



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

---

# Onderzoeksrapport

## Validatie onderzoek buffercapaciteit GW/VB

Definitief

## Colofon

Titel	Validatie onderzoek buffercapaciteit GW/VB
Uitgebracht aan	Directeur-generaal Straffen en Beschermen
Datum	14 december 2021
Kenmerk	2021-0000225013
Referentienummer	2021-J&V-029

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

	<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>6</b>
1.1	Context bufferonderzoek DJI.....	6
1.2	Aanleiding validatie onderzoek ADR .....	6
1.3	Doelstelling en onderzoeksvraag .....	6
1.4	Afbakening .....	7
1.5	Leeswijzer .....	7
<b>2</b>	<b>Nadere beschouwing uitkomsten bufferonderzoek.....</b>	<b>8</b>
2.1	Uitkomsten bufferonderzoek DJI.....	8
2.2	Nadere analyse resultaten vestigingen .....	9
2.3	Selectie vestigingen voor validatieonderzoek .....	13
<b>3</b>	<b>Bevindingen validatie .....</b>	<b>14</b>
3.1	Het bufferonderzoek is uitgevoerd conform de beschreven werkwijze.....	14
3.2	De gerapporteerde aanwezige bufferplaatsen zijn herleidbaar en gebaseerd op geverifieerde informatie .....	14
3.3	Met het CAM-model is inzichtelijk gemaakt of, in relatie tot de beschikbare faciliteitenruimten van een vestiging, buffercapaciteit in gebruik genomen kan worden. ....	15
3.4	De gerapporteerde aantallen inzetbare, niet inzetbare bufferplaatsen en niet aanwezige bufferplaatsen (totalen per vestiging) zijn herleidbaar en besproken tussen vestigingsdirecties en de divisiedirectie GW/VB .....	16
3.5	De (on)mogelijkheden tot het inzetten van buffercapaciteit zijn grondig onderzocht en besproken tussen de vestigingsdirecties en de divisiedirectie.....	18
3.6	Het rapport geeft met het aantal fysiek aanwezige capaciteit geen inzicht op wat gebouw technisch maximaal mogelijk is .....	18
<b>4</b>	<b>Verantwoording onderzoek .....</b>	<b>20</b>
4.1	Werkzaamheden en afbakening.....	20
4.2	Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging.....	20
4.3	Verspreiding rapport.....	20
<b>5</b>	<b>Ondertekening .....</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Bijlage(n) .....</b>	<b>23</b>
	Bijlage I: Managementreactie DJI.....	23
	Bijlage II: Beschrijving onderzoeksaanpak bufferonderzoek DJI .....	24
	Bijlage III: Overzicht ontvangen documentatie.....	25

# Managementsamenvatting

## Validatie van het DJI onderzoek naar de buffercapaciteit

De Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft, namens de DG Straffen en Beschermen (DGSenB), de ADR gevraagd om een validatie van het door de DJI uitgevoerde inventarisatieonderzoek naar de buffercapaciteit GW/VB<sup>1</sup>. Doel hiervan is dat een gedeeld beeld ontstaat bij de betrokken partijen over de inzetbaarheid van de buffercapaciteit GW/VB. Dit als ondersteuning bij besluitvorming over een mogelijk noodzakelijke uitbreiding van de capaciteit.

Voor deze validatie hebben wij onderzocht hoe de kwantitatieve onderzoeksresultaten en kwalitatieve beweringen die in het Rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB zijn opgenomen, tot stand zijn gekomen en of deze onderzoeksresultaten te herleiden zijn naar geverifieerde brondocumentatie.

## Centrale boodschap

Uit ons onderzoek blijkt dat het Rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB, van 22 juni 2021, in overeenstemming met het plan van aanpak tot stand is gekomen en een beargumenteerd beeld geeft van het aantal inzetbare bufferplaatsen, uitgaande van de huidige gebouwelijke omstandigheden en geldende (beleids)uitgangspunten. Met de gevolgde werkwijze zijn de gerapporteerde onderzoeksresultaten door de onderzoekscommissie DJI geverifieerd.

## Bevindingen

- *Het bufferonderzoek is uitgevoerd conform beschreven werkwijze.*  
De (inzetbaarheid van de) buffercapaciteit is op een uniforme wijze voor alle vestigingen geïnventariseerd conform de werkwijze zoals beschreven in het plan van aanpak en het rapport.
- *De gerapporteerde aantallen aanwezige bufferplaatsen zijn herleidbaar en gebaseerd op geverifieerde informatie.*  
De capaciteitscijfers 'aantal aanwezige plaatsen' en 'aantal aanwezige bufferplaatsen' zoals opgenomen in het eindrapport buffercapaciteit zijn herleidbaar, eenduidig en afgestemd tussen de onderzoekscommissie, de vestigingen en de Divisie Individuele Zaken (DIZ).
- *Met het Capaciteit Analyse Model (CAM-model) is inzichtelijk gemaakt of, in relatie tot de beschikbare faciliteitenruimten van een vestiging, de buffercapaciteit in gebruik genomen kan worden*  
De met het CAM-model berekende bezettingspercentages zijn herleidbaar en juist berekend op basis van de afgestemde opgaven van de vestigingen. Daarnaast sluiten de gebruikte gegevens over het aantal momenten en uren per activiteit per regimair programma aan op de geformuleerde (beleid)-uitgangspunten in de Penitentiaire Beginselen Wet (PBW) en productspecificaties en handleidingen per regimair programma.
- *De gerapporteerde aantallen inzetbare en niet inzetbare bufferplaatsen zijn herleidbaar en besproken tussen de vestigingsdirecties en de divisiedirectie DJI*  
De totalen van de capaciteitscijfers 'aantal inzetbare bufferplaatsen', 'aantal niet inzetbare bufferplaatsen' en 'niet aanwezige bufferplaatsen' zoals opgenomen in het eindrapport buffercapaciteit zijn herleidbaar en afgestemd tussen de

---

<sup>1</sup> GW/VB: Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring

onderzoekscommissie DJI, de vestigingsdirecties en de directie van de Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring (GW/VB)

- *De (on)mogelijkheden tot het inzetten van buffercapaciteit zijn grondig onderzocht en besproken tussen de vestigingsdirecties en de divisiedirectie. Vanwege het ontbreken van specifiek beleid m.b.t. de veiligheid en leefbaarheid, is de inschatting van de impact op veiligheid en leefbaarheid een subjectief criterium in het onderzoek. Desondanks zijn de (on)mogelijkheden tot inzetbaarheid van buffercapaciteit grondig onderzocht en vervolgens in overleg tussen de Vestigingsdirectie en de Divisiedirectie besproken*

Een kanttekening die wij bij het Rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB plaatsen:

- *Het rapport geeft met de 'maximaal aanwezige capaciteit (gebouwend)' aan hoeveel bedden er tijdens het onderzoek feitelijk fysiek aanwezig waren en geeft daarmee geen inzicht in wat gebouw technisch maximaal mogelijk is. Het uitgangspunt voor de inventarisatie en het bepalen van het aantal bufferplaatsen was het aantal fysiek aanwezige bedden op het moment van de inventarisatie. Hierdoor zijn beleidskeuzes, zoals bijvoorbeeld een bepaalde hoeveelheid benodigde eenpersoonscellen binnen een inrichting, hierin meegenomen. Bij het inventariseren van mogelijkheden bij veranderde beleidskeuzes, zoals bijvoorbeeld een regionale of landelijke herziening van regimes, geeft het rapport geen volledig beeld van de mogelijk beschikbare bufferplaatsen. Hoewel de impact van dergelijke beleidskeuzes groot zal zijn, zijn dan wellicht mogelijk meer bufferplaatsen te realiseren dan nu in het Rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB zijn opgenomen.*

# 1 Inleiding

## 1.1 Context bufferonderzoek DJI

De benodigde detentiecapaciteit wordt jaarlijks geraamd met behulp van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) van het Wetenschappelijk Onderzoek –en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) om tijdig te kunnen anticiperen op wisselingen in de instroom van justitiabelen. Het PMJ raamt voor de komende jaren, in tegenstelling tot prognoses van enkele jaren geleden, een sterk oplopende capaciteitsbehoefte voor het Gevangeniswezen (GW).

Daarnaast staan voor een aantal inrichtingen grote renovaties gepland, die de inzetbare capaciteit tijdelijk beperken. Dit betekent dat er (meer) buffercapaciteit ingezet moet worden om die tekorten op te vangen.

In 2018 heeft het Kabinet, als gevolg van een sterke daling van de capaciteitsbehoefte van het Gevangeniswezen (GW), besloten om overcapaciteit af te stoten door 4 penitentiaire inrichtingen (PI) te sluiten. Destijds is besloten tot het aanhouden van buffercapaciteit om toekomstige schommelingen in de capaciteitsbehoefte op te vangen. Dit betreffen celplaatsen bij bestaande PI's - met name bestaande uit 2e bedden op een meerpersoonscel (MPC)- die, indien de behoefte daar aanleiding tot geeft, (snel) in gebruik kunnen worden genomen.

Om te bepalen of, en zo ja wanneer en in welke mate behoefte is aan extra fysieke capaciteit, is inzicht nodig in de huidige buffercapaciteit. Daarvoor moet het aantal bufferplaatsen worden vastgesteld én de voorwaarden waaronder (financieel, bouwkundig, regimair) die buffercapaciteit inzetbaar is. Daarom heeft DJI hiertoe een inventarisatie uitgevoerd naar de inzetbaarheid van de buffercapaciteit. Mede op basis van deze inventarisatie moet een besluit (kunnen) worden genomen of er extra capaciteit moet worden gerealiseerd.

## 1.2 Aanleiding validatie onderzoek ADR

De Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft, namens de DG Straffen en Beschermen (DGSenB) en in afstemming met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de directie Financieel Economische Zaken van JenV (DFEZ), de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om een validatie van de door DJI gehanteerde methodiek en resultaten van deze inventarisatie. Doel hiervan is dat een gedeeld beeld ontstaat bij de betrokken partijen over de inzetbaarheid van de buffercapaciteit GW/VB. Dit als ondersteuning bij besluitvorming over een mogelijk noodzakelijke uitbreiding van de capaciteit.<sup>2</sup>

## 1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de wijze waarop het rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB<sup>3</sup> tot stand is gekomen en in de mate waarin de gerapporteerde resultaten herleidbaar zijn naar geverifieerde bronnen. Met dit inzicht kan de opdrachtgever zich een oordeel vormen over de kwaliteit van het onderzoeksrapport.

---

<sup>2</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopdracht ADR: Definitief opdrachtbevestiging validatie onderzoek DJI, versie 2.0, 20 juli 2021

<sup>3</sup> Rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB – 'De feiten gewogen en besproken ...', 22 juni 2021, status 'vastgesteld'.

De volgende hoofdvraag staat centraal in dit onderzoek:

*Op welke wijze heeft de DJI uitvoering gegeven aan het onderzoek naar de buffercapaciteit GW/VB en zijn de kwantitatieve onderzoeksresultaten en kwalitatieve beweringen die in het Rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB staan vermeld, herleidbaar en gebaseerd op geverifieerde (bron)informatie?*

#### **1.4 Afbakening**

Object van dit onderzoek is het vastgestelde rapport Onderzoek buffercapaciteit GW/VB, d.d. 22 juni 2021 en het bijbehorende dossier met daarin de vastleggingen van de uitgevoerde onderzoeks- en analysewerkzaamheden van de door de DJI uitgevoerde inventarisatie naar de buffercapaciteit GW.

De ADR heeft voor dit onderzoek gebruik van de door de DJI verstrekte informatie. De ADR heeft zelf geen aanvullend onderzoek verricht ter onderbouwing van de door de DJI (onderzoekscommissie) vastgestelde bevindingen en resultaten.

#### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 geven wij eerst een korte nadere beschouwing op de onderzoeksresultaten van het bufferonderzoek van DJI. In hoofdstuk 3 presenteren wij onze bevindingen. Daarbij geven wij eerst de centrale boodschap van dit onderzoek weer. Deze centrale boodschap bevat de beantwoording van de onderzoeksvraag van dit onderzoek. Vervolgens zetten wij onze bevindingen uiteen die tot de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben geleid. Het rapport sluit af met hoofdstuk 4 en 5 waarin we ons onderzoek verantwoorden en het rapport wordt ondertekend.

## 2 Nadere beschouwing uitkomsten bufferonderzoek

### 2.1 Uitkomsten bufferonderzoek DJI

De door de DJI uitgevoerde inventarisatie naar de buffercapaciteit heeft geleid tot de volgende uitkomsten (uit Rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB, van 22 juni 2021):

<b>Aantal aanwezige plaatsen (start onderzoek)</b>	<b>12.561</b>
- waarvan 1e bedden	9.231
- waarvan 2e bedden	3.330
Operationeel (in gebruik tijdens onderzoek)	10.546
<b>Aantal aanwezige bufferplaatsen</b>	<b>1.925</b>
Niet aanwezig (m.n. ontbrekend onderhoud)	90

<b>Aantal aanwezige bufferplaatsen</b>	<b>1.925</b>
<b>Waarvan inzetbaar / bruikbaar</b>	<b>1.040</b>
- Buiten gebruik ivm covid19, post covid inzetbaar	469
- Inzetbaar (na werving personeel)	237
- Inzetbaar voor specifieke regimes	34
- Plaatsen nu in verbouwing	300
<b>Waarvan niet inzetbaar / bruikbaar</b>	<b>885</b>
- vanwege ligging bufferplaats (2e bed) op afdeling met EPC-regime	417
- vanwege noodzakelijke contra-indicaties (beheersmatige gedetineerden op MPC-locaties)	242
- vanwege leefbaarheid en veiligheid irt gebouw en faciliteiten	226
<b>Aanvullend: niet aanwezig (m.n. ontbrekend onderhoud)<sup>4</sup></b>	<b>90</b>

Het bufferonderzoek laat zien dat er op dit moment dus 1.925 bufferplaatsen GW/VB zijn geïdentificeerd. En van deze 1.925 bufferplaatsen zijn er in de inrichtingen 1.040 bufferplaatsen bruikbaar.

Van 885 plaatsen is vastgesteld dat deze niet bruikbaar zijn. Onder meer omdat het 2<sup>e</sup> bedden betreft op een EPC-regime (zoals EZV<sup>5</sup> of ISD<sup>6</sup>) (417 bedden). Daarnaast zijn er een aantal (nieuwere) locaties die in beginsel volledig MPC gebouwd en beschikbaar zijn. Op een dergelijke locatie is steeds ook een enkele afdeling nodig voor contra-indicaties (beheersmatige gedetineerden, RC-beperkten<sup>7</sup>, e.d.) (242 bedden). Veel andere locaties betreffen gebouwen die oorspronkelijk EPC gebouwd zijn en waar later 2<sup>e</sup> bedden aan zijn toegevoegd. Hiervan is een groot deel inmiddels in gebruik. In het bufferonderzoek is verder vastgesteld dat op een aantal plekken meer ingebruikname van MPC niet mogelijk is omdat de leefbaarheid en veiligheid in de inrichting dan te ver onder druk komt te staan, gelet op de krapte van het gebouw, de grootte van de afdelingen, het aantal tegelijk aanwezige gedetineerden en de beschikbare faciliteiten (226 bedden).

<sup>4</sup> Met name plaatsen die vanwege achterstallig onderhoud brandonveilig en daarmee niet aanwezig zijn als bruikbare bufferplaatsen.

<sup>5</sup> EZV: Extra zorgvoorziening

<sup>6</sup> ISD: Inrichting Stelselmatige Daders

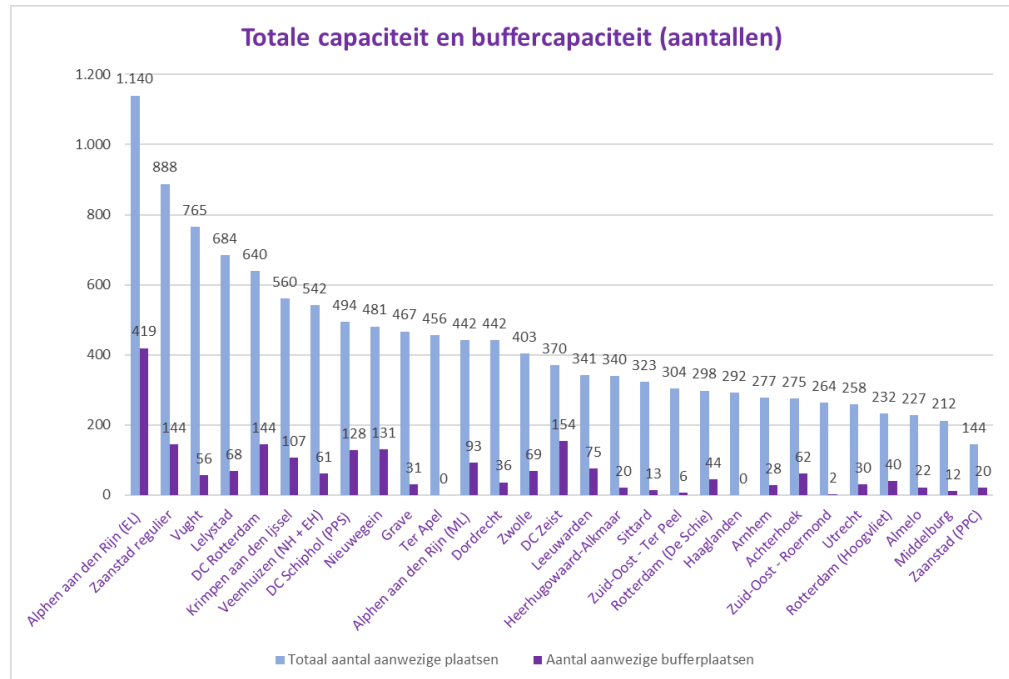
<sup>7</sup> Gedetineerden die beperking hebben opgelegd gekregen door de Rechter-Commissaris



## 2.2 Nadere analyse resultaten vestigingen

De gerapporteerde aantallen zijn gebaseerd op de inventarisatie van de buffercapaciteit van in totaal 29 DJI-vestigingen. Voor een eerste analyse van de resultaten van het bufferonderzoek voor deze vestigingen hebben wij met name gekeken naar respectievelijk de totale capaciteit (totaal aantal fysiek aanwezige celplaatsen), de buffercapaciteit, de (niet) inzetbare buffercapaciteit per vestiging én de redenen waarom buffercapaciteit niet inzetbaar is.

### 2.2.1 Analyse van de gerapporteerde aantallen totale capaciteit en buffercapaciteit



Figuur 1: Totale capaciteit en buffercapaciteit vestigingen (aantallen)

Bovenstaande grafiek geeft een weergave van de aantallen aan totale aanwezige capaciteit en aantallen bufferplaatsen voor de 29 vestigingen.

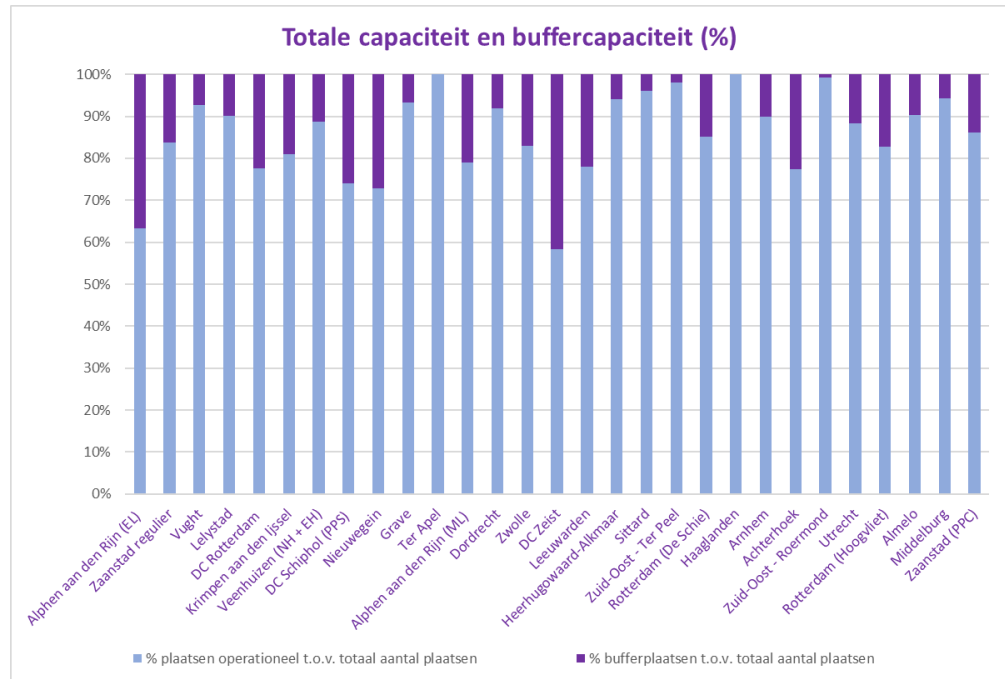
In onderstaande tabellen zijn de 5 vestigingen opgenomen met respectievelijk het grootste aantal celplaatsen en het grootste aantal bufferplaatsen.

Top 5 - Vestigingen met grootste aantal celplaatsen	
	Maximaal aantal plaatsen
Alphen aan den Rijn (EL)	1.140
Zaanstad regulier	888
Vught	765
Lelystad	684
DC Rotterdam	640

Top 5 - Vestigingen met grootste aantal bufferplaatsen	
	Aantal buffer plaatsen
Alphen aan den Rijn (EL)	419
DC Zeist	154
Zaanstad regulier	144
DC Rotterdam	144
Nieuwegein	131

Daarnaast komt uit deze analyse naar voren dat:

- In de 5 vestigingen met de grootste aantallen celplaatsen in totaal 4.117 fysiek celplaatsen aanwezig zijn. Dat is ongeveer 33% van de totale capaciteit aan aanwezige celplaatsen van alle 29 vestigingen.
- In de 5 vestigingen met de grootste aantal bufferplaatsen in totaal 992 bufferplaatsen aanwezig zijn. Dat is ongeveer 49% van het totale aantal bufferplaatsen van alle 29 vestigingen.



Figuur 2: Totale capaciteit en buffercapaciteit vestigingen (%)

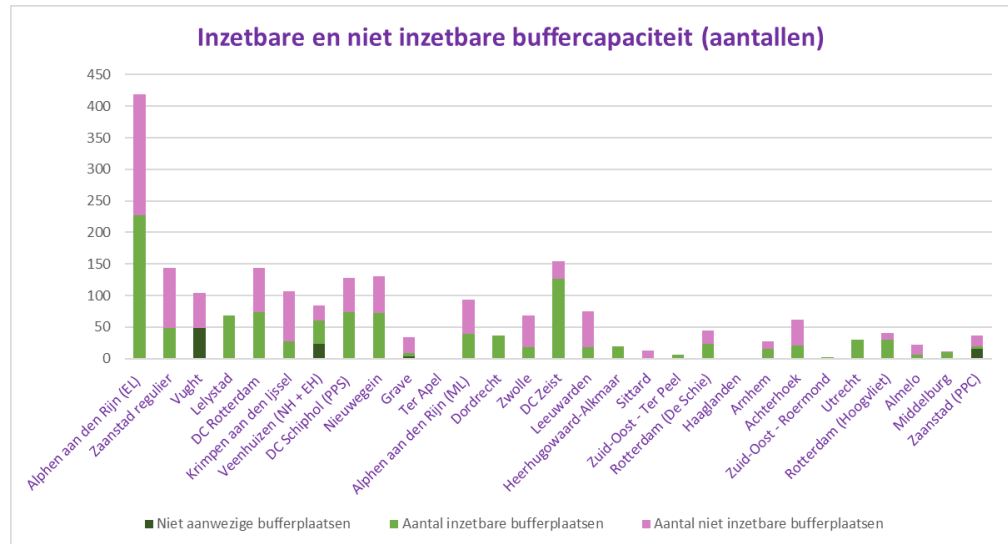
De grafiek in figuur 2 geeft een weergave van het percentuele aandeel aan buffercapaciteit t.o.v. de totale aanwezige capaciteit van de vestigingen.

In de tabel hieronder zijn de 5 vestigingen met het hoogste percentage aan bufferplaatsen weergegeven.

Top 5 - Vestigingen met hoogste % bufferplaatsen			
	Maximaal aantal plaatsen	Aantal bufferplaatsen	% bufferplaatsen t.o.v. totaal aantal plaatsen
DC Zeist	370	154	42%
Alphen aan den Rijn (EL)	1.140	419	37%
Nieuwegein	481	131	27%
DC Schiphol (PPS)	494	128	26%
Achterhoek	275	62	23%

En verder blijkt:

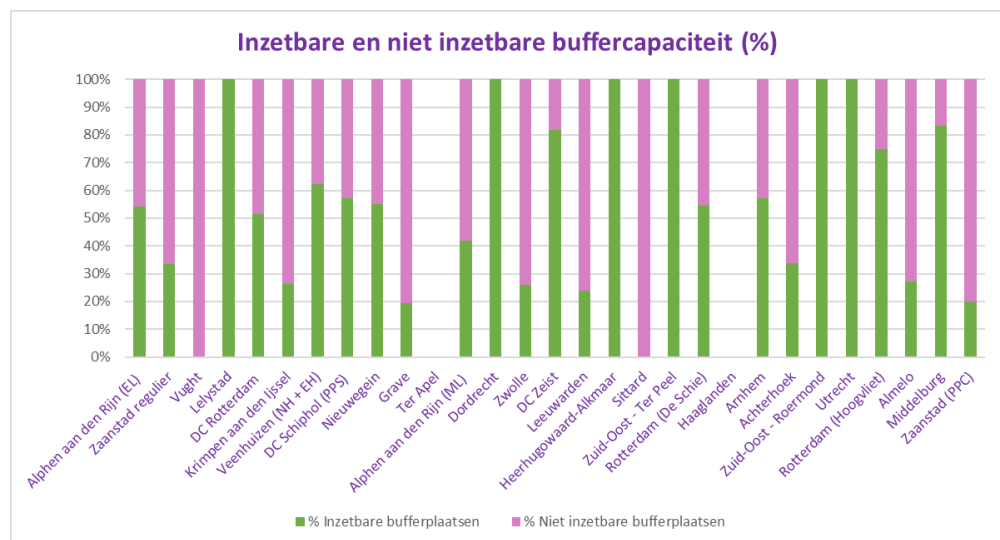
- Het percentage bufferplaatsen t.o.v. het totaal aantal aanwezige celplaatsen over 29 vestigingen is 16%.
- Bij 11 vestigingen is het percentage bufferplaatsen t.o.v. het totaal aantal aanwezige celplaatsen hoger dan dit gemiddelde.



Figuur 3: Inzetbare en niet inzetbare buffercapaciteit vestigingen (aantallen)

De grafiek in figuur 3 geeft een weergave van de aantallen aan inzetbare buffercapaciteit, niet inzetbare buffercapaciteit en niet aanwezige buffercapaciteit<sup>8</sup> voor alle vestigingen.

En de grafiek hieronder geeft een weergave van het percentuele aandeel aan inzetbare en niet inzetbare buffercapaciteit t.o.v. de totale buffercapaciteit van de vestigingen.



Figuur 4: Inzetbare en niet inzetbare buffercapaciteit vestigingen (%)

In de hiernavolgende 2 tabellen zijn aanvullend de 5 vestigingen opgenomen met respectievelijk het hoogste percentage aan *inzetbare* bufferplaatsen en de 5 vestigingen met het hoogste percentage aan *niet inzetbare* buffercapaciteit weergegeven.

<sup>8</sup> Niet aanwezige capaciteit: bufferplaatsen in de boekhouding die feitelijk niet beschikbaar zijn of zullen komen door gebouwelijke omstandigheden. Hierbij gaat het met name om cellen met zwaar achterstallig of nooit uitgevoerd onderhoud.

Top 5 - Vestigingen met hoogste % inzetbare bufferplaatsen			
	% bufferplaatsen t.o.v. totaal aantal plaatsen	Aantal inzetbare bufferplaatsen	% Inzetbare bufferplaatsen
Lelystad	10%	68	100%
Dordrecht	8%	36	100%
Utrecht	12%	30	100%
Heerhugowaard-Alkmaar	6%	20	100%
Zuid-Oost - Ter Peel	2%	6	100%

Top 5 - Vestigingen met hoogste % niet inzetbare bufferplaatsen			
	% bufferplaatsen t.o.v. totaal aantal plaatsen	Aantal niet inzetbare bufferplaatsen	% Niet inzetbare bufferplaatsen
Leeuwarden	22%	57	76%
Zaanstad (PPC)	14%	16	80%
Grave	7%	25	81%
Vught	7%	56	100%
Sittard	4%	13	100%

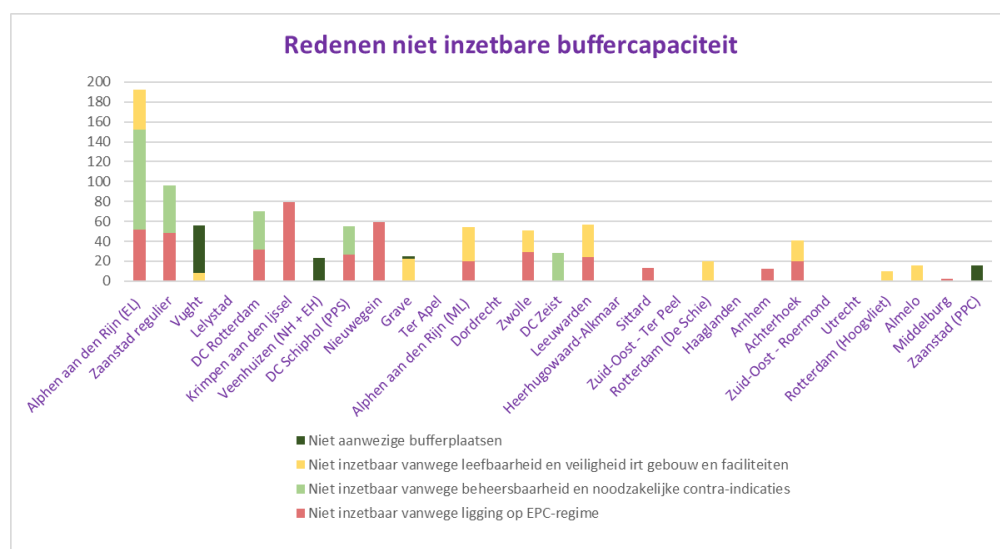
Uit de analyse van de gerapporteerde aantallen komt verder naar voren:

- Het percentage inzetbare bufferplaatsen t.o.v. het totaal aantal bufferplaatsen over 29 vestigingen is 52%;
- Bij 17 vestigingen is het percentage inzetbare bufferplaatsen t.o.v. het totaal aantal bufferplaatsen hoger dan 50%;
- En voor 11 vestigingen ligt het percentage niet inzetbare buffercapaciteit boven de 50%.

### 2.2.3

#### Analyse van de redenen waarom buffercapaciteit niet inzetbaar is

Onderstaande grafiek geeft hiervan een weergave van de redenen zoals gehanteerd in het rapport bufferonderzoek GW/VB), waarom buffercapaciteit niet inzetbaar is. (inclusief 'niet aanwezige bufferplaatsen', dat met name plaatsen zijn die vanwege achterstallig onderhoud brandonveilig zijn en daarmee niet inzetbaar).



Figuur 5: Inzetbare en niet inzetbare buffercapaciteit vestigingen (%)

De volgende tabel geeft een overzicht van de 5 vestigingen waarvoor het percentage niet inzetbare bufferplaatsen vanwege het meer subjectieve criterium leefbaarheid en veiligheid in relatie tot gebouw en faciliteiten het hoogst zijn.

<b>Top 5 - Vestigingen met hoogste % niet inzetbare bufferplaatsen vanwege leefbaarheid en veiligheid i.r.t. gebouw en faciliteiten</b>			
	<i>Niet inzetbaar vanwege leefbaarheid en veiligheid i.r.t. gebouw en faciliteiten (#)</i>	<i>Totaal aantal bufferplaatsen</i>	<i>Niet inzetbare vanwege leefbaarheid en veiligheid i.r.t. gebouw en faciliteiten (%)</i>
Almelo	16	22	73%
Grave	22	31	71%
Rotterdam (de Schie)	20	44	45%
Leeuwarden	33	75	44%
Alphen aan den Rijn (ML)	34	93	37%

Uit deze analyse blijkt onder andere:

- Het percentage niet inzetbare bufferplaatsen vanwege leefbaarheid en veiligheid t.o.v. het totaal aantal bufferplaatsen over 29 vestigingen is 11%.
- Bij 19 vestigingen zijn er *geen* bufferplaatsen die om deze reden niet inzetbaar zijn.

### 2.3 Selectie vestigingen voor validatieonderzoek

Op basis van de hierboven toegelichte analyse hebben wij een selectie gemaakt van de volgende 5 vestigingen waarvoor wij de totstandkoming van de gerapporteerde capaciteitscijfers en kwalitatieve beweringen over de inzetbaarheid van buffercapaciteit (audittrail) in detail hebben onderzocht:

- Alphen aan den Rijn (EL)
- Vught
- Lelystad
- Zaanstad regulier
- Leeuwarden

Daarnaast hebben wij ook *Krimpen aan den IJssel* toegevoegd aan de selectie aangezien wij, in overleg met DJI, deze vestiging als eerste hebben onderzocht om inzicht te krijgen in het gevolgde proces van de totstandkoming van de capaciteitscijfers zoals opgenomen in het eindrapport onderzoek buffercapaciteit DJI.

Met deze selectie vestigingen is gecontroleerd:

- 4378 van de 12.561 gerapporteerde maximaal aantal celplaatsen (35%)
- 869 van de 2015 gerapporteerde bufferplaatsen (43%)
- 389 van de 1040 gerapporteerde inzetbare bufferplaatsen (37%)
- 480 van de 975 gerapporteerde niet inzetbare bufferplaatsen (49%)

Om meer inzicht te krijgen in de werkelijkheid achter de cijfers en argumenten voor de inzetbaarheid van buffercapaciteit, hebben wij in de veldwerkfase van het onderzoek ook besloten aanvullend nog 2 vestigingen te bezoeken. Het ging er daarbij vooral om aanvullend inzicht te krijgen in wat maakt waarom het veilig en verantwoord inzetten van buffercapaciteit wel of niet mogelijk is.

We hebben er voor gekozen PI Leeuwarden en PI Zaanstad te bezoeken.

Belangrijkste reden hiervoor was dat Leeuwarden een 'oudere' PI is, die destijds ontworpen en gebouwd is voor één gedetineerde op één cel, en Zaanstad juist een moderne PI is, ontworpen en gebouwd als MPC (meerpersoonscel).

Naast een rondleiding bij deze vestigingen hebben wij ook uitgebreid gesproken met de vestigingsdirectie van deze twee PI's.

## 3 Bevindingen validatie

*Centrale boodschap:*

***Het rapport geeft een beargumenteerd beeld van het aantal nog te operationaliseren celplaatsen, uitgaande van de huidige gebouwelijke omstandigheden en geldende (beleids)uitgangspunten***

Hieronder zetten wij onze bevindingen uiteen. In aansluiting op de onderzoeksvragen zoals opgenomen in de opdrachtbevestiging van deze validatie<sup>9</sup> gaan wij in op:

- de (werk)wijze waarop het Rapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB tot stand is gekomen;
- de herleidbaarheid van de gerapporteerde aantal totale capaciteit en aanwezige bufferplaatsen naar hun bronnen en de mate waarin deze bronnen geverifieerd zijn;
- De gehanteerde voorwaarden voor het in gebruik nemen van buffercapaciteit (inclusief het gebruik van het CAM-model);
- de herleidbaarheid van de gerapporteerde aantallen bruikbare bufferplaatsen.

### 3.1 Het bufferonderzoek is uitgevoerd conform de beschreven werkwijze

- De (inzetbaarheid van de) buffercapaciteit is op een uniforme wijze voor alle vestigingen geïnventariseerd conform de werkwijze zoals beschreven in het plan van aanpak en het rapport.

Uit de ontvangen documentatie van DJI is duidelijk herleidbaar dat voor de inventarisatie van de buffercapaciteit de werkwijze is gevolgd zoals beschreven in het plan aanpak en het eindrapport buffercapaciteit. Deze werkwijze is, op kleine verschillen na, ook uniform toegepast voor de inventarisatie van de (inzetbaarheid van de) buffercapaciteit van alle in het bufferonderzoek betrokken vestigingen.

### 3.2 De gerapporteerde aanwezige bufferplaatsen zijn herleidbaar en gebaseerd op geverifieerde informatie

- De capaciteitscijfers 'aantal aanwezige plaatsen' en 'aantal aanwezige bufferplaatsen' zoals opgenomen in het eindrapport buffercapaciteit zijn herleidbaar, eenduidig en afgestemd tussen de onderzoekscommissie, de vestigingen en de Divisie Individuele Zaken (DIZ).

Op basis van de ontvangen informatie van de onderzoekscommissie DJI, hebben wij goed kunnen herleiden hoe deze capaciteitscijfers, zoals opgenomen in het eindrapport inventarisatie buffercapaciteit GW/VB, tot stand zijn gekomen. Uit de ontvangen documentatie wordt duidelijk hoe de data zijn verzameld en welke berekeningen zijn uitgevoerd.

De (buffer)capaciteitscijfers zijn per vestiging afgestemd en geverifieerd tussen de vestiging, de onderzoekscommissie DJI en de Divisie Individuele Zaken. Daarbij is met behulp van het CAM-model nagegaan of potentieel inzetbare bufferplaatsen tot

---

<sup>9</sup> Zie Definitief opdrachtbevestiging validatie onderzoek DJI, versie 2.0, 20 juli 2021

knelpunten zou leiden in de organisatie. Ook de impact van die knelpunten is met de vestigingen afgestemd.

Op basis van deze afgestemde capaciteitscijfers per vestiging zijn de totalen berekend<sup>10</sup> en deze sluiten aan op de totalen van deze capaciteitscijfers zoals opgenomen in het eindrapport onderzoek buffercapaciteit.

Door het inventarisatieonderzoek zijn eventuele verschillen die bestonden in de administratie van Divisie Individuele Zaken (DIZ) en de administratie in TULP GW bij de vestigingen verklaard en verdwenen.

### **3.3 Met het CAM-model is inzichtelijk gemaakt of, in relatie tot de beschikbare faciliteitenruimten van een vestiging, buffercapaciteit in gebruik genomen kan worden.**

#### *Inleiding Capaciteit Analyse Model (CAM)*

Na het vaststellen van het aantal bufferplaatsen per vestiging in fase 1, richtte fase 2 van het onderzoek zich op de vraag: 'of, en zo ja onder welke voorwaarden, die buffercapaciteit in gebruik genomen kan worden'. Hiervoor is het zogenaamde Capaciteit Analyse Model (CAM-model) opgesteld en gebruikt. Dit CAM-model berekent op basis van de opgegeven capaciteit en regimes de bezettingsgraad van de aanwezige faciliteiten. Zo wordt inzichtelijk gemaakt welke mogelijke knelpunten ontstaan als er meer (buffer)plaatsen in gebruik wordt genomen.

De informatie die gebruikt is voor het CAM-model bestaat uit de volgende, door de vestiging opgegeven, gegevens:

- Het aantal ruimtes inclusief capaciteit (aantal te gebruiken plekken in die ruimte) in het gebouw;
- De historische bezettingsgraad per activiteit per regimair dagprogramma (%);
- Eventuele knelpunten binnen de vestiging ten aanzien van de ruimten voor personeel & magazijnen;
- Het aantal bufferplaatsen per afdeling van een vestiging.

Om de bezettingsgraad van de faciliteitenruimten te kunnen berekenen, maakt de volgende algemene informatie ook onderdeel uit van het CAM-model:

- Het aantal uren dat een gedetineerde recht heeft op activiteit per week per regimair dagprogramma;
- Het aantal momenten in de week per activiteit.

Daarnaast is het CAM-model gebruikt als een gesprekstool om verschillende scenario's te berekenen en die tijdens het vervolgesprek met PI's door te nemen. Met het CAM-model kunnen scenario's worden gemaakt door variabelen te wijzigen (soort detentiecapaciteit, aantal gedetineerden, historische gegevens en faciliteitenruimtes). Op die manier wordt berekend wat het gebouw in relatie tot detentiecapaciteit (soort en aantal) aan kan en aan welke 'knoppen' er gedraaid zou kunnen worden om tot optimalisering te komen van de gebouwelijke capaciteit per vestiging.

- De gebruikte gegevens in het CAM-model sluiten aan op de door de vestiging opgegeven en afgestemde informatie over beschikbare capaciteit faciliteitenruimten, historische bezettingsgraden, eventuele knelpunten personele ruimten en magazijnen én aantallen bufferplaatsen per afdeling

De door de vestigingen opgegeven gegevens over respectievelijk de aantallen faciliteitenruimten, de historische bezettingsgraad per activiteit per regimair dagprogramma, eventuele knelpunten voor ruimten voor personeel en magazijnen en bufferplaatsen per afdeling zijn één -op - één verwerkt in het CAM-model voor de betreffende vestiging. Sommige vestigingen (Zaanstad en Achterhoek) zijn voordat

---

<sup>10</sup> In Excel document 36 DEF Consolidatietabellen – presentatie 22 juni 2021

de coronamaatregelen aangescherpt werden, door de onderzoekscommissie bezocht<sup>11</sup>. Voor deze vestigingen zijn de aantallen gebaseerd op hun waarneming en afgestemd met de vestigingsdirecties. Daarnaast beschikten sommige vestigingen niet over historische gegevens over de bezetting. In dat geval heeft een adviescommissie van DJI hiervoor een inschatting gemaakt. (Deze adviescommissie bestond uit 5 leden, zijnde collega's van DJI met ieder hun eigen specialisme op het gebied van beleid, financiën, capaciteit en personele inzet).

- De in het CAM-model gebruikte gegevens over het aantal momenten en uren per activiteit per regimair programma sluiten aan op de geformuleerde (beleid)uitgangspunten in de (vorige) PBW<sup>12</sup> en van DJI ontvangen productspecificaties en handleidingen per regimair programma

Op een paar kleine verschillen na die niet van invloed zijn op de uitkomsten, sluiten de brongegevens in het CAM-model aan op de uitgangspunten in de ontvangen productspecificaties en handleidingen<sup>13</sup> voor een regimair programma en op de Penitentiaire Beginselen Wet. Deze brongegevens betreffen het aantal uren dat een gedetineerde recht heeft op een activiteit.

- De met het CAM-model berekende bezettingspercentages van de faciliteitruimten van een vestiging zijn herleidbaar en juist berekend op basis van de ingevoerde gegevens.

Op basis van de opgegeven en afgestemde gegevens van de vestiging en gegevens over het aantal momenten en uren per activiteit per regimair programma zijn met het CAM-model initieel de bezettingspercentages van de faciliteitenruimten van de vestiging. Deze bezettingspercentages zijn herleidbaar en op een juiste manier berekend. Vervolgens is, in een gesprek tussen de onderzoekscommissie DJI en de vestiging (2<sup>e</sup> fase gesprek) aan de hand van het CAM-model verder verkend of de operationalisering van de buffercapaciteit tot knelpunten zou leiden.

### 3.4

#### **De gerapporteerde aantallen inzetbare, niet inzetbare bufferplaatsen en niet aanwezige bufferplaatsen (totalen per vestiging) zijn herleidbaar en besproken tussen vestigingsdirecties en de divisiedirectie GW/VB**

##### *Inleiding inzetbaarheid bufferplaatsen*

Het daadwerkelijk veilig en verantwoord in gebruik kunnen nemen van de buffercapaciteit hangt af van verschillende factoren. De inzetbaarheid is onder andere afhankelijk van of het gebouw voldoende ruimte biedt om meerdere gedetineerden op te vangen (in gemeenschappelijke ruimtes zoals keukens of arbeidszaal). Maar ook of de huidige bestemmingen van de gedetineerden zich lenen voor een MPC-regime.

Zo is de buffercapaciteit niet zonder meer overal inzetbaar omdat:

- de buffercapaciteit in sommige inrichtingen betrekking heeft op regimes met een eenpersoonscel –bestemming (EPC). Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een inrichting met capaciteit voor stelselmatige daders (ISD), of met extra zorgvoorziening (EZV);
- EPC-capaciteit nodig is in verband met contra-indicaties voor MPC-plaatsing; het uitgangspunt is dat iedere gedetineerde in aanmerking komt voor plaatsing op

<sup>11</sup> Door COVID 19 was de onderzoekscommissie DJI genoodzaakt de werkwijze aan te passen. Fysiek bezoek door de onderzoekscommissie aan de vestigingen was niet meer mogelijk. De objectieve waarneming in de vestigingen van de gebouwelijke situatie werd vervangen door een digitaal onderzoek. Het digitale onderzoek moest tot dezelfde resultaten leiden als bij het fysieke bezoek en ook de samenwerking met de vestiging bleef onveranderd.

<sup>12</sup> PBW: Penitentiaire Beginselen Wet. Per 1 juli 2021 is een nieuwe PBW ingegaan en tijdens het onderzoek naar de buffercapaciteit was de "oude" PBW nog van kracht. Voor deze validatie hebben wij niet onderzocht wat verschillen zijn en wat het mogelijke effect daarvan zou kunnen zijn voor het gebruik van het CAM-model

<sup>13</sup> Zie bijlage 3: Ontvangen documenten en informatie onderzoek buffercapaciteit



een MPC, tenzij er sprake is van een zogeheten contra-indicatie. Deze contra-indicaties zien op de psychische gestoordheid van een gedetineerde, diens verslavingsproblematiek, gezondheidstoestand en gedragsproblematiek maar ook op de achtergrond van het door de gedetineerde gepleegde delict en de aan hem opgelegde beperkingen. Zeker bij inrichtingen die hoofdzakelijk zijn ingericht met twee- of meerpersoonscellen, zal door contra-indicaties EPC-capaciteit nodig zijn.

- de beschikbare faciliteiten (te) beperkt zijn (bezoek, arbeid, werkplekken personeel, etc.);
- Er grenzen zijn aan de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid die nodig is voor het veilig werken binnen de inrichting.

In de 3<sup>e</sup> fase van het bufferonderzoek heeft per vestiging nog een gesprek plaatsgevonden tussen de onderzoekscommissie DJI, de vestigingsdirectie en de directie van de Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring over de mogelijke inzetbaarheid van de in de eerdere fases vastgestelde buffercapaciteit en mogelijke knelpunten. Dit heeft per vestiging geleid tot een verdeling van het aantal bufferplaatsen in de (sub)categorieën:

- **Inzetbaar:** inzetbaar na covid-19, inzetbaar na werving personeel, inzetbaar voor specifieke regimes, verbouwingen
  - **Niet inzetbaar:** vanwege ligging bufferplaats op afdeling EPC-regime, vanwege noodzakelijke contra-indicaties, i.v.m. leefbaarheid en veiligheid i.r.t. gebouw en faciliteiten.
- De totalen van de capaciteitscijfers 'aantal inzetbare bufferplaatsen', 'aantal niet inzetbare bufferplaatsen' en 'niet aanwezige bufferplaatsen' zoals opgenomen in het eindrapport buffercapaciteit zijn herleidbaar en afgestemd tussen de onderzoekscommissie, de vestigingsdirecties en de directie van de Divisie GW/VB

Op basis van de ontvangen informatie van de onderzoekscommissie DJI, hebben wij goed kunnen herleiden hoe deze capaciteitscijfers, zoals opgenomen in het eindrapport inventarisatie buffercapaciteit GW/VB, tot stand zijn gekomen. Uit de ontvangen gespreksverslagen van de fase 2 en fase 3 gesprekken wordt duidelijk hoe bepaald is of een bufferplaats inzetbaar is of niet.

Deze cijfers over de inzetbare en niet inzetbare buffercapaciteit zijn per vestiging besproken en afgestemd tussen de vestigingsdirectie, de onderzoekscommissie DJI en de directie van de Divisie GW/VB.

Op basis van deze afgestemde capaciteitscijfers per vestiging zijn de totalen berekend (in Excel document 36 DEF Consolidatietabellen – presentatie 22 juni 2021) en deze sluiten aan op de totalen van deze capaciteitscijfers zoals opgenomen in het eindrapport onderzoek buffercapaciteit.

- De onderverdeling van de 'niet inzetbare buffercapaciteit' is niet geheel zuiver in de drie categorieën gepresenteerd

Zo hebben wij onder andere vastgesteld dat voor PI Zaanstad 48 plaatsen niet in de juiste categorie zijn opgenomen. Waar in het overleg is geconstateerd dat deze bufferplaatsen niet inzetbaar zijn door ligging op een EPC-regime zijn deze bufferplaatsen opgenomen onder niet inzetbaar vanwege noodzakelijke contra-indicaties.

### 3.5

#### **De (on)mogelijkheden tot het inzetten van buffercapaciteit zijn grondig onderzocht en besproken tussen de vestigingsdirecties en de divisiedirectie**

- Vanwege het ontbreken van specifiek beleid m.b.t. de veiligheid en leefbaarheid, is de inschatting van de impact op veiligheid en leefbaarheid een subjectief criterium in het onderzoek. Desondanks zijn de (on)mogelijkheden tot inzetbaarheid van buffercapaciteit grondig onderzocht en vervolgens in overleg tussen de Vestigingsdirectie en de Divisiedirectie besproken

DJI heeft aangegeven dat er, naast de gebouwelijke eisen en voorschriften voor de beveiliging (onder meer het programma van eisen voor de inrichtingen) en een personele ratio van 2 personeelsleden op 24 uitgesloten gedetineerden, geen specifiek beleid is dat gericht is op de veiligheid en leefbaarheid van afdelingen binnen een inrichting. Het vaststellen door de DJI dat het inzetten van buffercapaciteit niet wenselijk is in verband met de leefbaarheid en veiligheid in relatie tot het gebouw en de faciliteiten van een inrichting is daarom subjectief. Uitgangspunt is hier uiteraard dat het beleid 'verantwoord' moet blijven, in die zin dat het veilig en beheersbaar blijft.

Het gebouw is hierin behoorlijk bepalend. Veel vestigingen zijn al behoorlijk oud en oorspronkelijk gebouwd voor EPC-gebruik. In de afgelopen jaren zijn in verschillende van deze inrichtingen aanpassingen gerealiseerd om MPC plaatsen te realiseren. Deze inrichtingen verschillen in vele opzichten van gebouwen die als MPC-inrichting zijn gebouwd. Zo zijn de cellen in een MPC-inrichting, uitgerust als MPC met telefoon en douche op cel en zijn de afdelingen berekend op het aantal gedetineerden, rekening houdend met 2 gedetineerden op één cel. In een EPC gebouwde PI zoals Leeuwarden zijn de douches en telefoons geplaatst op de afdeling en initieel gebouwd en veelal berekend op het aantal gedetineerden uitgaande van 1 persoon op cel. Door uitbreiding van het aantal gedetineerden op een dergelijke afdeling door structureel gebruik van de MPC mogelijkheid kan de onrust, overzichtelijkheid en daarmee onveiligheid op een afdeling sterk toenemen. De afmetingen van een afdeling, zichtlijnen, aantal afdelingsfaciliteiten zoals douches, telefoons en afmetingen keukenruimten zijn daarbij dus van invloed op de mogelijke en verantwoorde belasting in aantal gedetineerden op een afdeling.

In de zogeheten 2e en 3e fase gesprekken zijn de vestigingen uitgedaagd en kritisch bevraagd op de (grenzen van de) mogelijkheden om de vastgestelde buffercapaciteit in te zetten. Wij lezen in de verslagen van deze gesprekken dat vestigingen bereid zijn geweest hier gehoor aan te geven, al dan niet onder bepaalde voorwaarden, maar ook duidelijk aangeven waar dat volgens de vestigingsdirectie echt niet wenselijk of mogelijk is zonder dat dit te veel ten koste gaat van de veiligheid en/of leefbaarheid binnen de inrichting. Uiteindelijk wordt door de divisiedirectie een besluit genomen over het aantal inzetbare en niet inzetbare bufferplaatsen voor de inrichting.

### 3.6

#### **Het rapport geeft met het aantal fysiek aanwezige capaciteit geen inzicht op wat gebouw technisch maximaal mogelijk is**

- Het uitgangspunt voor de inventarisatie en het bepalen van het aantal bufferplaatsen was het aantal fysiek aanwezige bedden. Hoewel dit conform de afgesproken werkwijze is, zijn in het gerapporteerde aantal aanwezige plaatsen huidige beleidskeuzes geïntegreerd

Het uitgangspunt voor de inventarisatie en het bepalen van het aantal bufferplaatsen was het aantal fysiek aanwezige bedden op het moment van de inventarisatie. Hierdoor zijn (eerdere) beleidskeuzes hierin meegenomen. Zo zijn bijvoorbeeld in de als MPC gebouwde PI Zaanstad bij de bouw al 3 afdelingen 'ingetekend' als EPC-afdeling. Voor deze afdelingen is in het bufferonderzoek 1

celplaats per cel meegeteld in de 'totaal aantal fysiek aanwezige plaatsen'. Gebouw technisch gezien zouden deze cellen echter wel als MPC kunnen worden ingezet.

Bij een eventuele inventarisatie van de mogelijkheden bij veranderende (beleids)keuzes geeft het bufferonderzoek dan geen volledig beeld van de mogelijk beschikbare bufferplaatsen. Hoewel de impact van dergelijke beleidskeuzes groot zal zijn, is het bijvoorbeeld mogelijk dat er meer bufferplaatsen te realiseren zijn dan nu in het bufferonderzoek zijn opgenomen, bij een regionale of landelijke herziening van regimes waardoor doelgroepen daar geplaatst worden waar die passen bij de uitgangspunten van het gebouw.

## 4 Verantwoording onderzoek

### 4.1 Werkzaamheden en afbakening

Om de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden hebben wij onderzocht hoe de gerapporteerde capaciteitscijfers en beweringen in het DJI-rapport tot stand zijn gekomen. Hiervoor hebben wij de (beschikbare) informatie - die gebruikt is in het buffercapaciteitsonderzoek DJI en waarop de capaciteitscijfers uit het rapport zijn gebaseerd - bestudeerd en geanalyseerd. Deze informatie bevat onder andere: plan van aanpak, documenten en communicatie ten aanzien van de inventarisatie van capaciteit binnen een vestiging en verslagen van gesprekken tussen de onderzoekscommissie, de vestigingen (directie) en de divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring, productspecificaties en handleidingen regimes en dagprogramma's. Indien de analyse leidde tot vragen, zijn deze teruggelgd aan de onderzoekscommissie DJI en waar nodig zijn deze met de leden van de onderzoekscommissie DJI besproken.

Na een eerste korte inventarisatie werd duidelijk dat voor alle 29 vestigingen die onderdeel hebben uitgemaakt van het inventarisatieonderzoek naar de buffercapaciteit een zo goed als dezelfde wijze van inventarisatie is toegepast. Mede op basis daarvan hebben wij een selectie gemaakt van 6 vestigingen waarvoor wij de totstandkoming van de capaciteitscijfers tot aan het rapport volledig hebben onderzocht. Ook hebben wij voor het onderzoek PI Leeuwarden en PI Zaanstad bezocht en gesproken met de vestigingsdirecties.

Aangezien de werkwijze in het DJI-onderzoek uniform is toegepast, veronderstellen wij dat de selectie van deze 6 vestigingen een voldoende onderbouwing biedt om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag van dit validatieonderzoek.

Voor de analyse en onderbouwing van de selectie van deze vestigingen verwijzen wij naar hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

### 4.2 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoekopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoekopdracht.

### 4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, DG Straffen en Beschermen (DGSenB), dhr. mr. W.F. Saris MPA, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt.

De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

## 5 Ondertekening

Den Haag, 14 december 2021

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Auditdienst Rijk  
drs. C.W.J. Spaaij RO CIA  
Projectleider

## 6 Bijlage(n)

### **Bijlage I: Managementreactie DJI**

#### **Reactie DJI op het onderzoeksrapport ADR "validatie onderzoek buffercapaciteit GW/VB", concept d.d. 9 november 2021**

*23 november 2021<sup>14</sup>*

DJI is blij dat de ADR vaststelt dat de bevindingen en de conclusies in het bufferonderzoek navolgbaar en grondig tot stand zijn gekomen. De opzet van het bufferonderzoek had tot doel om via een uniforme werkwijze tot een toetsbare en herleidbare uitkomst te komen, en daar is op gestuurd. Het is daarom goed te constateren dat dit door de ADR is vastgesteld en gevalideerd. In het bijzonder is het goed om te lezen dat de ADR constateert dat ook de weging van de leefbaarheid en veiligheid in de inrichtingen goed en grondig is gedaan, ondanks dat dit maar beperkt objectief aan de hand van cijfers is vast te stellen.

Op basis van het rapport gaan we met de opdrachtgever en eigenaar in gesprek over de toepassing en uitwerking van het bufferonderzoek in de cijfers van DJI.

De ADR heeft één kanttekening bij het rapport, namelijk dat niet in beeld is gebracht waar eventueel extra (buffer)plekken mogelijk zijn. Deze constatering klopt. Zoals de ADR zelf ook vaststelt, was de scope van het onderzoek om te kijken naar de huidige fysiek aanwezige bufferplaatsen (op het moment van de inventarisatie). Daarmee is niet in beeld gebracht op welke plekken eventueel extra fysieke bufferplekken gecreëerd zouden kunnen worden. In de gesprekken met de inrichtingen is soms wel onderzoek gedaan naar extra plaatsen, maar die informatie is niet systematisch verwerkt en viel buiten de scope van het onderzoek. Het gaat naar onze inschatting om een zeer beperkt aantal plaatsen dat binnen de huidige gebouwen extra kan worden gecreëerd. Inmiddels is een programma visie op celcapaciteit en vastgoed DJI gestart. Op basis van de uitkomsten van dit programma kan worden bekeken of het nodig is deze inventarisatie (alsnog) te doen.

---

<sup>14</sup> Reactie per mail ontvangen op 23 november 2021 van dhr. G. Suurmond, strategisch adviseur Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring DJI

## Bijlage II: Beschrijving onderzoeksaanpak bufferonderzoek DJI

De informatie om het aantal aanwezige bufferplaatsen van een vestiging vast te stellen (Fase 1) is initieel verkregen door het versturen van een inventarisatieformulier naar de vestigingen. Met dit inventarisatieformulier werd de vestiging gevraagd om het aantal fysiek aanwezige celplaatsen (1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> bedden), en hoeveel daarvan niet in gebruik waren op dat moment (de buffercapaciteit). Ook zijn de vestigingen gevraagd om cijfers op te leveren m.b.t. de historische bezettingsgraad van de faciliteiten ruimten, het aantal plaatsen per activiteitenruimte en eventuele knelpunten voor personeelsruimten of magazijnen.

Vervolgens is het maximaal aantal plaatsen in de vestiging 'afgepeld' naar het, op dat moment, aantal plaatsen wat 'in productie' is bij de vestiging. Daarvoor zijn aanvullend de volgende vragen gesteld aan de vestiging:

1. Hoeveel plaatsen zijn er onttrokken aan de capaciteit door –beperkingen als gevolg van het regime?
2. Hoeveel plaatsen zijn er onttrokken aan de capaciteit als gevolg van Corona?
3. Hoeveel plaatsen zijn er onttrokken aan de capaciteit als gevolg van onvoldoende faciliteiten in het gebouw?
4. Hoeveel plaatsen zijn er onttrokken aan de capaciteit als gevolg van verbouwingen?
5. Hoeveel plaatsen heeft de vestiging als buffer?

Ook is een vergelijking gemaakt tussen de EPC en MPC-opgave van de vestiging en de bij DIZ bekende gegevens om eventuele verschillen eenvoudig inzichtelijk te maken. Hierop volgend heeft DIZ, waar nodig, contact gezocht met de vestigingen om de TULP GW administratie in overeenstemming te brengen met de penitentiaire landkaart van GW (of andersom).

Om vast te stellen of, en zo ja onder welke voorwaarden, buffercapaciteit – zoals vastgesteld in fase 1 -in gebruik genomen kan worden (Fase 2), is gebruik gemaakt van het ontwikkelde Capaciteit Analyse Model (CAM-model). Aan de hand van dit model is inzichtelijk gemaakt of de inzet van de buffercapaciteit zou leiden tot knelpunten in het gebruik van de faciliteitenruimten in de vestiging. Dit ter voorbereiding van een gesprek tussen de onderzoekscommissie DJI, de vestigingsdirectie en de Divisie. Tijdens dit overleg kon met het CAM-model bekeken worden in hoeverre de inzet tot problemen zou kunnen leiden.

Vervolgens heeft er in fase 3 nog een hoor-en wederhoor gesprek plaatsgevonden. Dit heeft per vestiging geleid tot een verdeling van het aantal bufferplaatsen in (sub)categorieën:

- *Inzetbaar*: inzetbaar na covid-19, inzetbaar na werving personeel, inzetbaar voor specifieke regimes, verbouwingen
- *Niet inzetbaar*: vanwege ligging bufferplaats op afdeling EPC-regime, noodzakelijke contra-indicaties, i.v.m. leefbaarheid en veiligheid i.r.t. gebouw en faciliteiten.

Tenslotte is op basis van de verzamelde aantallen en informatie het eindrapport onderzoek buffercapaciteit GW/VB opgesteld.



## Bijlage III: Overzicht ontvangen documentatie

### A. Ontvangen productspecificaties en handleidingen van regimes

Nr.	Datum	Titel
1	27 mei 20 Definitief	Handleiding Penitentiaire Productie-Bedrijven - Toevoeging bij handleiding dagprogramma DBT
2	24 september 20 Versie 1	Handleiding Terroristenafdeling – Versie 1.0
3	22 juni 21 Versie 1.3	Beleidskader Beperkt Beveiligde Afdeling - Ingangsdatum 1 juli 21
4	17 april 21 Vastgesteld	Handleiding Dagprogramma zonder arbeid (Arrestanten < 8 weken) M.V
5	Juli 2013 Definitief	Handleiding dagprogramma DBT - Modernisering Gevangeniswezen
6	Januari 2018	Bijlage bij Handleiding dagprogramma DBT: Functionaliteit medicatieverstrekking
7	10 augustus 2010	Productbeschrijving Extra Zorg Voorziening
8	Oktober 2010	Productbeschrijving herziene versie – Inrichtingen voor stelselmatige Daders (ISD)
9	28 februari 2017 Vastgesteld	Productspecificatie Basisprogramma Beheers Problematische Gedetineerden voor Huizen van bewaring en gevangenis - Mannen en Vrouwen
10	Augustus 2013	Productspecificaties Basisprogramma – voor Huizen van bewaring en Gevangenis
11	1 Oktober 2018 Vastgesteld	Productspecificaties Basisprogramma VRIS - voor huizen van bewaring en gevangenis
12	Augustus 2013	Productspecificaties Basisprogramma zonder arbeid - voor speciale afdelingen, inrichtingen voor arrestanten tot acht weken
13	1 Oktober 2018 Vastgesteld	Productspecificaties Plusprogramma VRIS - voor gevangenis
14	n.v.t.	Bijlage 1 Productspecificatie Penitentiair Psychiatrisch Centrum - beleidsinhoudelijk
15	19 april 2013	Productspecificaties Plusprogramma - voor Gevangenis
16	20 december 2019 Vastgesteld	Handleiding Vreemdelingenbewaring (excl. GGv) – Versie 10
17	1 juli 2018 Definitief	Productspecificatie Gesloten Gezinsvoorziening – voor Detentiecentra
18	1 juli 2018 Definitief	Productspecificatie Verblijfsregime Vreemdelingenbewaring - voor Detentiecentra
19	24 februari 20	Productspecificatie Terroristen Afdeling
20	2018 t/m 2021	DJI Convenant – Werken aan een 'Solide Personeelsbeleid'

### B. Overzicht ontvangen documentatie per vestiging

#### Vestiging Krimpen aan den IJssel

Nr.	Datum	Beschrijving	Titel mail
1	18.01.21	Aanpassing gebouwelijke capaciteit	KRIMPEN - Kopie van 201116 Inventarisatieformulier vestiging Krimpen VEST - na afstemming DIZ.xlsx
2	05.01.21	Bevestiging VD op factfinding	Krimpen - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
3	18.12.20	Afstemming factfinding met vestiging	Krimpen - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
4	02.12.20	Bespreking met DIZ over gebouwelijke capaciteit	KRIMPEN - Kopie van 201116 Inventarisatieformulier vestiging Krimpen VEST (Versie 0.5) 16 11 20

Nr.	Datum	Beschrijving	Titel mail
5	16.11.20	Aanvullingen en beantwoorden van vragen door vestiging	RE voorbereiding overleg buffercapaciteit PI Krimpen
6	16.11.20	Vragen aan vestiging	Kopie van 201116 Inventarisatieformulier vestiging Krimpen VEST (Versie 0.5) 16 11 20
7	13.11.20	Verzenden praatstuk fase 1 aan vestiging	voorbereiding overleg buffercapaciteit PI Krimpen
8	26.10.20	Ingefulde inventarisatie van vestiging ontvangen	FW Inventarisatie excel document van PI Krimpen aan den IJssel

*Vestiging Alphen aan den Rijn – Eikenlaan*

Nr.	Datum	Beschrijving van de inhoud	Titel mail
1	06.01.21	CAM model	Alphen EL - CAM Model - 6 jan 21 - nieuwe circulaire sport
2	31.05.21	Reactie op verschillen analyse	RE: nav fase 3 gesprek PI Alphen en gewijzigde cijfers PI Alphen afgezet tegen de factfinding en fase 2
3	30.05.21	Reactie op verschillen analyse	RE: nav fase 3 gesprek PI Alphen en gewijzigde cijfers PI Alphen afgezet tegen de factfinding en fase 2
4	25.05.21	Reactie op verschillen analyse	Re: nav fase 3 gesprek PI Alphen en gewijzigde cijfers PI Alphen afgezet tegen de factfinding en fase 2
5	25.05.21	Verschillen analyse	nav fase 3 gesprek PI Alphen en gewijzigde cijfers PI Alphen afgezet tegen de factfinding en fase 2
6	18.05.21	Verwerking van cijfers vestiging	cap cijfers nav werkbezoek Alphen El en ML
7	18.05.21	Verslag n.a.v. bezoek aan PI Alphen, d.d. 12 mei jl.	cijfers PI Alphen afgezet tegen de factfinding en fase 2
8	18.05.21	Verslag fase 3	(geen titel – betreft verslag Alphen 26.04.21 – fase 3)
9	17.05.21	CAM model	Alphen EL - CAM Model - 6 jan 21 - nieuwe circulaire sport (002).xlsx
10	14.05.21	Verzoek om aanleveren cijfers	aangepaste cijfers? n.a.v. bezoek PI Alphen
11	26.04.21	Mailwisseling	Fwd: stukken gesprek 11.00 uur inzake fase 3 gesprek PI Alphen
12	23.04.21	Mailwisseling	FW: stukken gesprek 11.00 uur inzake fase 3 gesprek PI Alphen
13	20.04.21	Mailwisseling	RE: Voorbereiding 3e fase gesprek, specifiek PI Alphen Eikenlaan
14	19.04.21	Mailwisseling	Voorbereiding 3e fase gesprek, specifiek PI Alphen Eikenlaan
15	02.02.21	Opmerkingen en toevoegingen op de inhoud verslag	RE: concept verslag fase 2 gesprek PI Alphen
16	19.01.21	Opmerkingen en toevoegingen op de inhoud verslag	concept verslag fase 2 gesprek PI Alphen
17	06.01.21	Bevestiging VD op factfinding ronde 1	RE Alphen (EL en ML) - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
18	05.01.21	Reminder aan de vestiging voor akkoord op factfinding ronde 1	RE Alphen (EL en ML) - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
19	18.12.20	Afstemming factfinding ronde 1 met vestiging	Alphen (EL en ML) - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
20	14.12.20	Bespreking met DIZ over gebouwelijke capaciteit	ALPHEN - Capaciteit Analyse Model CAM - PI Alphen EL - na afstemming DIZ
21	30.11.20	CAM model	ALPHEN - Capaciteit Analyse Model CAM - PI Alphen EL - 14 okt 20 - bespreek exemplaar.xlsx
22	27.10.20	Gewijzigde inventarisatie van de vestiging ontvangen	Inventarisatieformulier vestiging Alphen samengesteld integraal overzicht 12 okt (2)
23	12.10.20	Ingefulde inventarisatie van de vestiging ontvangen	FW: Onderzoek capaciteitsbuffer: inventarisatie

Nr.	Datum	Beschrijving van de inhoud	Titel mail
24	28.09.20	Excel-formulier om informatie in te verwerken	Onderzoek capaciteitsbuffer: inventarisatie
25	28.08.20	Startbericht bufferonderzoek vanuit divisie GW VB	Fwd Onderzoek inzetbaarheid buffercapaciteit

### Vestiging Vught

Nr.	Datum	Beschrijving van de inhoud	Titel Mail
1	08.01.21	Reactie vestiging fase 1	FW: VUGHT - verificatie vestiging - 18 12 20.xlsx
2	18.12.20	Samenvattend overzicht factfinding	Vught - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
3	02.12.20	Afstemming met DIZ	Vught
4	09.10.20	Inventarisatie formulier	FW: Inventarisatieformulier vestiging Vught VEST.XLSX
5	28.08.20	Startbericht bufferonderzoek vanuit divisie GW VB	Fwd Onderzoek inzetbaarheid buffercapaciteit
6	13.9.21	Totaal Overzicht	Totaal overzicht

### Vestiging Leeuwarden

Nr.	Datum	Beschrijving van de inhoud	Titel Mail
1	31.02.21	Verslag fase 3 - akkoord	Verslag 3 fase-gesprek Pi Leeuwarden 29.04.21 akkoord
2	18.05.21	Verslag fase 3	FW: verslag fase 3 PI Leeuwarden
3	26.04.21	Vorbereiding gesprek fase 3	stukken t.b.v. fase 3-gesprek PI Leeuwarden, donderdag 29 april, 13.30 uur
4	16.02.21	Vastgesteld verslag fase 2	FW: verslag 2e fase gesprek, graag akkoord
5	16.02.21	Akkoord vestiging op conceptverslag fase 2	RE: verslag 2e fase gesprek, graag akkoord
6	15.02.21	Conceptverslag fase 2	verslag 2e fase gesprek, graag akkoord
7	02.02.21	CAM model	Leeuwarden - CAM Model - 2 febr. 21 - (4) - nieuwe circ sport
8	23.12.20	Akkoord door vestiging fase 1	RE: Leeuwarden - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
9	18.12.20	Samenvattend overzicht aan van het factfinding onderzoek	Leeuwarden - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
10	15.12.20	Afstemming met DIZ	LEEWARDEN - Inventarisatieformulier vestiging Leeuwarden VEST DIZ.xlsx
11	27.11.20	voorbereidingen	voorbereiding overleg buffercapaciteit PI Leeuwarden - 01.12 20
12	28.08.20	Startbericht bufferonderzoek vanuit divisie GW VB	Fwd Onderzoek inzetbaarheid buffercapaciteit

### Vestiging Zaanstad

Nr.	Datum	Beschrijving van de inhoud	Titel mail
1	02.06.21	Verificatie vestiging	RE: Kopie van Kopie van 201221_ZAANSTAD regulier en PPC - verificatie vestiging -26 mei 21.xlsx
2	31.05.21	Verificatie vestiging	Kopie van Kopie van 201221_ZAANSTAD regulier en PPC - verificatie vestiging -26 mei 21.xlsx
3	25.05.21	Verslag fase 3 Akkoord	verslag 3 fase-gesprek Pi Zaanstad 25.05.21
4	27.05.21	CAM Model	RE: 210525_PI Zaanstad - CAM Model - 5 jan 21 - incl. toepassing nwe circ sport.pdf
5	26.05.21	CAM Model	RE: 210525_PI Zaanstad - CAM Model - 5 jan 21 - incl. toepassing nwe circ sport.pdf
6	26.05.21	CAM Model	210525_PI Zaanstad - CAM Model - 5 jan 21 - incl. toepassing nwe circ sport.pdf

Nr.	Datum	Beschrijving van de inhoud	Titel mail
7	05.01.21	CAM Model	Zaanstad - CAM Model - 5 jan 21 – incl. toepassing nwe circ sport
8	01.03.21	Verslag fase 2	RE: concept verslag fase 2 gesprek PI Zaanstad
9	19.02.21	Reactie vestiging aanvullend	FW: concept verslag fase 2 gesprek PI Zaanstad
10	15.02.21	Verslag fase 2 reactie vestiging	RE: concept verslag fase 2 gesprek PI Zaanstad
11	19.01.21	Concept verslag fase 2	concept verslag fase 2 gesprek PI Zaanstad
12	28.12.20	Reactie vestiging fase 1	RE: Zaanstad - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
13	21.12.20	Afstemming DIZ	ZAA NSTAD - CAM - PI Zaanstad - nieuwe tabel 16 11 20 - na bespreking DIZ.xlsx
14	18.12.20	samenvattend overzicht aan van het fact-finding onderzoek	Zaanstad - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
15	20.09.20	Inventarisatielijst	Inventarisatie lijst Zaanstad
16	20.09.20	CAM-model	CAM model Zaanstad
17	20.09.20	Inventarisatieformulier	Inventarisatieformulier vestiging Zaanstad VESTIGING DIZ.xlsx
18	17.09.20	Bijlage buffercapaciteit	FW: Bijlagen Onderzoek Buffercapaciteit
19	10.09.20	Intakeformulier	Inventarisatieformulier vestiging Zaanstad.xlsx
20	28.08.20	Startbericht bufferonderzoek vanuit divisie GW VB	Fwd Onderzoek inzetbaarheid buffercapaciteit

### Vestiging Lelystad

Nr.	Datum	Beschrijving van de inhoud	Titel mail
1	25.05.21	Verslag fase 3 akkoord	verslag 3 fase-gesprek Pi Lelystad 03.05.21 akkoord
2	03.05.21	CAM model	Lelystad - CAM Model - 12 jan 21 - toepassing nwe circ sport
3	03.05.21	Geactualiseerd CAM model	FW: geactualiseerd CAM model ----> Lelystad - CAM Model - 12 jan 21 - toepassing nwe circ sport.xlsx
4	29.04.21	Gespreksvoorbereiding fase 3	stukken t.b.v. fase 3 gesprek PI Lelystad, maandag 3 mei
5	29.04.21	Mailwisseling	RE: Berekening arbeid: Onderzoek buffercapaciteit - planning Ronde 2: Optimalisering beschikbare capaciteit => Lelystad
6	28.04.21	Mailwisseling	FW: Berekening arbeid: Onderzoek buffercapaciteit - planning Ronde 2: Optimalisering beschikbare capaciteit => Lelystad
7	22.02.21	Definitief verslag fase 2	FW: Definitieve verslagen fase 2
8	08.02.21	Concept verslag fase 2	FW: concept verslag fase 2 gesprek PI Lelystad
9	28.12.20	Reactie vestiging fase 1	RE: Lelystad - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
10	18.12.20	Verificatie fase 1	Lelystad - verifiëren samenvattend overzicht buffercapaciteit (ronde 1)
11	02.12.20	Afstemming met DIZ	LELYSTAD - Inventarisatieformulier PI Lelystad bufferonderzoek VEST DIZ.xlsx
12	27.11.20	Mailwisseling Voorbereiding fase 1	RE: Overleg n.a.v. vooroverleg Jaarplan 21 PI Lelystad
13	20.11.20	Mailwisseling Voorbereiding fase 1	voorbereiding overleg buffercapaciteit PI Lelystad - 23.11 20
14	05.11.20	Mailwisseling Voorbereiding fase 1	FW: PI Lelystad, informatie t.b.v. onderzoek capaciteitsbuffer d.d. 23.11.20
15	28.08.20	Startbericht bufferonderzoek vanuit divisie GW VB	Fwd Onderzoek inzetbaarheid buffercapaciteit

### C. Overzicht ontvangen overige documenten

<b>Nr.</b>	<b>Datum</b>	<b>Inhoud</b>	<b>Titel</b>
<b>1</b>	22 juni 21 Vastgesteld	Eindrapport DJI onderzoek	Rapport onderzoek buffercapaciteit GW.VB - 'De feiten gewogen en besproken ....'
<b>2</b>	8 oktober 20	Plan van aanpak onderzoek DJI	Onderzoek naar buffercapaciteit in GW-vestigingen
<b>3</b>	22 september 20	Presentatie onderzoek buffercapaciteit GW.VB	Onderzoek buffercapaciteit GW.VB – De aanpak op hoofdlijnen t.b.v. de stuurgroep; status: ter besluitvorming
<b>4</b>	20 augustus 20	Plan van Aanpak, werkwijze en planning;	Onderwerp: onderzoek buffercapaciteit - versie 20.08.20 (na overleg met de stuurgroep)
<b>5</b>	22 juni 21	Overall analyse document onderzoekscommissie DJI	Consolidatiebestand – alle vestigingen bestand
<b>6</b>	September 20	Landkaart – maximale beschikbare capaciteit	Aangepaste Landkaart GW.VB 201-21
<b>7</b>	September 20	Basis van het CAM-model	CAM-Model



---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00