortvloeit uit het Masterplan gevangeniswezen 2009-2014 geldt onverminderd.

Capaciteit Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC's)

De capaciteit in de penitentiaire psychiatrische centra wordt met 60 plaatsen verlaagd. Dit is de huidige overcapaciteit, die ingezet kan worden als reservecapaciteit in tijden van piekbelasting. Bij de afbouw van de PPC-capaciteit is rekening gehouden met een overeenkomstige toename van de reguliere GW-capaciteit.

Tabel 2 Capacitaire effecten PPC

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PPC-capaciteit in Begroting 2013	680	680	680	680	680	680
Reductie capaciteit PPC		-60	-60	-60	-60	-60
Totaal capaciteit PPC	680	620	620	620	620	620

5.3 Capaciteit Forensische Zorg

Naast de bezuinigingsopgave heeft de forensische-zorgsector te kampen met een teruglopende behoefte aan Tbs-capaciteit. Met de sector is overeengekomen dat het de voorkeur verdient om gericht te snijden in de capaciteit, in plaats van overal een beetje te korten. Derhalve zullen bij een tweetal particuliere inrichtingen geen Tbs-gestelden meer worden geplaatst en zal de capaciteit volledig worden afgebouwd. Daarnaast zal er één Rijksinrichting worden gesloten. Ook vindt enige teruggang in Tbs-capaciteit bij overige FPC's plaats.

In totaal worden ruim 500 bedden afgebouwd: van de 1867 Tbs-plaatsen in 2013 zullen er in 2018 nog 1339 over zijn. De reservecapaciteit wordt, zoals al eerder in dit plan vermeld, volledig afgebouwd en de Tbs-behandelduur wordt teruggebracht naar gemiddeld 8 jaar.

Tabel 3 Capacitaire effecten Tbs

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capaciteit Tbs in Begroting 2013	1960	1888	1817	1751	1691	1691
Uitgaan van 100 opleggingen ipv 110		-16	-25	-34	-41	-41
Afbouwen reservecapaciteit	-93	-90	-87	-83	-81	-81
Behandelduur gemiddeld op 8 jaar		-52	-75	-133	-160	-210
Herindicatie op bepaalde momenten				-10	-20	-20
Totaal capaciteit Tbs	1867	1730	1630	1491	1389	1339

Door deze afbouw van hoogbeveiligde klinische Tbs-capaciteit ontstaat druk op de overige forensische voorzieningen. De capaciteit voor de overige forensische zorg zal de komende jaren toenemen als gevolg van het terugbrengen van de behandelduur naar een gemiddelde van 8 jaar. Dit zogenaamde 'waterbedeffect' houdt in dat patiënten eerder doorstromen vanuit de Forensisch Psychiatrische Centra naar overige vormen van forensische zorg (Forensisch Psychiatrische Klinieken, Forensisch Psychiatrische Afdelingen, beschermd wonen en ambulante zorg). De behoefte aan deze vormen van zorg neemt toe.

Tabel 4 Capacitaire effecten overige forensische zorg (OFZ)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capaciteit OFZ in Begroting 2013	1376	1376	1376	1376	1376	1376
Reduceren OFZ capaciteit		-35	-35	-35	-35	-35
Waterbedeffect Tbs gem. op 8 jaar bij FPK		52	44	81	85	53
Waterbedeffect Tbs gem. op 8 jaar bij FPA			31	52	44	52
Waterbedeffect Tbs gem. op 8 jaar bij RIBW					31	53
Totaal capaciteit OFZ	1376	1393	1416	1474	1501	1498

De bezetting van de capaciteit voor forensische zorg aan gedetineerden (FZG) is relatief laag. Deze capaciteit zal daarom worden verlaagd. Dat kan pas in 2017 in verband met contractuele verplichtingen. In de voorafgaande periode zullen wel reeds besparingen worden gerealiseerd. Bij de vermindering van de FZG-capaciteit is rekening gehouden met een overeenkomstige toename van reguliere GW-capaciteit; FZG-capaciteit telt mee in de afdekking van de PMJ-behoefteraming van GW.

Tabel 5 Capacitaire effecten Forensische Zorg Gedetineerden (FZG)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capaciteit FZG in Begroting 2013	210	210	210	210	210	210
Reduceren capaciteit FZG					-48	-48
Totaal capaciteit FZG	210	210	210	210	162	162

5.4 Capaciteit Jeugd

De taakstellingen betreffende de justitiële jeugdinrichtingen worden ingevuld door middel van een combinatie van capacitaire en efficiencymaatregelen. Dit houdt concreet in dat de huidige overcapaciteit – in de vorm van eerder buiten gebruik gestelde locaties – definitief wordt afgestoten. Daarnaast zal de thans operationele capaciteit in de justitiële jeugdinrichtingen met 50 plaatsen worden gereduceerd. Dit leidt tot het sluiten van één inrichting. De reservecapaciteit wordt teruggebracht en kan worden ingezet in tijden van piek. De behoefte aan JJI-capaciteit stijgt licht, maar zal de komende jaren lager zijn dan op dit moment aan capaciteit beschikbaar is. Door het afstoten van operationele capaciteit zal de verhouding tussen de beschikbare capaciteit en de verwachte capaciteitsbehoefte dichter bij elkaar worden gebracht. Om druk op de capaciteit te minimaliseren biedt de inzet van elektronisch toezicht in de voorfase van plaatsing in een JJI mogelijkheden om de reductie van plaatsen in de JJI's deels op te vangen.

Tabel 6 Capacitaire effecten JJI

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capaciteit JJI in Begroting 2013	950	800	800	800	800	800
Reductie operationele capaciteit JJI					-50	-50
Reductie reservecapaciteit JJI		-23	-23	-23	-61	-61
Totaal capaciteit JJI	950	777	777	777	689	689

5.5 Capaciteit Vreemdelingenbewaring

De dalende behoefte aan capaciteit maakt een verantwoorde capaciteitsreductie in de vreemdelingenbewaring mogelijk. In januari 2013 was de gemiddelde bezetting in de vreemdelingenbewaring ongeveer 800 plaatsen, terwijl er 1.691 plaatsen beschikbaar waren (exclusief 390 plaatsen reservecapaciteit). Rekening houdend met de benodigde capaciteitsmarge en de ontwikkeling van alternatieven voor vreemdelingenbewaring, is een afbouw naar een beschikbare capaciteit van 933 plaatsen reëel. De plaatsing van vreemdelingen in de strafrechtsketen (VRIS) wordt maximaal gecentraliseerd.

Tabel 7 Capacitaire effecten Vreemdelingenbewaring en Uitzetcentra

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capaciteit vreemdelingenbewaring en uitzetcentra in Begroting 2013	2081	2081	2081	2081	2081	2081
Reductie capaciteit vreemdelingenbewaring		-205	-708	-758	-758	-758
Reductie reservecapaciteit		-150	-390	-390	-390	-390
Totaal capaciteit vreemdelingenbewaring en uitzetcentra	2081	1726	983	933	933	933

5.6 Landkaart

Op basis van de in hoofdstuk vier aangegeven criteria en de in voorgaande paragrafen beschreven, voor het behalen van de financiële opgave benodigde, reducties in capaciteit, is een vertaling gemaakt naar de landkaart. Deze landkaart geeft inzicht in de plaatsen waar de capaciteit in 2018 volgens dit Masterplan zal zijn gerealiseerd. Tabel 8 geeft een overzicht welke inrichtingen in de komende jaren worden gesloten; tabel 9 gaat in op de inrichtingen (exclusief particulier) welke vanaf 2018 de landkaart van DJI vormen. Deze landkaart is op pagina 26 weergegeven.

Tabel 8 Overzicht te sluiten inrichtingen

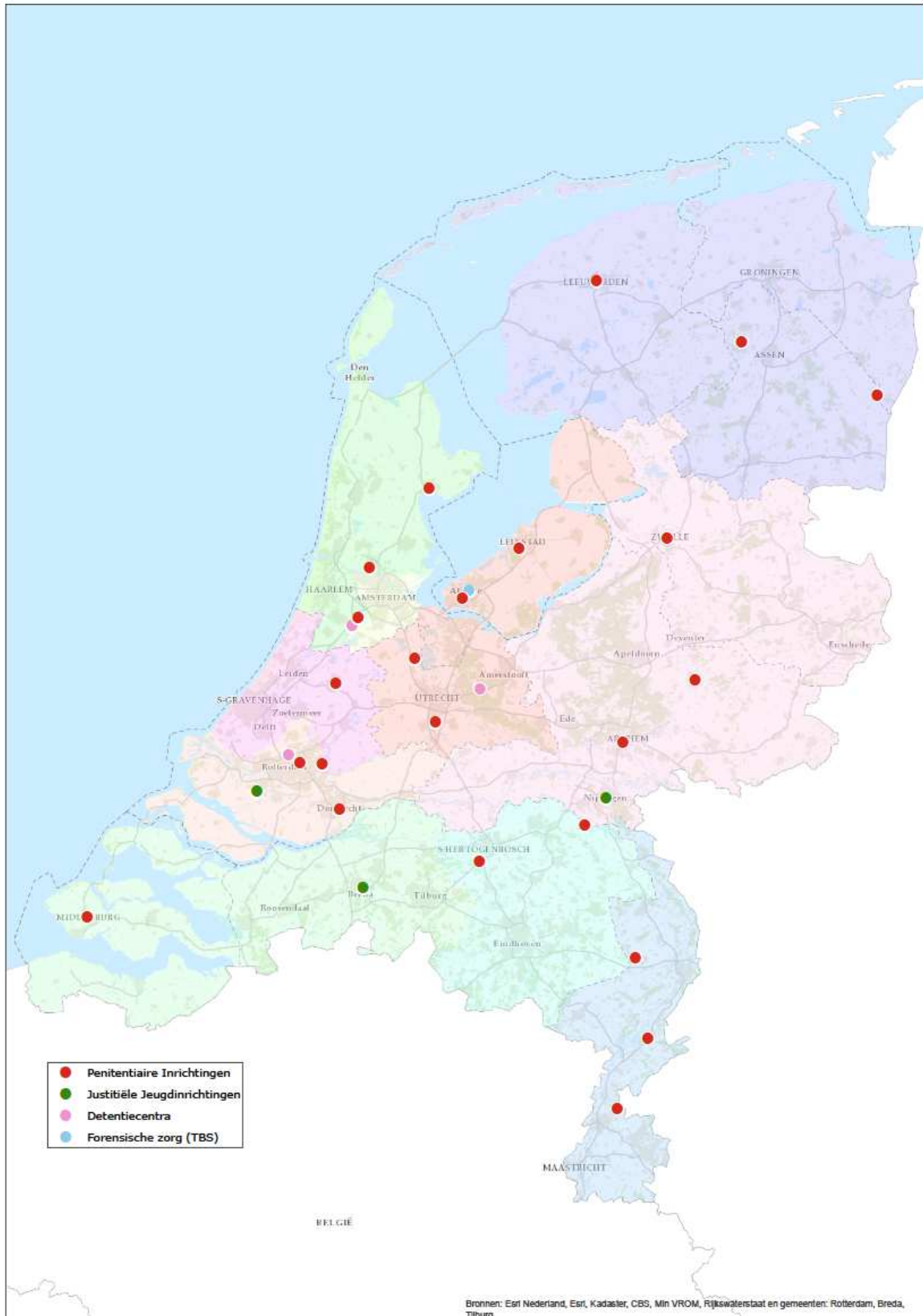
Te sluiten inrichtingen (locaties)	Aantal plaatsen reductie
2014 PI Heerhugowaard Alkmaar, locatie Westlinge PI Amsterdam, locatie Havenstraat PI Almelo, locatie Niendure PI Veenhuizen, locatie Bankenbosch* PI Veenhuizen, locatie Fleddervoort (komt nieuwbouw) PI Hoogeveen PI Breda, locatie PIV PI Limburg Zuid, locatie Overmaze PI Tilburg	Ca. 271 plaatsen Ca. 214 plaatsen Ca. 38 plaatsen Ca. 120 plaatsen Ca. 24 plaatsen Ca. 287 plaatsen Ca. 140 plaatsen Ca. 72 plaatsen Ca. 681 plaatsen (België)
2015 PI Haaglanden, locatie Scheveningen (incl. ZBBI) PI Almelo PI Arnhem, locatie de Berg PI Achterhoek, locatie de Kruisberg Doetinchem PI Utrecht, locatie Wolvenplein PI Middelburg, locatie De Nederhof FPC Oldenkotte (<i>Particuliere inrichting</i>)	Ca. 240 plaatsen Ca. 176 plaatsen Ca. 245 plaatsen Ca. 118 plaatsen Ca. 124 plaatsen Ca. 27 plaatsen Ca. 134 plaatsen
2016 PI Breda, locatie de Boschpoort PI Haarlem PI Amsterdam Over-Amstel PI Amsterdam, locatie Tafelbergweg FPC Veldzicht FPC 2Landen (<i>Particuliere inrichting</i>)	Ca. 312 plaatsen Ca. 393 plaatsen Ca. 608 plaatsen Ca. 96 plaatsen Ca. 220 plaatsen Ca. 58 plaatsen
2017 PI Heerhugowaard Alkmaar, locatie Zuyderbos PI Heerhugowaard Alkmaar, locatie Amerswiel PI Grave, locatie De Marstal JJI De Heuvelrug Eikenstein	Ca. 242 plaatsen Ca. 98 plaatsen Ca. 30 plaatsen Ca. 50 plaatsen
2018 PI Haaglanden, locatie Zoetermeer PI Veenhuizen, locatie Esserheem (komt nieuwbouw) PI Veenhuizen, locatie Norgerhaven (komt nieuwbouw) PI Rotterdam, locatie Hoogvliet	Ca. 376 plaatsen Ca. 270 plaatsen Ca. 272 plaatsen Ca. 214 plaatsen

* Sluiting in het kader van het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014.

Tabel 9 Overzicht inrichtingen vanaf 2018 (exclusief particuliere inrichtingen)

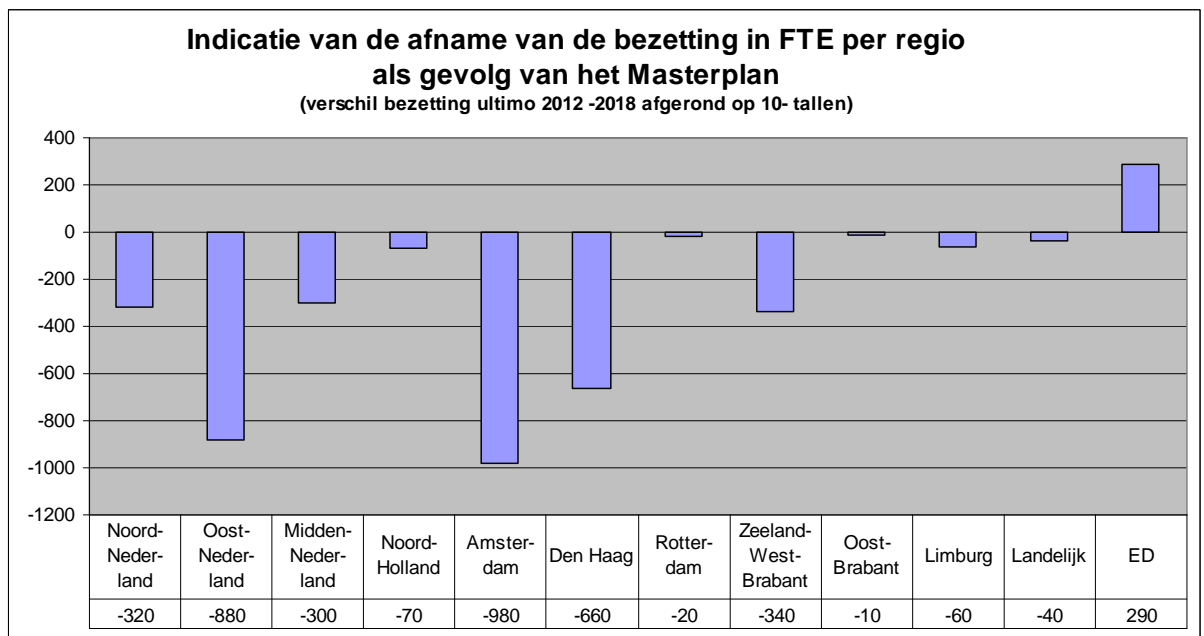
Inrichtingen DJI vanaf 2018	Aantal plaatsen
PI Achterhoek, locatie Zutphen	ca. 240 plaatsen waarvan 48 mpc
PI Almere	ca. 405 plaatsen waarvan 87 mpc
PI Alphen aan den Rijn	ca. 442 plaatsen waarvan 118 mpc
PI Arnhem, locatie Zuid	ca. 277 plaatsen waarvan 48 mpc
PI Dordrecht	ca. 442 plaatsen waarvan 118 mpc
PI Grave	ca. 480 plaatsen waarvan 128 mpc
PI Krimpen aan den IJssel	ca. 560 plaatsen waarvan 140 mpc
PI Leeuwarden	ca. 342 plaatsen waarvan 94 mpc
PI Lelystad	ca. 534 plaatsen waarvan 150 mpc
Detentie concept Lelystad (DCL)	ca. 150 plaatsen
PI Limburg Zuid, locatie de Geerhorst Sittard	ca. 323 plaatsen waarvan 42 mpc
PI Middelburg	ca. 177 plaatsen waarvan 23 mpc
PI Nieuwegein	ca. 477 plaatsen waarvan 111 mpc
PI Rotterdam, locatie de Schie	ca. 298 plaatsen waarvan 44 mpc
PI Ter Apel	ca. 434 plaatsen waarvan 50 mpc
PI Utrecht, locatie Nieuwersluis	ca. 243 plaatsen waarvan 42 mpc
PI Vught	ca. 612 plaatsen
PI Zuid Oost, locatie Ter Peel,	ca. 286 plaatsen waarvan 48 mpc
PI Zuid Oost, locaties Roermond en Te Roer	ca. 303 plaatsen waarvan 87 mpc
PI Zwaag Hoorn, locatie Zwaag	ca. 360 plaatsen waarvan 72 mpc
PI Zwolle	ca. 396 plaatsen waarvan 70 mpc
PI Veenhuizen (nieuwbouw)	ca. 576 plaatsen waarvan 288 mpc
PI Zaanstad (nieuwbouw)	ca. 1040 plaatsen waarvan 432 mpc
DC Alphen aan den Rijn (wordt PI)	ca. 1014 plaatsen waarvan 450 mpc
JC Schiphol (GW deel)	ca. 370 plaatsen waarvan 166 mpc
JC Schiphol (DBV deel)	
DC Rotterdam	
DC Zeist	
JJI Den Hey-Acker	
JJI De Hunnerberg	
JJI De Hartelborgt	
FPC Oostvaarderskliniek	

Landkaart DJI vanaf 2018 (exclusief particuliere inrichtingen)



6 Uitwerking personeel

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat de maatregelen in dit Masterplan zullen leiden tot sluitingen van inrichtingen en verhoging van de efficiëntie. Deze forse ingrepen in de organisatie hebben ook aanzienlijke gevolgen voor het personeel. Als gevolg van de diversiteit van de maatregelen zijn ook de gevolgen voor de medewerkers divers en verschillen aanzienlijk per regio. Op basis van de huidige inzichten zal als gevolg van de in het Masterplan gemaakte keuzes de bezetting tussen ultimo 2012 en ultimo 2018 afnemen met bijna 3.400 FTE ambtelijk personeel.¹²



Benodigde mobiliteit

Om de afname met 3.400 FTE te realiseren, moeten ruim 3.700 medewerkers¹³ mobiel worden buiten hun huidige vestiging, sector, directie of dienst. Dit betreft voor het overgrote deel medewerkers van het Gevangeniswezen. De verwachting is dat van deze 3.700 medewerkers ruim 1.300 medewerkers in het jaar dat hun werk vervalt binnen de regio geplaatst kunnen worden op passende vacante plekken. Voor rond de 2.400 medewerkers van de 3.700 medewerkers is een zwaardere mobiliteitsinspanning nodig.

¹² Onder andere als gevolg van de nog lopende uitvoering van het Masterplan Gevangeniswezen 2009 en het Capaciteitsplan Jeugd is hiernaast sprake van een nog te realiseren afname van de bezetting met ruim 700 FTE.

¹³ Dit aantal is onder voorwaarde van maximaal gebruik van het natuurlijk verloop.

Daarbij geldt de volgende spreiding over de jaren:

Verdeling boventalligheid over de jaren					
2013	2014	2015	2016	2017	2018
<1%	7%	32%	44%	6%	11%

Meer dan de helft van de 2.400 medewerkers is inrichtingsbeveiligger, inrichtingswerker of forensisch therapeutisch werker.

Aanpak

Hetgeen hiervoor aan organisatorische maatregelen beschreven is, zal een grote impact op de betrokken medewerkers hebben. De reductie is niet op te vangen met het reguliere natuurlijk verloop. Het ministerie van Veiligheid en Justitie zal zich maximaal inspannen om de medewerkers van werk naar werk te begeleiden. De kans is echter reëel dat niet aan iedere boventallige medewerker een nieuwe baan binnen DJI of binnen het Rijk aangeboden kan worden. Gedwongen uitstroom, uiteraard binnen de daarvoor gestelde regelgeving, kan dus niet op voorhand worden uitgesloten. Voor het goed faciliteren van de personele mobiliteit zijn flankerende middelen beschikbaar. Deze middelen zijn budgettair opgevangen binnen dit Masterplan.

In de aanloop naar het Masterplan zijn al volop opties verkend om boventallige medewerkers straks naar een andere baan te kunnen begeleiden. De afspraken zullen zo mogelijk in convenanten worden vastgelegd.

Bij de aanpak en begeleiding van medewerkers naar ander werk wordt het principe gehanteerd: centraal waar het moet en regionaal waar het kan. Op centraal niveau worden afspraken gemaakt over de instrumenten, het reorganisatieproces en de financiering. Op regionaal niveau vindt de begeleiding van de medewerkers plaats. Hier kan meer rekening worden gehouden met individuele situaties en regionale en lokale (on)mogelijkheden. Per regio wordt een mobiliteitsbureau ingericht om medewerkers zo goed mogelijk te begeleiden. Eventueel wordt dit aangevuld met mobiliteitsbureaus op locatie van een vestiging.

Vanaf 1 april 2013 wordt binnen DJI een selectieve vacaturestop afgekondigd. Het doel hiervan is om zoveel mogelijk vrijvallende functies beschikbaar te hebben voor medewerkers van DJI, waardoor DJI medewerkers zoveel mogelijk werkbehoud kan worden geboden. Alleen voor die functies, waarvan voorzienbaar is dat vervulling door DJI medewerkers onmogelijk is, zal een uitzondering worden gemaakt op de vacaturestop. Bij de precieze invulling van de vacaturestop zal worden aangesloten bij de tijdshorizon, de reikwijdte van de te krimpen functiegroepen en de regionale gevolgen van het Masterplan.

Het is van belang om de personele boventalligheid zo snel mogelijk en op een verantwoorde manier af te bouwen. Dit is niet alleen belangrijk voor de kwaliteit van de werkprocessen, maar ook belangrijk vanuit het perspectief van goed werkgeverschap.

Bij de afwikkeling van de personele gevolgen van de in dit Masterplan beschreven maatregelen zal DJI zich vanzelfsprekend laten leiden door de vigerende wet- en regelgeving. Met de centrales van overheidspersoneel wordt, ten tijde van de voorbereiding van het Masterplan, voor het gehele ministerie van Veiligheid en Justitie overlegd over een afspraak waarbij medewerkers maximaal van werk naar werk worden begeleid. Hierbij wordt gezien of afspraken kunnen

worden gemaakt over de toepassing van het afspiegelingsbeginsel, een limitering van de toepassing van het reorganisatieontslag en een tijdelijke salarissuppletie bij het aanvaarden van een functie buiten de sector Rijk.

Parallel aan dit Masterplan wordt ook een personeelsplan opgesteld. Hierin zijn de personele en organisatorische uitgangspunten en keuzen ten behoeve van de realisatie van het Masterplan verder uitgewerkt. Dit personeelsplan volgt in tijd op het Masterplan. Bij het opstellen van het personeelsplan is ook gebruik gemaakt van ervaringen bij eerdere reducties binnen de sectoren Gevangeniswezen en Jeugd.

Het succes van de personeelsaanpak vereist inspanning van twee kanten. Het ministerie van Veiligheid en Justitie stelt alles in het werk om passend werk aan te bieden. De medewerker is actief met het invullen van zijn nieuwe arbeidsperspectief en maakt, daar waar nodig, gebruik van de middelen die door de organisatie worden aangeboden.

Voor particuliere inrichtingen geldt dat zij zelf de verantwoordelijkheid hebben hoe zij omgaan met de ontstane boventaligheid van hun personeel.

In bijlage 2 treft u de kwantitatieve gegevens aan over de ontwikkeling van ambtelijk personeel.

Bijlage 1 Financiële paragraaf

	bedragen x € 1 mln.					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Problematiek	-78	-163	-196	-240	-316	-340
Lenteakkoord:	-51	-74	-97	-102	-107	-107
Elektronische detentie en versoberen gevangenisregime	-34	-57	-80	-85	-90	-90
Generieke kortingen	-17	-17	-17	-17	-17	-17
Apparaatstaakstelling regeerakkoord				-32	-74	-90
Kosten Substantieel Bezwarende Functies	-12	-20	-33	-33	-46	-40
Prognosemodel Jusitieketen (PMJ) 2014	-6	-18	-21	-21	-21	-21
Eerdere taakstellingen en uitvoeringsproblematiek	-9	-51	-44	-52	-68	-82
Maatregelen	54	158	272	339	389	405
Gevangeniswezen	4	38	76	97	113	131
Elektronische detentie		10	57	69	82	92
Intensiveren gebruik meerpersoonscellen (MPC)	2	7	6	16	18	29
Versobering regimes	3	12	12	11	11	10
Reduceren reservecapaciteit ²⁾		11	11	11	11	11
Toename vervoerskosten a.g.v. maatregelen ⁴⁾		-2	-10	-10	-10	-10
Forensische Zorg	17	38	48	52	56	56
Maatregelen TBS ^{1), 2), 3)}	12	22	31	35	39	39
Maatregelen overige forensische zorg ^{1), 3)}	5	16	17	17	16	16
Jeugd	0	10	11	13	23	23
Reductie capaciteit ¹⁾					10	10
Efficiencymaatregelen ^{1), 4)}		10	11	13	13	13
Vreemdelingenbewaring en Uitzetcentra	0	19	35	50	50	50
Reductie capaciteit ^{1), 2)}		21	42	60	60	60
Ontwikkelen alternatieven vreemdelingenbewaring		-2	-7	-10	-10	-10
Landelijke Diensten en Hoofdkantoor	0	18	40	42	45	47
Aanvullende efficiencymaatregelen	32	35	62	85	102	98
Personele frictiekosten	-4	-5	-115	-126	-19	-14
Saldo	-29	-11	-39	-26	53	51
Stand eigen vermogen ultimo 2012	-76					
Ontwikkeling eigen vermogen	-105	-116	-154	-181	-127	-76

1) Betreft reductie van capaciteit

2) Betreft reductie van reservecapaciteit

3) Betreft tariefkortingen en kostprijsverlaging

4) Betreft aanvullende efficiencymaatregelen

De bovenstaande tabel toont het totaal van de problematiek, olopend tot € 340 mln. in 2018 en de maatregelen waarmee deze de komende jaren wordt opgelost. Naast de taakstellingen uit het Lenteakkoord en het Regeerakkoord gaat het hierbij ook om de oplossing van DJI-brede uitvoeringsproblematiek. De maatregelen zijn in de hoofdtekst verder toegelicht. Bij de maatregelen is aangegeven welke type maatregel het betreft: de reductie van capaciteit, de reductie van reservecapaciteit, tariefkortingen of aanvullende efficiencymaatregelen. Het pakket aan maatregelen telt op tot € 405 mln. in 2018, het verschil is nodig om de personele frictiekosten af te dekken.

Ontwikkeling Eigen Vermogen

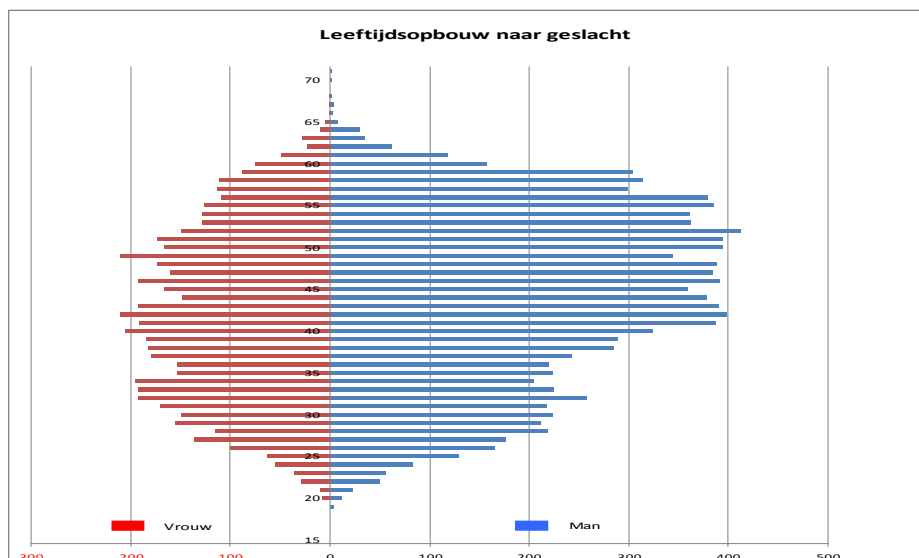
Het totaalsaldo van taakstelling en maatregelen is negatief voor de jaren 2013 t/m 2016. Dit wordt met name veroorzaakt door de voorzieningen die getroffen moeten worden voor de personele frictiekosten. Dit zorgt ervoor dat de negatieve stand van het eigen vermogen per ultimo 2012 (€ 76 mln.) zich in de jaren 2013 t/m 2016 verder in neerwaartse richting ontwikkelt. Na 2016 neemt het eigen vermogen weer toe. Over de periode 2013-2018 is het saldo van taakstellingen en maatregelen aan elkaar gelijk. Hierdoor is de stand eigen vermogen per ultimo 2012 nagenoeg gelijk aan de stand eigen vermogen per ultimo 2018; namelijk - € 76 mln. De positieve ontwikkeling van het vermogen vanaf 2018 zal worden aangewend om de kosten van afstoot van de te sluiten inrichtingen te financieren.

Bijlage 2 Kwantitatieve gegevens ontwikkeling DJI personeel

Situatie 2012

De huidige (ambtelijke) personeelsopbouw van DJI kan getypeerd worden aan de hand van de huidige verdeling over functiefamilies en functiegroepen van het Functiegebouw Rijk en de verdeling over de regio's.¹⁴

Ambtelijke Bezetting in FTE Ultimo 2012		Onderdeel DJI												Totaal	%
		GM	Dfoza	JII	DBV	DGV	NIP	DV&O	SSC DJI	OI	SSCI	HK	Artillen		
Functie-familie	Functiegroep														
Lijnmanagement		936	40	67	94	13	59	63	49	9	45	71	4	1.453	9%
Uitvoering	(Inrichtings)beveiligers	2.668	85	155	554		35	836						4.333	27%
	Inrichtingswerker	3.563											13	3.577	22%
	Forensisch Therapeutisch Werker	786	326	418			43						2	1.574	10%
	Medewerker Educatie en Vorming	293	76	18	37		3							426	3%
	Zorgprofessional	261	16	9	49		3							337	2%
	Medicus/Gedragswetenschapper	154	44	35	9		98							340	2%
	Sociaal-Maatschappelijk Werker	298	17	30	20						1			366	2%
	Geestelijk Verzorger						143							143	1%
	Medewerker Verwerken en Behandelen	530	29	22	33		55					37		706	4%
	Medewerker Behandelen en Ontwikkelen	14					16					43		73	0%
Senior Medew. Behandelen en Ontwikkelen						22					9		31	0%	
Subtotaal Uitvoering		8.566	591	687	702	143	274	836				91	16	11.906	73%
Toezicht												11		11	0%
Advisering		4	3	2			5	6				82		103	1%
Kennis en Onderzoek		2		1			4							6	0%
Bedrijfsvoering		905	84	108	88	8	27	119	449	72	373	289	1	2.524	16%
Project- en Programmamanagement		6		2			1	3	11		25	29	1	79	0%
<i>Overig</i>		<i>103</i>		<i>1</i>	<i>3</i>							<i>14</i>	<i>3</i>	<i>124</i>	<i>1%</i>
Eindtotaal		10.523	718	869	888	165	370	1.027	509	81	444	587	26	16.206	100%



¹⁴ Zie personele gevolgen van het Masterplan
Pagina 32 van 32