



Rijksoverheid

## IBO Dienst Justitiële Inrichtingen

De keten meester

Datum      april 2013



## Colofon

Titel	IBO Dienst Justitiële Inrichtingen
Bijlage(n)	6 bijlagen
Inlichtingen	<b>Ministerie van Financiën</b> Inspectie der Rijksfinanciën Bureau Strategische Analyse



## Inhoud

### Samenvatting—7

<b>1</b>	<b>Inleiding—13</b>
1.1	Aanleiding—13
1.2	Doelstelling en taakopdracht—13
1.3	Aanpak—14
1.4	Opzet rapport—15
<b>2</b>	<b>Dienst Justitiële Inrichtingen—16</b>
2.1	Historische terugblik vraag naar detentiecapaciteit in Nederland—16
2.2	Ramingen van de instroom in de justitiële ketens—17
2.3	Organisatie DJI—19
2.3.1	Taakomschrijving DJI—19
2.3.2	Besturingsrelatie ministerie van VenJ en DJI—19
2.3.3	Organisatiestructuur van DJI—20
2.4	De begroting en bekostiging van DJI—20
2.4.1	De begroting van DJI—20
2.4.2	De financiële positie van DJI—21
2.5	De positie van DJI binnen de justitiële ketens—22
2.5.1	DJI als sluitstuk van de justitiële ketens—22
2.5.2	Prestaties in de justitiële ketens—23
<b>3</b>	<b>Analyse en varianten personeelsbeleid—25</b>
3.1	De medewerkers van DJI—25
3.1.1	Omvang en samenstelling van het personeelsbestand—25
3.1.2	Ziekteverzuim—26
3.1.3	Intern en extern personeel—26
3.1.4	Interne en externe mobiliteit van de medewerkers—27
3.2	De arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van DJI—28
3.2.1	CAO Rijk—28
3.3	Personeelsstrategie van DJI—30
3.4	Varianten personeelsbeleid—31
	Variant 1: Flexibiliseren personele capaciteit—31
	Variant 2: Normaliseren van de arbeidsvoorwaarden—32
3.5	Decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming—34
<b>4</b>	<b>Analyse en varianten huisvestingbeleid—36</b>
4.1	De vastgoedpositie van DJI en de relatie met de Rgd—36
4.2	De huisvestingstrategie van DJI—38
4.3	Varianten huisvestingsbeleid—40
	Variant 3: Flexibiliseren detentiecapaciteit—40
	Variant 4: Afkoop boekwaarden—42
	Variant 5: Verantwoordelijkheden huisvesting—43
<b>5</b>	<b>Analyse en varianten overige thema's—45</b>
5.1	Variant 6: Brandveiligheid en BHV-organisatie—45
5.1.1	Wet- en regelgeving brandveiligheid—45
5.1.2	Kosten brandveiligheid voor DJI—46
5.1.3	Brandveiligheid justitiële inrichtingen—47

- 5.2 Variant 7: Afstemming binnen justitiële ketens verbeteren—47
- 5.3 Variant 8: Versterken benchmarking-instrument—50
- 5.3.1 Benchmarking in internationaal perspectief—52
- 5.4 Variant 9: PPS en DBFM(O)—52
- 5.4.1 Ervaringen met PPS—54

**Bijlage 1 Taakopdracht—62**

**Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—64**

**Bijlage 3 Toelichting bij de varianten—65**

**Bijlage 4 Overzicht expertmeetings en geïnterviewde personen—71**

**Bijlage 5 Sectoren en landelijke diensten—72**

**Bijlage 6 Kostenverschillen in het gevangeniswezen—73**

## Samenvatting

De hoofdtaak van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is zorg te dragen voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende maatregelen die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd. DJI levert hiermee een belangrijke bijdrage aan de veiligheid van de Nederlandse samenleving. DJI is een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie en maakt deel uit van de verschillende justitiële ketens.

### ***Financiële positie DJI onder druk***

Door diverse oorzaken staat de financiële positie van DJI sinds langere tijd onder druk. Sinds 2008 heeft de daling van de behoefte aan detentiecapaciteit geleid tot een daling van het budget dat DJI ontvangt. Daarnaast hebben diverse (Rijksbreed) opgelegde efficiencymaatregelen en kortingen geleid tot een extra verlaging van het budget.

Sinds 2008, met uitzondering van 2009, is er bij DJI sprake van een negatief exploitatieresultaat. Om vanaf 2013 weer perspectief te hebben op positieve resultaten, is in 2010 een financieel meerjarenplan opgesteld. Echter, dit perspectief is sindsdien wederom onder druk komen te staan door aanvullende taakstellingen en de doorzettende daling van de vraag naar detentiecapaciteit. DJI staat voor een nieuwe, meerjarige bezuinigingsopdracht oplopend van 78 miljoen euro in 2013 tot 340 miljoen euro in 2018.

De financiële problematiek heeft het kabinet aanleiding gegeven tot het instellen van dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek om opties in kaart te brengen om te komen tot structureel lagere en flexibelere kosten van de uitvoering van straffen door de DJI.

Parallel aan de werkzaamheden van de IBO-werkgroep heeft DJI in opdracht van de minister van VenJ een Masterplan opgesteld, om invulling te geven aan de ombuigingsopdracht. Dit Masterplan DJI 2013-2018 is op 22 maart 2013 gepresenteerd. Daar waar de discussies en voorstellen van de IBO-werkgroep zijn 'geland' in het Masterplan wordt dit in het rapport aangegeven. Er is zowel qua proces als op de inhoud sprake geweest van een levendige wisselwerking tussen beide trajecten.

### ***Feitelijke capaciteitsbehoefte kent een ontwikkeling van pieken en dalen***

De feitelijke behoefte aan detentiecapaciteit heeft de afgelopen decennia een ontwikkeling laten zien van pieken en dalen. Zo had de sector Gevangeniswezen begin jaren zeventig te veel inrichtingen en ook teveel personeel. Het aantal gedetineerden liep gestaag terug en er moesten inrichtingen worden gesloten. In de jaren tachtig zette een stijging in van de criminaliteit in Nederland, die zich ook vertaalde in een grotere behoefte aan detentiecapaciteit. Het gevangeniswezen kreeg te maken met tekorten in capaciteit en eind jaren tachtig werden op grote schaal verdachten, die volgens de officier van justitie in hechtenis zouden moeten worden genomen, op straat gezet.

In de jaren negentig zette het nijpende capaciteitstekort zich onverminderd door. Er werd een nieuwbouwprogramma ontwikkeld dat begin 2000 leidde tot een structurele uitbreiding van de capaciteit. Echter, sinds medio 2005, laat de feitelijke instroom van gedetineerden een neerwaartse trend zien, waardoor wederom een overschot van cellen is ontstaan. Om dit overschot te reduceren is sinds 2009 een aantal gevangenis gesloten of langdurig buiten gebruik gesteld. Ook bij andere

onderdelen van DJI (Jeugd, forensische zorg en vreemdelingen bewaring) zie je dit soort schommelingen in capaciteitbehoefte.

Dit beeld onderstreept het belang voor VenJ en DJI om te anticiperen op lange termijn fluctuaties in de behoefte aan capaciteit. Daarnaast heeft DJI ook te maken met korte termijn afwijkingen door verschillen in het aantal te plaatsen personen van dag tot dag (zo worden in het Gevangeniswezen gemiddeld genomen worden de meeste in te sluiten personen aangeboden op vrijdagen) en door seizoenspatronen. Deze verschillende typen fluctuaties vragen om verschillende antwoorden.

### ***Afstemming binnen de justitiële ketens kan verder geoptimaliseerd worden***

De organisaties in justitiële ketens zijn samen belast met de rechtshandhaving in Nederland. Elke schakel werkt daarbij vanuit een eigen wettelijke taak en rol. Zij beschikken over een zekere mate van autonomie ten opzichte van elkaar, maar zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de resultaten van de justitiële ketens: het handhaven van de veiligheid, justitiabelen goed laten terugkeren in de samenleving en de kans op herhaling van crimineel gedrag zo klein mogelijk maken. Binnen de ketens is sprake van seriële afhankelijkheid: wat output is voor de ene schakel, is input voor de volgende schakel. Ketensamenwerking, integrale afwegingen en onderlinge afstemming bij de besluitvorming zijn daardoor van groot belang.

DJI is één van de laatste schakels van de verschillende justitiële ketens. DJI ondervindt in een aantal gevallen problemen bij de uitvoering van zijn taken omdat de sturing van en de samenwerking binnen de justitiële ketens niet altijd optimaal verloopt. Vooral bij de schakels aan het begin van de keten dient het besef te bestaan dat hun handelen en acties gevolgen kunnen hebben voor het beroep dat op de detentiecapaciteit wordt gedaan.

De minister van VenJ is verantwoordelijk voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van de justitiële ketens. Voor een effectieve besturing van die ketens is het van belang dat het doel van de sturing bekend is (beleid), sturingsmechanismen van ketenpartners niet contraproductief werken en de juiste informatie beschikbaar is over de aard en omvang van de in-, door- en uitstroom. In 2012 constateerde de AR1 dat in de praktijk sprake is van verschillen in bekostigingswijze en is niet alle benodigde informatie voorhanden, wat kan leiden tot vermindering van de doelmatigheid.

### ***Beperkte mogelijkheden om medewerkers flexibel in te zetten vormen een belemmering om structureel antwoord te geven op wisselende capaciteitbehoeften***

DJI heeft ruim 17.000 medewerkers in dienst (ongeveer 16.000 fte). Uit de analyse van de arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenpositie van de medewerkers van DJI komen twee belangrijke knelpunten naar voren:

Ten eerste zijn de mogelijkheden om medewerkers flexibel in te zetten beperkt. Dit vloeit met name voort uit de aanstelling van medewerkers op vestigingsniveau, in combinatie met beperkte prikkels voor medewerkers om zich vrijwillig mobiel op te stellen binnen de organisatie. Hierdoor is het voeren van integraal capaciteit- en personeelsmanagement in de praktijk lastig te realiseren, waardoor fricties op microniveau in stand blijven die op meso- of macroniveau opgelost kunnen worden.

Ten tweede is het arbeidsvoorwaardenpakket voor medewerkers van DJI in een aantal opzichten verouderd en nog onvoldoende toekomstvast. Bij het ontstaan van een aantal van de arbeidsvoorwaarden gold destijds het uitgangspunt dat een baan

1 Algemene Rekenkamer, 2012, *Prestaties in de strafrechtketen* (TK 2011-2012, 33 173, nr. 2).



of sector voor een werknemer 'voor het leven' is en dat oudere werknemers aan het einde van hun loopbaan moeten worden ontzien, vervroegd uittreden of functioneel leeftijdsontslag van ouderen moet worden bevorderd soms in combinatie met het argument dat daarmee de werkloosheid onder jongeren kan worden teruggedrongen. Inmiddels zijn deze uitgangspunten grotendeels achterhaald. De maatschappelijke opvattingen over de inzetbaarheid van ouderen in het arbeidsproces zijn mede als gevolg van de stijging van de leeftijdsverwachting sterk veranderd. Samen met de vergrijzing van het personeelsbestand van DJI, leiden de leeftijdgebonden regelingen tot hoge kosten en fricties bij capaciteitsplanning, bijvoorbeeld het invullen van de roosterdiensten. Tevens beperken ze de mobiliteit van medewerkers over de organisatiegrenzen heen en staat daarmee de duurzame inzetbaarheid van personeel onder druk. Bovendien maakt de nadruk die in (de kosten van) het arbeidsvoorwaardenpakket gelegd wordt bij de groep oudere werknemers dat er weinig ruimte is voor arbeidsvoorwaardenregelingen die zorgen voor een goede wervingspositie. Dat is zorgelijk in het licht van de grote vervangingsvraag in de jaren 2017-2020.

***Beperkte mogelijkheden om huisvesting flexibel in te zetten vormen een belemmering om structureel antwoord te geven op wisselende capaciteitsbehoeften***

DJI beschikt op dit moment over een aanzienlijke huisvestingsportefeuille van ruim honderd gebouwen. De pieken en dalen in de feitelijke behoefte aan detentiecapaciteit in de afgelopen decennia, maken het belang van een flexibel huisvestingsbeleid duidelijk. Zowel structurele tekorten als overschotten aan capaciteit zijn onwenselijk.

DJI werkt met een capaciteitsmarge om celcapaciteit flexibel in te kunnen zetten. Bij de toedeling van capaciteit aan inrichtingen wordt rekening gehouden met extra benodigde plaatsen om pieken in het aanbod, die gedurende het jaar optreden, op te kunnen vangen. Momenteel hanteert DJI voor het Gevangeniswezen een capaciteitsmarge van 13,8%. Daarnaast is met de invoering van het MeerPersoonsCelgebruik (MPC) in 2004, de flexibiliteit toegenomen. Desalniettemin is binnen de justitiële inrichtingen momenteel sprake van een structureel capaciteitsoverschot, met dure leegstand tot gevolg. De huidige instrumenten voorzien onvoldoende in de behoefte aan een flexibele huisvesting. Het recent gepubliceerde Masterplan DJI gaat hier verandering in brengen.

***Varianten en maatregelen***

Het grote maatschappelijke belang van een goede taakuitvoering door DJI, de noodzakelijke besparingen en de sterke fluctuaties in de feitelijke behoefte aan detentiecapaciteit die slechts in beperkte mate goed te ramen zijn, vragen om een zeer scherpe strategie ten aanzien van de vormgeving en organisatie van de justitiële inrichtingen.

Het voorliggende IBO presenteert een negental varianten met daarbinnen subvarianten en bijhorende maatregelen om tot structureel lagere en flexibelere kosten van de uitvoering van straffen door de DJI te komen. De varianten bieden naar oordeel van de werkgroep goede mogelijkheden om de bedrijfsvoering van DJI verder te optimaliseren en om beter in te kunnen spelen op veranderingen in de vraag naar detentiecapaciteit. Het flexibiliseren van de personeelsinzet, het flexibiliseren van de omvang van de huisvesting en het optimaliseren van de samenwerking binnen de justitiële ketens spelen in deze varianten een sleutelrol. Een aantal van deze varianten zijn ook onderdeel van het Masterplan. Het gaat met name om de varianten die op korte(re) termijn realiseerbaar zijn. Voor het

realiseren van een aantal van deze maatregelen is overeenstemming met de vakbonden noodzakelijk. De samenvattende tabel op pagina 12 geeft de samenloop tussen het Masterplan en de varianten van dit IBO weer.

### **Variant 1: Flexibiliseren personele capaciteit**

Maatregelen om meer flexibiliteit te creëren bij de inzet van medewerkers. Het gaat hierbij om geografische flexibiliteit (verschillende vestigingen), functionele flexibiliteit (verschillende regimes), kwalitatieve flexibiliteit (verschillende functies) en flexibiliteit over de tijd (omvang personele capaciteit).

Binnen deze variant zijn verschillende subvarianten uitgewerkt:

- Aanstelling van het personeel verbreden naar een aanstelling in algemene dienst van DJI (i.p.v. huidige aanstelling op vestigingsniveau).
- Aanstelling van het personeel verbreden naar een aanstelling in algemene dienst van het ministerie van VenJ;
- Meer gebruik maken van de inhuur van externen, tijdelijke medewerkers en uitzendkrachten (vergroten van de 'flexibele schil')<sup>2</sup>.

### **Variant 2: Normaliseren arbeidsvoorwaarden**

Maatregelen om de toenemende kosten van leeftijdgebonden regelingen te beperken en zo te komen tot een financieel houdbaar arbeidsvoorwaardenpakket dat ook aantrekkelijk is voor jongeren<sup>3</sup>. Daarnaast zou het inperken van leeftijdgebonden rechten moeten leiden tot een betere mobiliteit van de (oudere) werknemers.

Binnen deze variant zijn verschillende subvarianten uitgewerkt:

- Opheffen verbod op nachtarbeid voor medewerkers van 55-jaar en ouder;
- Bevorderen uitstroom (oudere) medewerkers naar minder belastende functies om instroom in Substantieel Bezwarende verlofregeling te beperken;
- Normaliseren van toeslagpercentages voor gedraaide diensten op zater-, zon- en feestdagen.

Voor de maatregelen in varianten 1 en 2 is overeenstemming tussen de werkgever en de vakbonden noodzakelijk. De werkgroep beveelt aan om de voor- en nadelen te verkennen van integratie van de arbeidsvoorwaardenvorming van Politie en DJI om de voorgestelde maatregelen te kunnen realiseren.

### **Variant 3: Flexibiliseren detentiec capaciteit**

Maatregelen om meer flexibiliteit te creëren in het aanbod van detentiec capaciteit, zodat beter kan worden ingespeeld op veranderingen in de vraag naar detentiec capaciteit. Doel van deze maatregelen is het beperken van dure leegstand en tegelijkertijd structurele tekorten van cellen voorkomen.

Binnen deze variant zijn verschillende subvarianten uitgewerkt:

- Beperking aantal regimes voor verschillende groepen justitiabelen;
- Vergroten flexibiliteit tussen verschillende sectoren (capaciteit intersectoraal inzetten);
- Beperken van de capaciteitsmarge (deze ligt momenteel op 13,8%);
- Het Meerpersoonscelgebruik vergroten binnen gesloten penitentiaire inrichtingen.

### **Variant 4: Afkoop boekwaarden**

Maatregelen om bedrijfseconomische afweging te verbeteren bij het afstoten van buiten gebruik gestelde inrichtingen.

<sup>2</sup> Momenteel is dit nog niet mogelijk, vanwege het krimpende personeelsbestand voortvloeiend uit het Masterplan.

<sup>3</sup> Met het oog op een goede wervingspositie van DJI voor de periode na de personele krimp (na 2018) voortvloeiend uit het Masterplan.

Binnen de justitiële inrichtingen is momenteel nog sprake van een structureel capaciteitsoverschot. Een belangrijke factor in de afweging van DJI om een locatie die niet meer in gebruik is, al dan niet af te stoten, is de hoogte van de afkoopsom die aan de Rgd betaald moet worden vanwege het voortijdig beëindigen van de huurovereenkomst. In een aantal gevallen leidt dit tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten, namelijk wanneer DJI besluit een locatie te sluiten maar niet af te stoten omdat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de afkoopsom in één keer te voldoen.

Binnen deze variant zijn twee subvarianten uitgewerkt:

- Interen op eigen vermogen DJI (eventueel gebruik makend van een storting door het ministerie van VenJ in het Eigen Vermogen van DJI);
- Aanvragen kasschuif door ministerie van VenJ bij ministerie van Financiën.

#### **Variante 5: Verantwoordelijkheden huisvesting**

Maatregelen om een meer efficiënte en integrale huisvestingstrategie te bevorderen.

Binnen deze variant zijn drie subvarianten uitgewerkt:

- Samenvoegen huisvestingsbudgetten van verschillende schakels in de justitiële ketens tot één huisvestingsbudget, centraal beheerd door VenJ;
- Het huisvestingsbudget uit de PxQ-financiering van DJI halen;
- Overheveling taken op gebied van onderhoud en beheer van Rgd naar DJI.

Deze variant levert een beperkte besparing op. Indirect kunnen hogere besparingen gerealiseerd worden, bijvoorbeeld doordat het ministerie van VenJ flexibeler om kan gaan met investeringsvraagstukken, een integrale afweging gemaakt wordt bij afstoot en aanbesteding van panden en meer inzicht ontstaat in de mogelijkheden tot herbestemming van overtollige panden.

#### **Variante 6: Brandveiligheid en BHV-organisatie**

Maatregelen om de BHV-organisatie binnen de justitiële inrichtingen te normaliseren, daarbij de wettelijke kaders en geldende richtlijnen in acht nemend.

De volgende twee subvarianten zijn uitgewerkt:

- Beperken aanspraak op BHV-toelage;
- Beperken aantal medewerkers dat BHV-opleiding volgt.

#### **Variante 7: Optimaliseren afstemming binnen justitiële ketens**

Maatregelen om efficiencywinsten te realiseren binnen de justitiële ketens door afstemming en verbinding tussen schakels te optimaliseren. Dit betreft zowel de verbinding tussen de verschillende schakels van de keten in de fase van beleid en in de fase van uitvoering als het versterken van de relatie tussen beleid en uitvoering.

De volgende twee subvarianten zijn uitgewerkt:

- combineren van justitiële processen en locaties;
- verplichtstellen van Telehoren.

Daarnaast bevat deze variant het advies om op basis van een verkenning en analyse van 'good practices' binnen de Rijksdienst de ketenregie te optimaliseren en ketenprocessen verder te stroomlijnen.

#### **Variante 8: Versterken benchmarking-instrument**

Aanbevelingen om het gebruik van benchmarking verder te versterken als instrument om meer grip te krijgen op prestatieverschillen tussen justitiële inrichtingen en om meer te kunnen sturen op factoren die door het management van de inrichtingen beïnvloed kunnen worden.

Voor deze variant zijn geen budgettaire effecten in kaart gebracht. Om de budgettaire effecten hiervan goed in beeld te brengen is nader onderzoek noodzakelijk.

### Variante 9: PPS en DBFM(O) voor het gevangeniswezen

De werkgroep is van mening dat er mogelijk kansen liggen om besparingen te realiseren op de operationele kosten van het gevangeniswezen door het toepassen van PPS-constructies. Omdat DJI voornemens is tot 2018 een groot aantal inrichtingen te sluiten, en de komende jaren zeer beperkt sprake is van nieuwbouw, zijn de mogelijkheden momenteel beperkt. Een verkenning betreft vooral toekomstige mogelijkheden. Dit neemt niet weg dat DJI bij de huidige besluitvorming al rekening kan houden met een mogelijk nieuw toekomstbeeld met meer PPS-constructies.

### Samenvatting varianten<sup>4</sup>

De keten meester Samenvatting varianten	Onderdeel Masterplan	Budgettaire effecten (mln. euro)
<b>Varianten personeelsbeleid</b>		
<b>1. Flexibiliseren personele capaciteit</b>	√	<b>24</b>
<i>wv. 1a. Invoeren flexibele schil (10%)</i>	X	2
<i>wv. 1b. Integraal capaciteitsmanagement</i>	√	22
<b>2. Normaliseren arbeidsvoorwaarden</b>	<b>X</b>	<b>76,5</b>
<i>wv. 2a. Afschaffen verbod nachtarbeid</i>	X	0,5
<i>wv. 2b. Beperken instroom SBF-verlof</i>	X	64
<i>wv. 2c. Aanpassen Tweede carrière regeling</i>	X	4,5
<i>wv. 2d. Versoberen toelage za-, zo- en feestdag</i>	X	7,5
<b>Varianten huisvesting</b>		
<b>3. Flexibiliseren detentiecapaciteit</b>	√	<b>58</b>
<i>wv. 3a. Intensiveren Meerpersoonscelgebruik</i>	√	29
<i>wv. 3b. Beperken reservecapaciteit</i>	√	29
<b>4. Afkoop boekwaarden</b>	√	<b>24</b>
<b>5. Verantwoordelijkheden huisvesting</b>	<b>X</b>	<b>1,4</b>
<i>wv. 5a. Budget en sturing centraal beleggen</i>	X	-
<i>wv. 5b. Beheer en onderhoud overhevelen</i>	X	1,4
<i>wv. 5c. Directe financiering vastgoed DJI</i>	X	-
<b>Varianten overige thema's</b>		
<b>6. Brandveiligheid en BHV-organisatie</b>	√	<b>5</b>
<b>7. Optimaliseren afstemming ketens</b>	√	<b>10</b>
<i>wv. 7a. Justitiële dorpen</i>	X	5%
<i>wv. 7b. Verplichtstellen Telehoren</i>	√	10
<b>8. Versterken benchmarking-instrument</b>	<b>X</b>	<b>-</b>
<b>9. PPS en DBFMO</b>	<b>X</b>	<b>9%</b>
<i>Saldo Rijksbreed</i>	X	9%
<i>wv. saldo DJI</i>	X	0,5% <sup>5</sup>

<sup>4</sup> De tabel houdt geen rekening met eventuele frictiekosten. De frictiekosten zijn grotendeels afhankelijk van de gekozen ingangsdatum van de maatregelen. De tabel maakt de omvang van de structurele besparing inzichtelijk.

<sup>5</sup> Het percentage van 0,5% is gebaseerd op een BTW-percentage van 19%. Inmiddels is het BTW-percentage verhoogd tot 21%. De te realiseren besparing zal daardoor lager zijn.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zorgt namens de Minister van Veiligheid en Justitie voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen, die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd. DJI is één van de grootste uitvoeringsorganisaties binnen de Rijksoverheid. Verspreid over Nederland telt DJI ruim 100 locaties en meer dan 17.000 medewerkers<sup>6</sup>. Jaarlijks stromen ongeveer 48.000 nieuwe justitiabelen in, die voor korte of lange tijd ingesloten worden in een justitiële inrichting. Zij worden gevoegd bij degenen die aan het begin van het jaar al in een inrichting verblijven.

Door diverse oorzaken staat de financiële positie van DJI sinds langere tijd onder druk. Sinds 2008 heeft de daling van de behoefte aan detentiecapaciteit geleid tot een daling van het budget dat DJI ontvangt. Daarnaast hebben diverse (Rijksbreed) opgelegde efficiëncymaatregelen en kortingen geleid tot een extra verlaging van het budget. Naast de daling van budget is DJI, evenals de andere onderdelen van de Rijksdienst, niet altijd gecompenseerd voor loon- en prijsbijstellingen.

De afgelopen vijf jaar, met uitzondering van 2009, was er bij DJI sprake van een negatief exploitatieresultaat. Om vanaf 2013 weer perspectief te hebben op positieve resultaten, is in 2010 een financieel meerjarenplan (FMP) opgesteld<sup>7</sup>.

Inmiddels is dit perspectief wederom onder druk komen te staan door de doorzettende daling van de vraag naar detentiecapaciteit en aanvullende taakstellingen. In het Begrotingsakkoord 2013 (Lenteakkoord) zijn nieuwe bezuinigingsmaatregelen op het terrein van DJI aangekondigd. Daarnaast heeft ook de rijksbrede apparaattaakstelling uit het Regeerakkoord Rutte-Asscher consequenties voor DJI. De totale financiële taakstelling voor DJI loopt – in combinatie met de oplossing van andere financiële problematiek – op van 78 miljoen euro in 2013 tot 340 miljoen euro in 2018.

De financiële problematiek waar DJI mee te maken heeft, heeft het kabinet aanleiding gegeven tot het instellen van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO).

In november 2012 kondigde Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie aan een Masterplan op te stellen om in kaart te brengen hoe de bezuinigingen op de DJI op een verantwoorde manier vorm kunnen worden gegeven. Dit Masterplan is op 22 maart jl. aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>8</sup>. Voorliggend IBO is een inspiratiebron geweest voor dit Masterplan. Er is sprake geweest van een levendige wisselwerking tussen beide trajecten.

## 1.2 Doelstelling en taakopdracht

Het kostenniveau van DJI wordt bepaald door drie factoren: het aantal gedetineerde personen, de strafmodaliteiten (productenmix) en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het aantal gedetineerden is voor DJI een onbeïnvloedbaar gegeven. De keuze van de productenmix is een beleidsmatige en vaak een politieke keuze. Vervolgens is het de opgave voor DJI om de productenmix tegen het gewenste kwaliteitniveau en zo laag mogelijk kosten te produceren.

<sup>6</sup> Omgerekend naar voltijdbanen gaat het om een personeelssterkte van ruim 16.000 fte.

<sup>7</sup> Zie Jaarplan DJI 2012, 15 november 2011.

<sup>8</sup> Zie TK 24 587, nr. 490.

Voorliggend IBO richt zich op die laatstgenoemde opgave: de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van DJI. Het onderzoek kijkt primair naar besparingen die behaald kunnen worden door efficiëntere uitvoering van de huidige taken door DJI. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Op welke manier kan DJI komen tot structureel lagere en flexibelere kosten van de uitvoering van straffen, gegeven de huidige strafmodaliteiten?* Deze hoofdvraag is afgeleid van de taakopdracht die de werkgroep van het kabinet heeft gekregen (zie bijlage 1).

Doel van het onderzoek (bron: taakopdracht)

*Het IBO heeft tot doel om varianten in kaart te brengen om tot structureel lagere en flexibelere kosten van de uitvoering van straffen door de DJI te komen, in het licht van huidige en wellicht in de toekomst noodzakelijke besparingen.*

De bedrijfsvoering is het eenvoudigst te beïnvloeden in de sectoren van DJI waar de Rijksoverheid zelf eigenaar is van de gebouwen en zelf werkgever is van het personeel. Dit zijn de sectoren Gevangeniswezen (GW), Dienst Bijzondere Voorzieningen (DBV), de landelijke diensten en de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI). De sector JJI kent naast rijksinrichtingen ook particuliere inrichtingen. De Forensische Zorg (ForZo) beslaat ongeveer een derde van het budget van DJI. DJI heeft een zeer beperkt aantal eigen inrichtingen binnen deze sector. De zorg wordt voornamelijk ingekocht bij externe partijen. Alleen via prijsonderhandelingen oefent DJI (indirect) invloed uit op de personeels- en huisvestingskosten van deze private instellingen. Om die reden maakt de Forensische zorg geen onderdeel uit van dit IBO.

### 1.3 Aanpak

Dit IBO brengt varianten in kaart voor een doelmatigere bedrijfsvoering door DJI. Binnen de bedrijfsvoering van DJI staan met name de huisvestingskosten en personeelskosten centraal. Om de hoofdvraag te beantwoorden plaatst het onderzoek deze vraagstukken in de brede context van maatschappelijke en rijksbrede ontwikkelingen op deze domeinen en in de context van de ontwikkelingen van de strafrechtketen als totaal. Vervolgens zoomt het onderzoek in op de specifieke bedrijfsvoeringsvraagstukken van DJI. Dit onderzoek bevat een analyse van de huidige situatie en het krachtenveld waarin DJI zich bevindt, met als doel knelpunten en verbeterpunten te identificeren. Het onderzoek beperkt zich niet tot de bedrijfsvoering van DJI, maar kijkt ook naar externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitgaven van DJI. Twee belangrijke aandachtsgebieden zijn de huisvestingsrelatie tussen DJI en de Rijksgebouwendienst (Rgd) en de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden zijn vormgegeven (voortvloeiend uit CAO Rijk). Conform de taakopdracht is bij het uitwerken van de varianten aandacht besteed aan het vergroten van de flexibiliteit van het huisvesting- en personeelsbeleid, zodat beter kan worden ingespeeld op de wisselende capaciteitsvraag. Tevens is gekeken naar de eisen voor brandveiligheid waar de justitiële inrichtingen aan moeten voldoen.

Ten behoeve van het rapport heeft de werkgroep diverse gesprekken gevoerd waarvan een aantal de vorm had van expertmeetings met vertegenwoordigers van

diverse partijen<sup>9</sup>. Ook heeft de werkgroep werkbezoeken afgelegd aan vestigingen van DJI in Scheveningen, Krimpen aan de IJssel, Rotterdam, Haarlem en Schiphol. Voorts zijn verschillende onderzoeken geraadpleegd<sup>10</sup>. Tevens heeft de werkgroep een onderzoek (benchmark) uit laten voeren naar de oorzaken van de kostenverschillen die bestaan tussen de diverse penitentiaire inrichtingen in Nederland<sup>11</sup>.

#### 1.4 Opzet rapport

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de historische ontwikkeling van de vraag naar detentiecapaciteit in Nederland. Tevens besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de wijze waarop de behoefte aan detentiecapaciteit geprognosticeerd wordt. Vervolgens zoomt dit hoofdstuk in op de activiteiten, organisatie en financiële positie van DJI. De analyse van het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden van het personeel van DJI is opgenomen in hoofdstuk 3. Vervolgens geeft dit hoofdstuk aanbevelingen om te komen tot lagere en flexibelere kosten door aanpassingen in het personeelbeleid en de arbeidsvoorwaarden.

Hoofdstuk 4 omvat een analyse van het huisvestingbeleid van DJI en geeft aanbevelingen om te komen tot lagere en flexibelere kosten door de huisvesting anders in te richten.

Ten slotte kijkt hoofdstuk 5 naar mogelijkheden om de samenwerking in de justitiële ketens te verbeteren, de BHV-organisatie doelmatiger in te richten, beter gebruik te maken van 'best practices' en voordelen te behalen door privatisering en Publiek Private Samenwerking (PPS).

##### *Samenloop met het Masterplan DJI*

Om uitvoering te geven aan de financiële opdracht van 78 miljoen euro in 2013 oplopend naar 340 miljoen euro in 2018, heeft DJI een Masterplan opgesteld, waarin de financiële opgave, de uitgangspunten bij het invullen van die opgave en de uitwerking in de praktijk zijn beschreven. De uitwerking van het Masterplan heeft in de komende jaren grote gevolgen voor DJI. Locaties worden gesloten, alle sectoren zullen krimpen en een deel van het personeel zal niet langer binnen DJI werkzaam zijn<sup>12</sup>.

Een aantal varianten die in het kader van dit IBO zijn verkend, zijn ook opgenomen in het Masterplan. Per variant wordt aandacht besteed aan de samenloop van de voorgestelde maatregelen in het IBO met de maatregelen die zijn aangekondigd in het Masterplan.

9 Zie bijlage 4 voor een overzicht van de expertmeetings en de personen met wie de werkgroep gesproken heeft.

10 Zie bronvermelding voor de geraadpleegde literatuur.

11 Kostenverschillen gevangenis wezen, Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics (APE), 2013, zie bijlage 6.

12 Van de inrichtingen die de komende jaren worden gesloten, moet de boekwaarde worden afgewaardeerd. Dit levert voor DJI de komende jaren een kostenpost op van circa € 400 mln. Met het afstoten van capaciteit gaan ook personele frictiekosten gepaard. De totale frictiekosten van het Masterplan bedragen ruim 700 miljoen euro. Deze kosten gaan voor de besparingen uit.

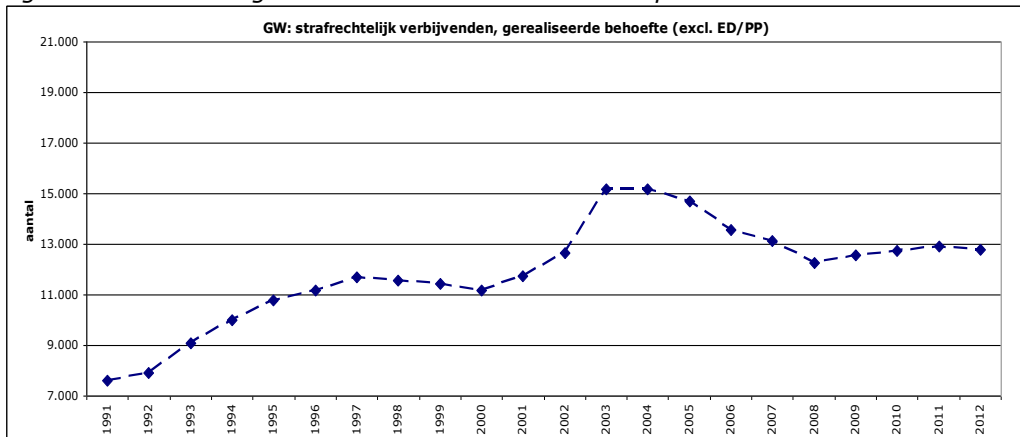
## 2 Dienst Justitiële Inrichtingen

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de activiteiten, taken en organisatie van DJI. Om de rol van DJI en de problematiek waar DJI bij de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidbeperkende maatregelen mee te maken heeft, goed over het voetlicht te brengen, is eerst een historische beschrijving gegeven van de ontwikkelingen in de vraag naar detentiecapaciteit in Nederland. Daarnaast is aandacht besteed aan het functioneren van de strafrechtketen en de rol die DJI binnen deze keten vervult. Ten slotte gaat dit hoofdstuk in op de begroting en bekostiging van DJI.

### 2.1 Historische terugblik vraag naar detentiecapaciteit in Nederland<sup>13</sup>

Maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe beleidsvoorstellen leiden over de jaren heen tot fluctuaties in de instroom van justitiabelen. De feitelijke behoefte aan detentiecapaciteit heeft de afgelopen decennia dan ook een onbestendige ontwikkeling laten zien. Zie ter illustratie voor de sector GW figuur I. De overige sectoren van DJI laten soortgelijke fluctuaties zien over de tijd.

Figuur I: ontwikkeling van de behoefte aan detentiecapaciteit in sector GW



Begin jaren zeventig had de sector Gevangeniswezen in Nederland teveel inrichtingen en ook teveel gevangenispersoneel. Midden jaren zeventig waren er in het hele land 2.500 gedetineerden en 3.800 plaatsen. Het aantal gedetineerden liep gestaag terug en er werden inrichtingen gesloten.

In de jaren tachtig zette een stijging in van de criminaliteit in Nederland<sup>14</sup>, die zich ook vertaalde in een grotere behoefte aan detentiecapaciteit. Het gevangeniswezen kreeg te maken met tekorten in capaciteit en als gevolg daarvan met heenzzendingen. Gesloten inrichtingen werden opnieuw in gebruik genomen.

Daarnaast presenteerde het Kabinet Lubbers I een programma voor de bouw van nieuwe gevangenissen<sup>15</sup>. Het plan voorzag in 2.200 extra capaciteitsplaatsen.

In de jaren negentig zette het nijpende capaciteitstekort zich onverminderd door. In 1994 werd het hoogtepunt bereikt van het aantal heenzzendingen vanwege plaatsgebrek. De publieke verontwaardiging over de vrijlating van arrestanten,

<sup>13</sup> Voor de beschrijving van de historie is gebruik gemaakt van de publicatie van het Ministerie van Justitie *Waar vrijheid ophoudt en weer kan beginnen*, Jos Verhagen, 2005.

<sup>14</sup> Tussen 1985 en 2005 is het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners verviervoudigd (WODC, 2007).

<sup>15</sup> Beleidsplan Kabinet Lubbers I, *Samenleving en Criminaliteit*, 1985.



leidde tot het vrijmaken van extra budgetten voor capaciteitsuitbreiding. Er werd wederom gestart met een nieuwbouwprogramma, waarmee begin 2000 de capaciteit structureel werd uitgebreid. Bovendien werd besloten tot invoering van Meerpersoonscelgebruik (MPC).

De maatschappelijke druk om drugssmokkel aan te pakken, leidde in 2003 tot de invoering van 100-procentcontroles op Schiphol. Dit had een explosieve stijging van de behoefte aan detentiecapaciteit tot gevolg (zie figuur I). Sinds medio 2005 laat de feitelijke instroom van gedetineerden opnieuw een neerwaartse trend zien, waardoor wederom een overschot aan cellen is ontstaan. Om dit overschot te reduceren zijn sinds 2009 een aantal gevangenen gesloten of langdurig buiten gebruik gesteld. Soortgelijke ontwikkelingen deden zich ook bij andere sectoren voor.

Voor de komende jaren lijkt het beeld voor de capaciteitsbehoefte, op basis van de PMJ-ramingen (zie paragraaf 2.2), redelijk stabiel. Evenwel kunnen (onvoorziene) maatschappelijke ontwikkelingen en nieuw beleid leiden tot een toe- of afname van de capaciteitsbehoefte. Zo zal invoering van Elektronische Detentie (ED), zoals aangekondigd in het Masterplan DJI, de behoefte aan intramurale celcapaciteit reduceren met ruim 2.000 plaatsen.

Naast onzekerheden op lange(re) termijn, die zich voordoen doordat de geprognosticeerde capaciteitsbehoefte afwijkt van de werkelijkheid, heeft DJI ook te maken met fluctuaties op korte termijn. Het gaat om afwijkingen van het gemiddelde door verschillen in het aantal te plaatsten gedetineerden van dag tot dag (gemiddeld genomen worden de meeste in te sluiten personen aangeboden op vrijdagen), daarnaast is er sprake van seizoenspatronen. Deze verschillende typen fluctuaties vragen om verschillende antwoorden.

## **2.2 Ramingen van de instroom in de justitiële ketens**

Om het veiligheid- en justitiebeleid goed uit te kunnen voeren, is zicht op de ontwikkeling van de behoefte aan detentiecapaciteit essentieel, zodat geanticipeerd kan worden op de toekomst. Om de jaarlijkse instroom in de justitiële instellingen zo goed mogelijk in te schatten, maakt VenJ gebruik van de meerjarenramingen uit het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ).

Het PMJ is een ketenconsistent ramingsmodel dat inzicht biedt in de samenhang binnen de strafrecht- en civielrecht- en jeugdketen<sup>16</sup>. De beleidsneutrale raming van het PMJ in aantallen justitiabelen komt tot stand onder verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC). De directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) coördineert vervolgens de toevoeging van effecten van nieuw beleid aan de ramingen (de 'beleidsrijke kop').

DJI wordt als agentschap conform de Regeling Agentschappen output gefinancierd (PxQ-financiering). Voor een output gefinancierde organisatie is een juiste raming van de ontwikkeling in de tijd van de aantallen (Q) van groot belang. De opdrachtgever benut PMJ immers bij het vaststellen van de benodigde capaciteit. De afgelopen jaren zijn de ramingen van de instroom en behoefte aan celcapaciteit stelselmatig naar beneden bijgesteld. Bovendien is de vastgestelde behoefte achtergebleven bij de prognoses<sup>17</sup>. Verklarende factoren daarvoor zijn de teruglopende criminaliteit in het algemeen, waardoor het Openbaar Ministerie (OM)

<sup>16</sup> Voor de zorgketen is een model in ontwikkeling.

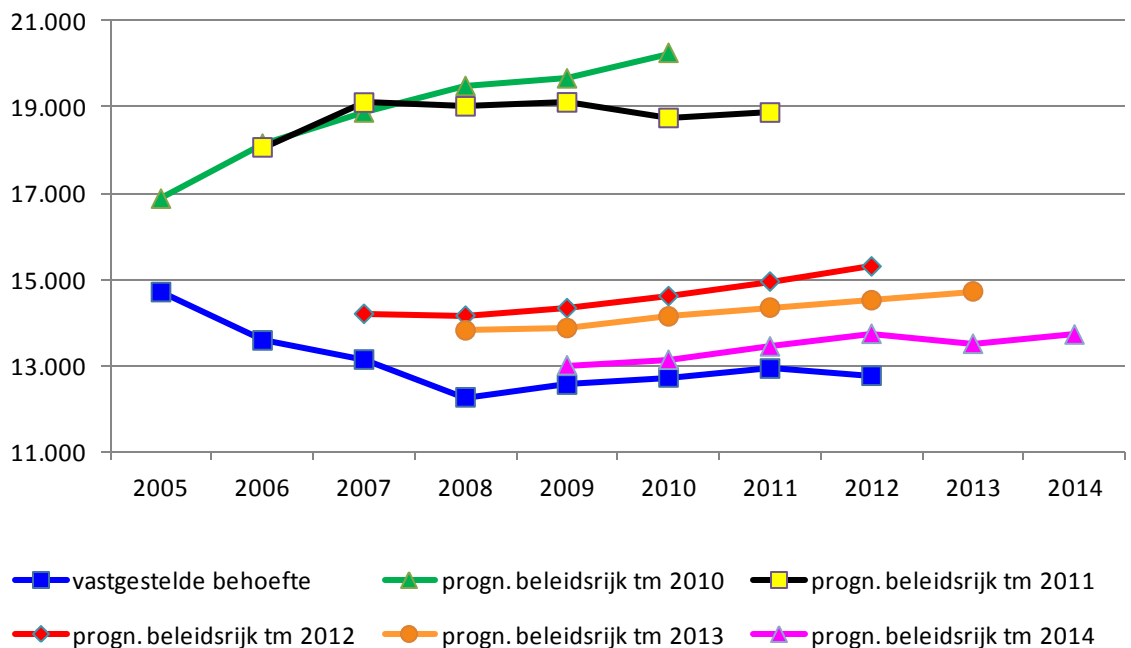
<sup>17</sup> Figuur II geeft de ontwikkelingen weer voor de sector GW. De andere drie sectoren van DJI hebben in de afgelopen jaren eveneens te maken gehad met forse neerwaartse bijstellingen van de prognoses.

minder strafzaken vervolgt en de oplegging van meer boetes en werkstraffen aan volwassenen door strafrechters<sup>18</sup>.

De afgelopen jaren is de behoefte aan detentiecapaciteit aan forse verandering onderhevig geweest. De prognoses van het WODC hebben deze verandering in de behoefte niet altijd kunnen voorzien: de afgelopen jaren laten (grote) verschillen zien tussen de prognoses en de werkelijke ontwikkeling van de vraag naar detentiecapaciteit. Dit is goed te zien in onderstaande figuur II.

Ter illustratie: de eerste raming van het PMJ voor de behoefte in 2010 (groene lijn) bedroeg 20.248 plaatsen (justitiebegroting 2004). In de daarop volgende prognose (zwart/gele lijn) werd de behoefte over 2010 met ruim 550 plaatsen neerwaarts bijgesteld naar 18.738 plaatsen. De prognose t/m 2012 uit de begroting 2006 (rode lijn) kende een bijzonder grote neerwaartse bijstelling. De behoefte over 2010 daalde tot 14.661 plaatsen; een afname bijna 5.000 plaatsen t.o.v. de vorige prognose. In de twee daarop volgende prognoses (oranje en paarse lijn) daalde de behoefte nog enigszins. De blauwe lijn geeft de vastgestelde behoefte weer. Voor 2010 bedroeg de vastgestelde 12.726 plaatsen. Het verschil tussen de hoogste prognose en de vastgestelde behoefte bedraagt daarmee circa 7.500 plaatsen.

Figuur II: PMJ-ramingen vs. vastgestelde behoefte in sector GW (excl. ED/PP)



De grote onzekerheden zijn te verklaren uit het gegeven dat maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, die van grote invloed kunnen zijn op de behoefte aan detentiecapaciteit, op voorhand lastig zijn te voorzien. Desalniettemin zijn de onzekerheidsmarges in de afgelopen jaren afgenomen. Voor de sector GW zijn de ramingen bijvoorbeeld verbeterd door het integreren van de korte termijn ramingen op basis van de Vervalkalender in het PMJ<sup>19</sup>. De onzekerheden waarmee de ramingen omgeven zijn en blijven, verklaren de wens om flexibiliteit in te bouwen in de voorraad aan detentiecapaciteit.

18 Prognose sanctiecapaciteit, WODC.

19 De zogenaamde Vervalkalender is een korte termijn voorraad-stroommodel van het gevangeniswezen ontwikkeld door DJI in samenwerking met Significant.

## 2.3 Organisatie DJI

### 2.3.1 *Taakomschrijving DJI*

DJI is verantwoordelijk voor het uitvoeren van alle vrijheidsbenemende straffen en maatregelen die een rechter in Nederland aan iemand heeft opgelegd. Daarnaast is DJI verantwoordelijk voor de dagelijkse verzorging van deze gedetineerden en hun voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. DJI levert hiermee een belangrijke bijdrage aan het handhaven van de rechtsorde en veiligheid van de Nederlandse samenleving.

Jaarlijks stromen ongeveer 48.000 nieuwe justitiabelen in, die voor korte of lange tijd ingesloten worden in een justitiële inrichting. Zij worden gevoegd bij degenen die aan het begin van het jaar al in een inrichting verblijven. De straffen en maatregelen kunnen ten uitvoer worden gelegd in een penitentiaire inrichting (huis van bewaring, gevangenis en vrouwegevangenis), justitiële jeugdinrichting, forensisch psychiatrisch centrum (waaronder Tbs-klinieken) of een uitzet- en detentiecentrum (vreemdelingenbewaring). DJI exploiteert niet alle inrichtingen zelf. Een groot deel van de jeugdinrichtingen en forensisch psychiatrische centra (FPC) zijn particuliere inrichtingen.

### 2.3.2 *Besturingsrelatie ministerie van VenJ en DJI*

DJI bestaat in zijn huidige vorm sinds januari 1995, toen de directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen is verzelfstandigd tot een agentschap van het ministerie van VenJ. Met de verzelfstandiging werd uitvoering gegeven aan een herziene inrichting van de Rijksoverheid waarbij een duidelijke scheiding is aangebracht tussen beleid en uitvoering.

De status van agentschap geeft de organisatie een zekere mate van zelfstandigheid bij de uitvoering van het beleid, ook is er sprake van een eigen begroting en financiële administratie op basis van een baten-lastensystematiek. Jaarlijks worden afspraken gemaakt met het ministerie over de door DJI te leveren prestaties.

Agentschappen kennen doorgaans een besturingsmodel waarbij sprake is van een duidelijke scheiding van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. DJI ressorteert onder de Directeur-generaal Jeugd- en Sanctietoepassing (DGJS). Doordat de aansturing van de rijksinrichtingen van DJI via een verticaal-hiërarchische lijn plaatsvindt, is ervoor gekozen de directeur-generaal zowel als gedelegeerd eigenaar als opdrachtgever van agentschap DJI aan te merken<sup>20</sup>. Als eigenaar is DGJS verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer, op de algemene gang van zaken en continuïteit van het agentschap op lange termijn. DGJS kan ingrijpen wanneer zich ernstige tekortkomingen in de bedrijfsvoering voordoen.

Als opdrachtgever draagt DGJS vooral verantwoordelijkheid voor een goede opdrachtformulering en richt zich op de inhoud en de kwaliteit van de te leveren producten en diensten en de daaraan verbonden prijs.

Uit de evaluatie van de regeling baten-lastendiensten blijkt dat het belang van het onderscheid tussen de drie rollen in het besturingsmodel van de agentschappen breed wordt gedeeld<sup>21</sup>. Om de sturingsrelatie met het departement te verduidelijken zijn eigenaars- en opdrachtgeversconvenanten gesloten.

In de nieuwe Regeling agentschappen<sup>22</sup> is bepaald dat alle agentschappen periodiek doorgelicht worden, waarbij gekeken wordt naar het functioneren van het

20 De minister van Veiligheid en Justitie heeft ingevolge artikel 3 lid 2 Penitentiaire beginselenwet het opperbevel over de inrichtingen.

21 Ministerie van Financiën (2011), Evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten 2007 (TK 2010-2011, 28737, nr. 21).

22 De Regeling agentschappen vervangt de Regeling Baten-lastendiensten.

agentschap in het licht van de Regeling agentschappen. Belangrijke thema's zijn governance, prestatiebekostiging, doelmatigheidsbevordering en financieel beheer. De doorlichting van DJI is gepland voor 2013.

### 2.3.3 *Organisatiestructuur van DJI*

In totaal werkt DJI momenteel in 29 penitentiaire inrichtingen, verdeeld over 55 locaties, 13 forensisch psychiatrische centra (FPC's), 10 justitiële jeugdinstellingen, 4 detentiecentra voor vreemdelingen en ruim 1.500 ingekochte plaatsen voor forensische zorg en ambulante forensische zorg<sup>23</sup>.

De instellingen worden aangestuurd vanuit het hoofdkantoor in Den Haag. Dat gebeurt vanuit vier sectoren, overeenkomstig de groepen waar DJI mee werkt. Het betreft de sectoren Gevangeniswezen (volwassen gedetineerden), Justitiële Jeugdinstellingen (jongeren van 12 tot maximaal 23 jaar), Forensische Zorg (mensen met strafrechtelijke titel met psychische of psychiatrische stoornis, verstandelijke beperking of verslaving) en directie Bijzondere Voorzieningen (vreemdelingen). Daarnaast is er een aantal landelijke diensten ter ondersteuning van het primaire proces (zoals de dienst Vervoer en Ondersteuning en de Dienst Geestelijke Verzorging) en ter algemene ondersteuning (zoals het Shared Service Center ICT)<sup>24</sup>.

Tussen het hoofdkantoor van DJI en de justitiële instellingen bestaat een hiërarchische relatie. De rijksinstellingen staan onder leiding van een algemeen directeur die verantwoording schuldig is aan de sectordirecteur op het hoofdkantoor. De particuliere instellingen hebben een eigen bestuur.

De directeuren van de rijksinstellingen ontvangen jaarlijks van DJI financiële middelen volgens een systeem van genormeerde budgettoedeling. Op basis van vooraf geformuleerde eisen maakt een rijksinstelling een jaarplan waaraan managementafspraken worden gekoppeld. Het gaat om financiële en capacitaire afspraken, maar ook om afspraken over bijvoorbeeld ziekteverzuim en beveiliging. Met de particuliere ForZo instellingen sluit de sectordirecteur een contract met het bestuur waarin de contractvoorwaarden zijn vastgelegd. Bij de particuliere jeugdinstellingen<sup>25</sup> vindt de subsidieverstrekking plaats op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht en specifieke regelgeving.

## 2.4 **De begroting en bekostiging van DJI**

### 2.4.1 *De begroting van DJI*

In 2013 bedraagt de begroting van DJI ruim twee miljard euro. Tabel 1 geeft een overzicht van de uitgaven van DJI uitgesplitst naar sector. Ongeveer de helft van de uitgaven heeft betrekking op het gevangeniswezen. De komende jaren krijgt DJI te maken met een afname van het budget oplopend tot 340 miljoen euro in 2018.

De inzet van personeel, met een bedrag van meer dan een miljard euro<sup>26</sup>, is de meest omvangrijke kostencomponent van DJI. Deze kostenpost verklaart bijna 50% van de totale uitvoeringskosten.

De tweede grootste kostenpost van DJI is de huisvesting, waarmee een kleine half miljard euro gemoeid is<sup>27</sup>. Deze huisvestingskosten worden bepaald door de

23 In het Masterplan DJI is aangekondigd dat in de periode 2013-2018 fasegewijs 30 van deze locaties worden gesloten.

24 Een volledige beschrijving van de sectoren en landelijke diensten is opgenomen in bijlage 5.

25 Deze particuliere jeugdinstellingen moeten aan dezelfde eisen en voorwaarden voldoen als de Rijks-JJI's.

26 Hierin zijn de inzet van personeel als gevolg van de inkoop van zorg en op basis van subsidierelaties met particuliere instellingen niet meegerekend.

huurovereenkomsten met de Rijksgebouwendienst (Rgd). Deze contracten zijn doorlopend en onafhankelijk van de bezettingsgraad van de detentiecapaciteit. Daarnaast gaat een deel van het budget op aan inkoop- en subsidierelaties met externe leveranciers van capaciteit voor jeugddetentie en forensische zorg.

Tabel 1: uitgaven DJI per sector, begroting 2013

uitgaven (x € 1 miljoen)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gevangenis wezen	1.188,1	1.156,3	1.160,9	1.162,3	1.161,8	1.161,7
Forensische zorg	614,4	601,6	587,7	575,1	562,9	551,6
Vreemdelingenbewaring en uitzetcentra	155,0	146,4	141,4	143,4	144,0	144,0
Jeugd	183,3	181,5	159,1	159,6	159,6	169,3
Subtotaal volgens PxQ	2.140,9	2.085,8	2.049,0	2.040,3	2.028,2	2.026,5
Niet in PxQ inbegrepen <sup>28</sup>	193,6	90,7	-9,0	-51,0	-22,5	-35,1
<b>Totaal</b>	<b>2.334,6</b>	<b>2.176,6</b>	<b>2.040,0</b>	<b>1.989,4</b>	<b>2.005,7</b>	<b>1.991,4</b>

#### 2.4.2

##### De financiële positie van DJI

DJI heeft een eigen agentschapsbegroting. In de externe financieringsrelatie met het ministerie van VenJ wordt DJI gefinancierd op basis van een prijs (P) en een kwantiteit (Q) van een tiental hoofdproducten<sup>29</sup>. De prijs van de hoofdproducten is een gewogen gemiddelde van de prijzen van de onderliggende deelproducten<sup>30</sup>. De raming van de aantallen komt tot stand aan de hand van het Prognosemodel Justitiële Ketens (zie paragraaf 2.2). Daarnaast ontvangt DJI specifieke financiering voor projecten.

Sinds 2008 staat de financiële positie van DJI onder druk. Eén van de oorzaken van de verslechterende positie is gelegen in de daling van de capaciteitsbehoefte in combinatie met de PxQ-financiering en beperkte flexibiliteit van de uitgaven. Op basis van de PxQ-financiering, leidt een daling in benodigde capaciteit tevens tot een daling van het budget. Langlopende huurovereenkomsten en een sterke rechtspositie van het personeel vormen echter een belemmering om de kosten voor huisvesting en personeel in een gelijk tempo te laten dalen. Daarnaast hebben diverse opgelegde efficiencymaatregelen en kortingen geleid tot een extra verlaging van het budget.

Om vanaf 2013 weer positieve jaarresultaten te behalen, heeft DJI in 2010 een financieel meerjarenplan (FMP) opgesteld<sup>31</sup>. In het FMP zijn afspraken gemaakt met de minister van Financiën over de negatieve jaarresultaten tot en met 2012, hoe deze worden gefinancierd en hoe deze in latere jaren worden opgelost. In de jaren 2011 en 2012 heeft DJI een vordering opgebouwd op het moederdepartement. In de jaren 2013 tot en met 2015 dient DJI deze vordering af te boeken. Het jaarresultaat over 2012 van DJI bedraagt -59,2 miljoen euro. Dit resultaat past binnen de

27 Dit bedrag is exclusief huisvestingskosten verbonden aan de financiering van particuliere instellingen. In dit geval zijn de huisvestingskosten onderdeel van de prijs.

28 Dit betreft de posten: Omzet derden (excl. België), Verdrag België, Capaciteit Caribisch Nederland, Middelen ten behoeve van flankerend beleid en overig niet in p x q begrepen. Zie voor nadere toelichting de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VI, nr. 2.

29 Voor de sector Gevangeniswezen worden bijvoorbeeld twee hoofdproducten onderkent, namelijk GW Intramuraal en GW Extramuraal.

30 De gemiddelde kosten per dag voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende maatregelen variëren sterk. De extramurale tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf in een penitentiair programma kostte in 2012 bijvoorbeeld 47 euro per dag. De intramurale tenuitvoerlegging in een penitentiaire inrichting kostte daarentegen 249 euro. Terwijl een plaats in een Justitiële Jeugdinrichting in 2012 gemiddeld 560 euro bedroeg.

31 Zie Jaarplan DJI 2012, 15 november 2011.

afspraken uit het FMP. De vordering op het moederdepartement is hierdoor toegenomen van 17 miljoen euro tot 76,3 miljoen euro.

Inmiddels zijn nieuwe bezuinigingsmaatregelen op het terrein van DJI aangekondigd in het Begrotingsakkoord 2013 (Lenteakkoord). De bredere inzet van meerpersoonscellen en invoering van elektronische detentie leidt tot een afname van het aantal benodigde cellen bij een gelijke instroom van justitiabelen. Ook de rijksbrede apparaattaakstelling uit het Regeerakkoord Rutte-Asscher heeft consequenties voor DJI. De beperkte mogelijkheden om op korte termijn tot besparingen te komen op de huisvesting- en personeelskosten, leidt tot knelpunten bij de invulling van de bezuinigingsmaatregelen.

## **2.5 De positie van DJI binnen de justitiële ketens**

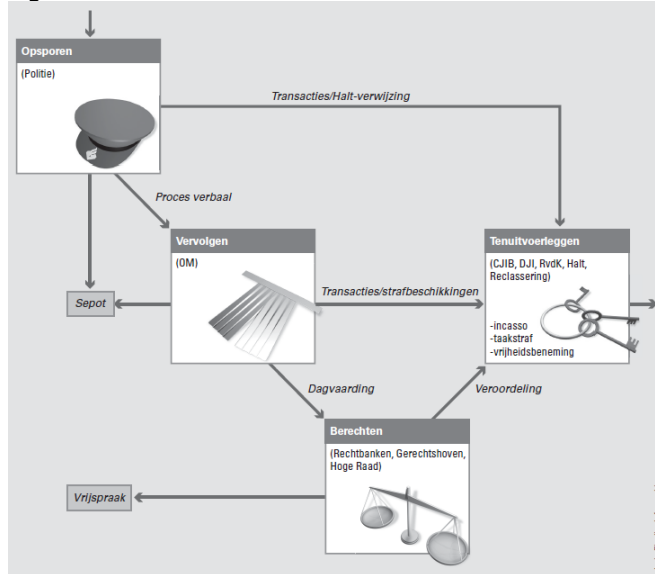
### *2.5.1 DJI als sluitstuk van de justitiële ketens*

DJI opereert in vier verschillende ketens: de strafrechtketen voor volwassenen, de vreemdelingenketen, de jeugdketen en de zorgketen. In de loop van de tijd zijn de verschillende ketens met elkaar verknoopt geraakt. Ten behoeve van de overzichtelijkheid wordt de rol en positie van DJI binnen de justitiële ketens geschetst aan de hand van de schakels en stromen in de strafrechtketen (figuur III).

De organisaties in de strafrechtketen zijn samen belast met de handhaving van het strafrecht in Nederland. Elke schakel werkt daarbij vanuit een eigen wettelijke taak en rol. Zij beschikken over een zekere mate van autonomie ten opzichte van elkaar, maar hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de veiligheid te handhaven en om justitiabelen goed te laten terugkeren in de samenleving en de kans op herhaling van crimineel gedrag zo klein mogelijk te maken.

Binnen de strafrechtketen is voor DJI met name de lijn Nationale Politie (opsporing) – Openbaar Ministerie (vervolging) – Rechtspraak (berechting) – DJI (tenuitvoerlegging) belangrijk. Er is sprake van seriële afhankelijkheid: wat output is voor de ene schakel, is input voor de volgende schakel. DJI is de laatste schakel in de strafrechtketen. De rol van DJI is de tenuitvoerlegging van de straffen en vrijheidbeperkende maatregelen die door de voorgaande schakel (de rechter) zijn opgelegd. Doordat DJI zich aan het einde van de keten bevindt, is er sprake van gevoeligheid voor wijzigingen die optreden bij de ketenpartners, zoals beleidswijzigingen of intensiveringen. Deze veranderingen kunnen direct van invloed zijn op de instroom en capaciteitbehoefte bij DJI (zie kader *Intensivering bij de Nationale Politie*). Ketensamenwerking, integrale afwegingen en onderlinge afstemming bij de besluitvorming zijn voor DJI van groot belang. In het verleden heeft een suboptimale ketensamenwerking bijgedragen aan het ontstaan van financiële problemen voor DJI; het verbeteren van de ketensamenwerking kan bijdragen aan het voorkomen daarvan in de toekomst.

Figuur III: stroomschema strafrechtketen



**Intensivering bij de Nationale Politie**

Naar aanleiding van de plannen in het Regeerakkoord van Kabinet Rutte I om 3.000 extra agenten aan te stellen, zijn de effecten berekend van extra politiesterke op de instroom bij DJI. Meer opsporingen leiden in de praktijk tot meer vervolgingen en berechtingen, die vervolgens kunnen leiden tot een hogere instroom van gedetineerden voor DJI. In het verleden zijn dit soort keteneffecten niet altijd in voldoende mate in beeld gebracht en meegenomen in de ramingen.

Uit berekeningen van het WODC blijkt dat met name het werven van extra rechercheurs zorgt voor een hogere instroom in het gevangeniswezen. Het aannemen van extra geüniformeerde agenten heeft hier minder invloed op. Onderstaande tabel geeft een schatting van de extra benodigde celcapaciteit voor DJI bij een uitbreiding van het aantal rechercheurs met 1.500 fte.

*Extra behoefte aan capaciteit bij eenmalige uitbreiding aantal rechercheurs met 1500 fte*

Benodigd aantal extra cellen	2011	2012	2013	2014	2015
Gevangeniswezen	18	46	78	112	147
Forensische zorg	1	1	2	2	3
Justitiële Jeugd Inrichtingen	7	17	29	40	52
<b>Totaal</b>	<b>26</b>	<b>64</b>	<b>109</b>	<b>154</b>	<b>202</b>

2.5.2 *Prestaties in de justitiële ketens*

De sturing op de justitiële ketens verloopt niet in alle gevallen optimaal. De Algemene Rekenkamer (AR) constateert een aantal knelpunten in het functioneren van de strafrechtketen en stelt vast dat er sprake is van suboptimale prestaties<sup>32</sup>. Deze vloeien voort uit een gebrek aan samenhang (afstemming taken en

32 Algemene Rekenkamer, 2012, *Prestaties in de strafrechtketen* (TK 2011-2012, 33 173, nr. 2).

processen), ketenregie en gedeelde informatie, wat onder meer lange doorlooptijden en ongewenste uitstroom tot gevolg heeft. Het WODC schets eenzelfde beeld<sup>33</sup>. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de Minister van VenJ verantwoordelijk is voor een doeltreffend en doelmatig functionerende strafrechtketen. Voor effectieve besturing van die keten is het van belang dat: het doel van de sturing bekend is (beleid), sturingsmechanismen van ketenpartners niet contraproductief werken en informatie beschikbaar is.

Mede naar aanleiding van de rapporten van de AR en het WODC is de afgelopen periode langs een aantal sporen gewerkt aan verbeteringen in de justitiële ketens:

1. de minister van VenJ werkt aan het versterken van de strafrechtketen via het programma Versterking Prestaties in de Strafrechtketen (VPS);
2. de minister van VenJ werkt aan het optimaliseren van de executieketen door het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB).

In de uitvoeringsketen van strafrechtelijke beslissingen voor volwassenen hebben, de ZM, het OM, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), DJI, de Justitiële Informatiedienst (JustID), de politie en de drie reclasseringsorganisaties (3RO) een rol. Door ketenwerkprocessen aan te passen, een heldere rolverdeling af te spreken en de regie op de keten te versterken kan een snelle en zekere tenuitvoerlegging worden gerealiseerd en de informatiepositie voor partners binnen en buiten de keten worden versterkt. Met de brief van 25 oktober 2011 heeft Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de uitvoeringsketen van strafrechtelijke beslissingen verbeterd kan worden<sup>34</sup>.

De ontwerp- en de ontwikkelfase van het USB programma is inmiddels goeddeels afgerond en leidt op hoofdlijnen tot de volgende resultaten:

- de herverdeling van taken en verantwoordelijkheden is preciezer uitgewerkt en in gang gezet;
- de noodzakelijke veranderingen binnen alle betrokken organisaties zijn in kaart gebracht, evenals het pad dat (gezamenlijk) gelopen moet worden om deze tot stand te brengen;
- de eerste prestatie metingen zijn aan de hand van het door het WODC ontwikkelde monitorinstrument tot stand gekomen. Deze betreffen de snelheid waarmee de tenuitvoerlegging wordt gestart en geven een indicatie van noodzakelijke verbeteringen. Het monitorinstrument kan met ingang van 2013 periodiek en structureel op de door de keten geformuleerde kritieke prestatie-indicatoren meten.

<sup>33</sup> WODC, 2012, *Doorlooptijden in de Strafrechtketen* (TK 2011-2012, 29 279, nr. 133).

<sup>34</sup> TK, 2011-2012, 33000 VI, nr.11.



### 3 Analyse en varianten personeelsbeleid

#### 3.1 De medewerkers van DJI

##### 3.1.1 Omvang en samenstelling van het personeelsbestand

DJI heeft ruim 17.000 medewerkers in dienst, omgerekend naar voltijdbanen gaat het om ongeveer 16.000 fte. Bijna tweederde van de medewerkers is werkzaam in de sector Gevangeniswezen. Tabel 2 geeft een overzicht van de verdeling naar functiegroepen van het Functiegebouw Rijk.

De totale omvang van de personeelssterkte van DJI is de afgelopen jaren licht gedaald. Deze daling is met name voor rekening gekomen van de organisatieonderdelen jeugdinrichtingen en forensische zorg, terwijl in het gevangeniswezen het aantal medewerkers in 2011 en 2012 nog licht is gestegen.

De formatiegroei in het GW vloeit voort uit een combinatie van factoren, zoals invoering van het programma Modernisering Gevangeniswezen en de herinvoering van het avondprogramma in 2011<sup>35</sup>.

Tabel 2: Functieverdeling personeel DJI (in fte)

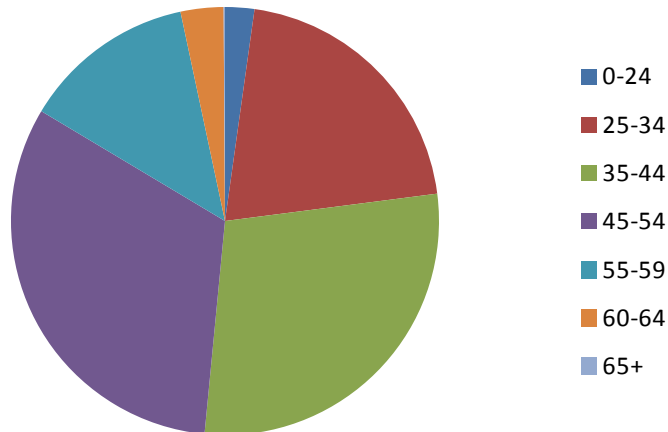
Personeel DJI	2012
Lijnmanagement	1.453
Uitvoering, waarvan:	11.906
<i>(Inrichtings)beveiliging</i>	4.333
<i>Inrichtingswerker</i>	3.577
<i>Forensisch Therapeutisch Werker</i>	1.574
<i>Medewerker Educatie en Vorming</i>	426
<i>Zorgprofessional</i>	337
<i>Medicus/ Gedragwetenschapper</i>	340
<i>Sociaal-maatschappelijk Werker</i>	366
<i>Geestelijk verzorger</i>	143
<i>Medewerker Verwerken en Behandelen</i>	706
<i>Medewerker Behandelen en Ontwikkelen</i>	73
<i>Senior Medewerker Behandelen en Ontwikkelen</i>	31
Advisering	103
Bedrijfsvoering	2.524
Kennis en Onderzoek	6
Project- / Programmamanagement	79
Toezicht	11
Niet ingedeeld	124
<b>DJI totaal</b>	<b>16.206</b>

In 2012 was ongeveer de helft van de medewerkers ouder dan 45 jaar (zie figuur IV). DJI dient de komende jaren te anticiperen op een verhoogde uitstroom van medewerkers die met pensioen gaan (65+) of gebruik gaan maken van de verlofregeling voor Substantieel Bezwarende Functies (60+). Ten opzichte van 2012

<sup>35</sup> De Penitentiaire Beginselenwet (Pbw) regelt de boven- en ondergrenzen van het dagprogramma en het activiteiten aanbod. De sectordirecteuren kunnen nadere richtlijnen geven voor de invulling en uitvoering van de programma's in hun sector. In 2011 is voor het GW het avondprogramma opnieuw ingevoerd: gedurende één avond of twee avonden per week is er voor gedetineerden in Penitentiaire Inrichtingen een activiteitenprogramma van twee keer twee of (indien 1x per week) vier uur aaneengesloten. Arrestanten met een maximumstraf van twee maanden zijn hiervan uitgezonderd.

stroomt tot 2015 bijna 10% van het personeel uit, tot en met 2017 gaat het om 14% en tot en met 2020 om 20%<sup>36</sup>.

*Figuur IV: Leeftijdopbouw medewerkers DJI (aantal fte, 2012)*



### 3.1.2

#### *Ziekteverzuim*

Tabel 3 geeft een overzicht van het ziekteverzuim binnen het gevangeniswezen. Vergeleken met het gemiddelde verzuimpercentage in Nederland (circa 4% in 2012), ligt het verzuimpercentage relatief hoog. Ook in vergelijking met soortgelijke sectoren is de score relatief hoog. In de afgelopen vijf jaar schommelde het ziekteverzuimpercentage bij de Politie en bij Defensie (militairen) bijvoorbeeld rond de 6% en in de zorg rond de 5%. Binnen de PI's zijn er grote verschillen: de verzuimpercentages lopen uiteen van 4,5% tot 9,5%.

*Tabel 3: Ziekteverzuim in GW naar leeftijdscategorie (2012)*

	Totaal	0-24 jaar	25-34	35-44	45-54	55-59	60+
Ziekteverzuim	7	3	6,2	6,8	7,6	8,2	4,3

Bij DJI is het verzuimbeleid sinds een aantal jaar gestoeld op het 'eigen regie model'. Bij dit model neemt de direct leidinggevende (van de werknemers die zich ziek meldt), het voortouw in de verzuimbegeleiding. Alle leidinggevendenden van DJI hebben daarvoor een cursus gevolgd. Om de effectiviteit van de aanpak te vergroten is begin 2012 gestart de inzet van verzuimcoaches (veelal de HRM-adviseur) waarop de leidinggevende een beroep kunnen doen. In de loop van 2012 daalde daardoor de verzuimcijfers.

Het ziekteverzuim wordt dus zo dicht mogelijk bij de werkvloer aan gepakt, waarbij de inrichtingen zelf verantwoordelijk zijn.

### 3.1.3

#### *Intern en extern personeel*

DJI maakt relatief weinig gebruik van extern ingehuurd personeel. Binnen de sector Gevangeniswezen is ongeveer 5% van de werknemers ingehuurd. Binnen de vreemdelingenbewaring wordt meer gebruik gemaakt van extern ingehuurd personeel, het gaat om circa 50% van het personeelsbestand. Dit tijdelijk personeel wordt ingehuurd van private beveiligingsbedrijven. In de overige twee sectoren is de

<sup>36</sup> Deze percentages betreffen het natuurlijk verloop: leeftijdsverloop en beëindiging van tijdelijke contracten (behalve 6.2.a) in fte. Hierbij is geen rekening gehouden met doorwerken na de AOW- of SBF-leeftijd.

inhuur vrijwel nihil, dit hangt samen met de hoge mate van inkoop bij particuliere jeugdinstellingen en Tbs-klinieken.

Het inhuren van externen om een lagere formatie op te vangen strookt niet met rijksbrede uitgangspunt van het tegenaan van inhuur van externen<sup>37</sup>. Echter in dit geval is sprake van pieksituaties in het primaire proces die opgevangen moeten worden, wat goedkoper kan door een flexibele schil te creëren (inhuur).

Het overgrote deel van de interne medewerkers heeft een vaste aanstelling op grond van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Tijdelijke aanstellingen komen voornamelijk voort uit de gebruikelijke proeftijd van twee jaar, daarna volgt veelal een vaste aanstelling. Tijdelijke aanstellingen voor het verrichten van tijdelijke werkzaamheden komen nauwelijks voor. In 2012 had 93% van de interne medewerkers een vaste aanstelling, 4% een tijdelijke aanstelling op basis van proeftijd en 3% een tijdelijke aanstelling vanwege een tijdelijk beroep op de arbeidsmarkt.

#### 3.1.4 *Interne en externe mobiliteit van de medewerkers*

In het algemeen is de interne mobiliteit van de eigen medewerkers van DJI beperkt<sup>38</sup>. Circa 10% van de medewerkers (op alle functieniveaus) stelt zich mobiel op binnen de organisatie gedurende de carrière bij DJI<sup>39</sup>.

Over het algemeen hebben medewerkers een aanstelling bij één bepaalde vestiging<sup>40</sup>. Dit vloeit voort uit de afspraken die met de individuele medewerkers zijn gemaakt op het moment van indiensttreding. Flexibele inzet van personeel tussen verschillende locaties en vestigingen hangt hierdoor af van het willen en soms het kunnen van de medewerker. In de praktijk blijkt dat vestigingen met overcapaciteit slechts moeizaam personeel kunnen inzetten van vestigingen met ondercapaciteit, ook indien deze locaties tot dezelfde inrichting behoren<sup>41</sup>. Hierdoor kan in de ene vestiging van een inrichting sprake zijn van frequent overwerk, terwijl in een andere vestiging van dezelfde inrichting sprake is van boventalig personeel.

De belangrijkste redenen<sup>42</sup> van beperkte interne mobiliteit zijn veiligheidsgevoel (er is een voorkeur voor werken met een vast, ingewerkt team) en reistijd. Bovendien biedt een aantal functies beperkte ontwikkelingsmogelijkheden, waardoor medewerkers minder geneigd zijn een opleiding te volgen en ervaring op te doen bij meerdere vestigingen<sup>43</sup>.

Wat betreft de mobiliteit tussen de verschillende sectoren van DJI, spelen ook verschillen in opleidingseisen een rol bij de beperkte mobiliteit. Zo is voor het merendeel van de functies binnen de sector Jeugd Hbo-niveau vereist, terwijl binnen de sector GW de functies vooral op Mbo-niveau liggen.

Evenals de interne mobiliteit, is ook de externe mobiliteit van de medewerkers beperkt. Uit onderzoek van TNO<sup>44</sup> blijkt dat de relatief gunstige arbeidsvoorwaarden een belemmering vormen voor externe mobiliteit. Het gaat bijvoorbeeld om de

37 Zie toelichting uit RBV in format inhuur externen en verwijzing naar TK brief van MINBZK in deze.

38 Interne mobiliteit kan betrekking hebben op geografische mobiliteit, functionele mobiliteit (verschillende regimes) en kwalitatieve mobiliteit (verschillende functies).

39 DJI, 2012.

40 Bij vreemdelingenbewaring is sprake van ruimere aanstellingen, namelijk op directieniveau

41 Zie het rapport *Flexibiliteit in de vaste kern, Een onderzoek naar de mogelijkheden voor flexibiliteit en mobiliteit bij DJI*, Syntro (2011), voor beschrijvingen van praktijkervaringen.

42 Syntro 2011, *Flexibiliteit in de vaste kern, Een onderzoek naar de mogelijkheden voor flexibiliteit en mobiliteit bij DJI*.

43 De opleidingsbereidheid is vooral te vinden bij niveaus boven Penitentiair inrichtingswerker (PIW) en inrichtingsbeveiligers en bewaarder (Bewa). Uit cijfers van het Opleidingsinstituut van DJI blijkt dat ongeveer 2 tot 5% van de inrichtingsbeveiligers een opleiding volgt tot PIW-er. Het aantal PIW-ers dat bezig is met de opleiding tot het MBO 3 diploma Medewerker maatschappelijke zorg (MMZ) ligt nog lager.

44 TNO 2012, Tussenevaluatie Regeling Arrangementen tweede carrière na SBF bij DJI.

mogelijkheid om vroegtijdig te kunnen stoppen met werken (SBF-verlofregeling) en de toelage voor onregelmatige dienst (TOD). Deze toelage zorgt ervoor dat DJI-ers in de executieve dienst een relatief hoog salaris hebben ten opzichte van vergelijkbare functies in andere segmenten.

## **3.2 De arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van DJI**

### *3.2.1 CAO Rijk*

De medewerkers van DJI vallen onder de rechtspositieregelingen van het Rijk (CAO Rijk). De arbeidsvoorwaarden van de medewerkers zijn met name vastgelegd in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en het bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren (BBRA).

De rechtspositieregelingen worden regelmatig als gevolg van CAO-onderhandelingen aangepast. De minister voor Wonen en Rijksdienst voert daartoe onderhandelingen met de vakbonden. Er zijn verschillende interdepartementale gremia waarin VenJ en DJI mee kunnen praten over inzet en strategie voor de CAO-onderhandelingen. Dit betreft onder andere de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid (ICOP) en het Interdepartementale Platform Rechtspositie en Arbeidsvoorwaarden (IPRA). VenJ en DJI hebben geen doorslaggevende stem in de besluitvormingsprocedure. De belangen van DJI worden in het totaal van de inzet op Rijksniveau afgewogen.

Naar mening van de werkgroep is een aantal van de arbeidsvoorwaarden uit de CAO Rijk verouderd en onvoldoende toekomstvast. Bij het ontstaan van een aantal van de arbeidsvoorwaarden gold destijds het uitgangspunt dat een baan of sector voor een werknemer 'voor het leven' was en dat oudere werknemers aan het einde van hun loopbaan moesten worden ontzien, vervroegd uittreden of functioneel leeftijdsontslag van ouderen moest worden bevorderd soms in combinatie met het argument dat daarmee de werkloosheid onder jongeren kon worden teruggedrongen.

Inmiddels zijn deze uitgangspunten grotendeels achterhaald. De maatschappelijke opvattingen over de inzetbaarheid van ouderen in het arbeidsproces zijn mede als gevolg van de stijging van de leeftijdsverwachting sterk veranderd. Bovendien leiden leeftijdgebonden regelingen tot hoge kosten en tot fricties bij het invullen van roosterdiensten.

Tegen deze achtergrond zijn in dit IBO drie regelingen uit de CAO Rijk beoordeeld op de mate waarin ze voldoende toekomstvast zijn, het betreft het verbod op nachtdiensten door 55-plussers, de regeling Substantieel Bezwarende Functie (SBF) en de tijdelijke regeling tweede carrière.

#### *3.2.1.1 Verbod op nachtdiensten door 55-plussers*

55-Plussers mogen conform het ARAR geen nachtdiensten draaien<sup>45</sup>. Deze werknemers worden wel ingeroosterd voor andere onregelmatige diensten (avond- en weekenddiensten).

Ter compensatie van het verlies aan inkomen als gevolg van de vermindering van de toelage onregelmatige diensten, ontvangen oudere werknemers een vaste toelage, gebaseerd op de gemiddelde volledige maandtoelage (inclusief andere TOD-diensten) die de werknemer in de laatste 36 maanden voor het bereiken van de leeftijd van 55 jaar heeft ontvangen<sup>46</sup>. In 2012 bedroegen de uitgaven aan de vaste

<sup>45</sup> Het betreft diensten tussen 22.00 en 06.00 uur, tenzij het een gedeelte van een dienst betreft die doorloopt na 22.00 uur en ten laatste eindigt om 24.00 uur. In verband met zeer gewichtige redenen van dienstbelang, of op verzoek van de werknemer, kan hier van worden afgeweken voor de duur van telkens ten hoogste één jaar.

<sup>46</sup> Conform artikel 17 van het BBRA.

toelagen aan 55-plussers waar geen nachtarbeid tegenover stond circa 0,5 miljoen euro.

Naar mening van de werkgroep past het verbod op nachtarbeid niet bij de ontwikkelingen op het gebied van langer doorwerken. Het is niet meer van deze tijd om gezonde 55-plussers op grond van leeftijd uit te zonderen van nachtdiensten. Bovendien spelen er een aantal bijkomende problemen bij het verbod:

- Door de vergrijzing van het rijks personeel neemt het aandeel 55-plussers in het personeelsbestand toe. Het verbod op nachtarbeid zet daardoor een steeds grotere druk op jongere medewerkers die extra zwaar worden belast door het overnemen van de nachtdiensten van 55-plussers;
- Uit de conclusies van de interdepartementale werkgroep *Verbod op nachtarbeid* (2010) blijkt dat veel werknemers bewust meer onregelmatige diensten verrichten in de referentieperiode, zodat zij vanaf de leeftijd van 55 jaar een hogere vaste toelage ontvangen. Dit leidt tot hogere uitgaven voor werk dat niet door deze groep gedaan wordt. Bovendien werkt deze hogere toelage ook door in hogere (pre)pensioen en SBF-uitkeringen;
- Het verbod kan een belemmering vormen op de mobiliteit, omdat de 55-plussers, evenals de jongere medewerkers, bij overstap naar een andere functie, waarbij (een verbod op) nachtarbeid niet aan de orde is, hun vaste onregelmatigheidstoelage verliezen.

### 3.2.1.2 *Substantieel Bezwarende Functie*

Functies binnen de rijksoverheid die extra belastend zijn als gevolg van de lichamelijke inspanning, fysieke omstandigheden en geestelijk belasting vallen onder de SBF-regeling<sup>47</sup>. Van medewerkers in een SB-functie wordt niet verwacht dat zij hun functie tot de pensioengerechtigde leeftijd vervullen, er wordt daarom een vervoegde uittredleeftijd gehanteerd.

Medewerkers bij DJI, die extern worden ingehuurd, of werkzaam zijn in een particuliere JJI of particuliere instelling binnen de forensische zorg, vallen niet onder de SBF-regeling.

67 Procent van de medewerkers van DJI is in een SB-functie werkzaam en kan daardoor vanaf de leeftijd van 60 jaar gebruik maken van het SBF-verlof<sup>48</sup>. In de praktijk maken vrijwel alle medewerkers die in een SB-functie werkzaam zijn, gebruik van de SBF-verlofregeling. Ruim 450 medewerkers van DJI maken momenteel gebruik van de regeling, waarvan de kosten in 2012 bijna 40 miljoen euro bedroegen<sup>49</sup>. Bij ongewijzigd beleid lopen de kosten op naar ruim 60 miljoen in 2020 (zie tabel 4).

De belangrijkste oorzaak voor het duurder worden van de SBF-regeling is de vergrijzing van het personeel (hogere instroom in de regeling).

47 Artikel 97 en artikel 130d ARAR en de Regeling uitkering substantieel bezwarende functies 2006. De regeling is van kracht sinds 2008 en is in plaats gekomen van de Regeling ontslaguitkering substantieel bezwarende functies.

48 Sinds 2010 wordt de uittredingsleeftijd geleidelijk (2010 – 2025) verhoogd van 60 jaar naar 60 jaar en 8 maanden (gebaseerd op geboortedatum). De medewerker heeft tijdens het SBF-verlof recht op een uitkering van 80% van de laatstverdiende bezoldiging. De maximale uitkeringsduur wordt per medewerker bepaald, en ligt gemiddeld op 35 maanden.

49 De kosten die DJI per individuele medewerker voor de SBF-regeling maakt, worden in één keer ten laste van de exploitatierekening gebracht, in de vorm van een dotatie aan de voorziening. De maandelijkse betalingen van de uitkeringen worden onttrokken aan de voorziening.

Tabel 4: Instroom in en uitgaven aan SBF-regeling

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Instroom (in aantallen)	170	196	256	255	331	294	288	349
Totale uitgaven (x € 1.000)	30.644	35.714	46.717	46.436	60.375	53.641	52.605	63.625
wv. fiscale sanctie <sup>50</sup>	9.296	10.834	14.172	14.086	18.315	16.272	15.958	19.301

### 3.2.1.3 Tijdelijke regeling tweede carrière

Om de uitstroom uit SB-functies te verhogen, is in 2009 een tijdelijke regeling geïntroduceerd (de regeling *overstap naar een niet substantieel bezwarende functie*, kortweg de regeling *tweede carrière*) om medewerkers die minimaal acht jaar in dienst zijn te stimuleren om over te stappen naar een niet-substantieel bezwarende functie<sup>51</sup>. De tweede carrière regeling loopt tot 1 januari 2019. Doelstelling van de regeling is dat in het jaar 2017 minimaal 25% van de doelgroep succesvol is uitgestroomd.

Medewerkers die gebruik willen maken van de tweede carrière regeling kunnen een keuze maken tussen drie arrangementen<sup>52</sup>. Bij vertrek naar een andere functie, is het niet langer mogelijk om aanspraak te maken op de SBF-regeling, ook niet indien men later terug keert in een SB-functie.

Tussen 2009 en 2012 bedroegen de gemiddelde jaarlijkse kosten van de regeling 6,5 miljoen euro. In deze periode maakte jaarlijks gemiddeld 140 mensen gebruik van de regeling. Ongeveer 97% kiest voor arrangement C (de loopbaanpremie). Vooral jonge medewerkers maken gebruik van de regeling (64% is jonger dan 45 jaar).

Uit gegevens van DJI blijkt dat de regeling niet voldoet aan de doelstelling. Als wordt gekeken naar de totale uitstroom van alle medewerkers uit een SB-functie blijkt er geen sprake te zijn van een verhoogde uitstroom in de periode 2009 – 2011 in vergelijking met de periode voor de regeling (2006 – 2008).

## 3.3 Personeelsstrategie van DJI

Gezien de snel veranderende vraag van de maatschappij heeft DJI sinds 2011 ten aanzien van de personeelsstrategie een koerswijziging ingezet waarbij flexibele inzet van werknemers meer 'gemeengoed' wordt. Naast flexibele inzet staat vakmanschap eveneens centraal in de nieuwe personeelsstrategie.

Op korte termijn staan de ontwikkelingen uit het Masterplan DJI centraal in de personeelsstrategie. Bij de keuze welke (locaties) van inrichtingen gesloten worden, heeft een zorgvuldig besluitvormingsproces plaatsgevonden. Eén van de belangrijke overwegingen daarbij was het effect op de regionale arbeidsmarkt. In het Masterplan DJI is uitgewerkt wat de gevolgen zijn van de voorgenomen sluiting van een deel van de justitiële inrichtingen voor het personeel van DJI. Tussen 2012 en 2018 neemt de bezetting af met bijna 3.400 fte. Deze reductie is niet volledig op te vangen met natuurlijk verloop. VenJ zet zich maximaal in om boventallige

50 Sinds 1 januari 2006 is de Wet op de loonbelasting aangepast en gelden fiscale sancties voor de werkgever t.a.v. van regelingen die vervoegd uitreden mogelijk maken.

51 De specifieke doelgroep zijn de medewerkers met een diensttijd tussen 12 en 17 jaar. Leeftijd is geen criterium om deel te nemen aan de regeling.

52 De drie arrangementen zijn:

A. Opleiding gericht op nieuwe baan, begeleiding naar nieuwe baan, baangarantie en

'inkomensgarantie'; geen loopbaanpremie (gemiddelde kosten bedragen 17.600 euro per persoon).

B. Opleiding gericht op nieuwe baan, geen baangarantie; SBF-loopbaanpremie minus de extra opleidingskosten gemiddelde kosten bedragen 48.000 euro per persoon).

C. Geen opleiding gericht op nieuwe baan, geen baangarantie; SBF-loopbaanpremie (gemiddelde kosten bedragen 47.000 euro per persoon).

Een keuze voor arrangement A of B sluit de keuze voor arrangement C uit.

medewerkers van werk naar werk te begeleiden. Voor het goed faciliteren van de personele mobiliteit zijn flankerende middelen beschikbaar. Om de afname met 3.400 te realiseren moeten 3.700 medewerkers mobiel worden buiten hun eigen vestiging, sector, directie of dienst. De verwachting is dat van deze 3.700 medewerkers ruim 1.300 medewerkers binnen de regio geplaatst kunnen worden op passende vacante plekken. Voor ongeveer 2.400 medewerkers is een zwaardere mobiliteitsinspanning nodig.

Boventaligheid van personeel op macro/landelijk niveau en op regionaal niveau kunnen fors verschillen. Om te voorkomen dat in de ene regio personeel boventalig is en in de andere regio vacatures worden opengesteld, worden in te zetten voorzieningen uit het sociaal flankerend beleid gericht op het inzetten van het personeel daar waar capaciteit nodig is. Waar nodig vindt ook mobiliteit tussen sectoren plaats. Uitstroom naar andere werkgevers wordt ook niet uitgesloten en kan met behulp van voorzieningen uit het sociaal flankerend beleid worden begeleid. Het flankerend beleid bij het Masterplan vormt voor dit moment de grote uitdaging. Een eenzijdige focus op dit beleid moet echter voorkomen worden. Voor de periode na 2018 wachten grote uitdagingen in het kader van de vergrijzing en wervingspositie. Binnen VenJ en DJI lijkt op dit vlak sprake van enige handelingsverlegenheid. Het lijkt verstandig om gezien de uitdagingen op het terrein van het personeelsbeleid te investeren in de beleidsmatige kracht/creativiteit en onderhandelingskracht bij het moderniseren van de arbeidsvoorwaarden.

### 3.4 Varianten personeelsbeleid

Uit de analyse van de arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenpositie van de medewerkers van DJI komen naar mening van de werkgroep twee belangrijke knelpunten naar voren: ten eerste zijn de mogelijkheden om medewerkers flexibel in te zetten beperkt. Ten tweede is het arbeidsvoorwaardenpakket voor het personeel van DJI in een aantal opzichten verouderd en onvoldoende toekomstvast.

De werkgroep heeft twee varianten uitgewerkt gericht op het wegnemen van de geconstateerde oorzaken van inefficiënties en inflexibiliteit bij de inzet van personeel. De werkgroep geeft haar oordeel over de effecten en haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Tevens is de aanbeveling opgenomen de mogelijkheden te onderzoeken om een CAO Strafrechtketen tot stand te brengen.

Een uitgebreide toelichting bij de varianten en onderbouwing van de budgettaire effecten is opgenomen in bijlage 3.

#### Variant 1: Flexibiliseren personele capaciteit

Variant 1	2014	2015	2016	2017	Structureel
<b>Besparingen totaal (mln. euro)</b>	<b>5,5</b>	<b>11</b>	<b>16,5</b>	<b>22</b>	<b>24</b>
wv. 1a invoeren flexibele schil (10%) <sup>53</sup>	-	-	-	-	2
wv. 1b integraal capaciteitsmanagement	5,5	11	16,5	22	22

#### Doel variant 'flexibiliseren personele capaciteit'

Deze variant richt zich op de vraag hoe de flexibiliteit van het personeelsvolume beter mee kan ademen met fluctuaties in de behoefte aan detentiecapaciteit, zowel in de tijd als geografisch. Met flexibiliteit wordt hier zowel bedoeld op flexibiliteit bij de inzetbaarheid van medewerkers (geografisch, functies en sectoren) als flexibiliteit

<sup>53</sup> Vanwege de uitvoering van het Masterplan DJI is de ruimte voor opbouw van een flexibele schil de komende jaren beperkt. Deze variant biedt met name mogelijkheden op langere termijn.

ten aanzien van de omvang van het personeelsbestand (externe inhuur en uitleen, in- en uitstroom en duur arbeidscontracten).

*Voorgestelde maatregelen*

*1a. Invoeren flexibele schil van 10%*

Momenteel werkt DJI zeer beperkt met een flexibele schil, bijna al het personeel in de rijksinrichtingen is in vast dienst van DJI. Doordat de vraag naar detentiecapaciteit fluctueert op zowel korte als lange termijn, zijn voordelen te behalen door te gaan werken met een kleinere vaste kern met daarom omheen een flexibele schil (tijdelijk inzetbaar personeel, zoals uitzendkrachten, oproepkrachten en contracten voor bepaalde tijd). Op deze manier kan beter op (onzekere) exogene ontwikkelingen worden ingespeeld en kunnen pieken gedurende het jaar beter worden opgevangen.

De gebrekkige flexibiliteit bij de inzetbaarheid van vaste medewerkers binnen de organisatie van DJI, vormt een extra rechtvaardiging voor het opbouwen van een flexibele schil. De flexibele schil vormt een alternatief om regionale afstemmingsproblemen op te vangen die ontstaan door de begrensde inzetbaarheid van medewerkers.

*1b. Integraal capaciteitsmanagement*

DJI kan voordelen behalen door het personeelsbeleid meer strategisch en integraal vorm te geven. Door medewerkers niet meer aan te stellen in dienst van één specifieke inrichting, maar hen een aanstelling te geven in algemene dienst van DJI, kunnen medewerkers, afhankelijk van de vraag, worden ingezet bij verschillende inrichtingen. De standplaats van de medewerkers wordt hiermee flexibel, en kan bijvoorbeeld worden begrensd op een dagelijkse reistijd van maximaal 3 uur (conform regels passende arbeid).

Voor de presentatie van het Masterplan vond het capaciteitsmanagement vooral sectoraal plaats. Maar de mobiliteit hoeft zich daarbij niet te beperken tot de eigen sector. Een aanstelling in algemene dienst van VenJ maakt uitwisseling tussen GW, DBV, Jeugd en ForZo mogelijk, evenals uitwisselingen met ketenpartners (zoals het CJIB en politie).

Om een brede inzetbaarheid van de medewerkers mogelijk te maken, zal in een aantal gevallen bijscholing noodzakelijk zijn. Bovendien is DJI afhankelijk van het willen en kunnen van de medewerkers, aangezien aanpassing van de aanstelling noodzakelijk is.

In het Masterplan DJI is sectorale uitwisseling van personeel voorzien om de taakstelling van 3.400 fte te realiseren, het betreft met name verschuiving van personeel tussen de sectoren GW en DVB.

**Variant 2: Normaliseren arbeidsvoorwaarden**

<b>Variant 2</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Structureel</b>
<b>Besparingen totaal (mln. euro)</b>	<b>0,1</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>27,5</b>	<b>76,5</b>
wv. 2a afschaffen verbod nachtarbeid	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5
wv. 2b beperken instroom SBF-verlof				15	64
wv. 2c aanpassen Tweede carrière regeling	-	4,5	4,5	4,5	4,5
wv. 2d versoberen toelage za, zo, feestdag	-	-	-	7,5	7,5



*Doel variant 'normaliseren arbeidsvoorwaarden'*

Deze variant richt zich op het moderniseren van het arbeidsvoorwaardenpakket voor de medewerkers van DJI en het beperken van de toenemende kosten van leeftijdgebonden regelingen. De voorgestelde maatregelen maken rechten meer afhankelijk van werkgerelateerde kenmerken (zoals daadwerkelijk gedraaide nachtdiensten) en minder van persoonsgebonden kenmerken van werknemers (zoals aantal dienstjaren of leeftijd). De haalbaarheid van dit type maatregelen wordt vergroot door af te spreken dat de opbrengsten beschikbaar blijven als arbeidsvoorwaardenruimte voor het moderniseren van het arbeidsvoorwaardenpakket en het versterken van de wervingspositie voor de periode na 2017 met een groeiende vervangingsvraag als gevolg van vergrijzing.

De voorgestelde maatregelen maken, vanwege het feit dat deze alleen in overleg met de bonden gerealiseerd kunnen worden, geen onderdeel uit van het Masterplan DJI.

*Voorgestelde maatregelen*

*2a. Afschaffen verbod op nachtarbeid*

DJI kan een besparing realiseren door het verbod op nachtarbeid af te schaffen en daarmee ook de toeslag te laten vervallen voor niet-verrichte nachtdiensten door 55-plussers. Oudere werknemers kunnen een terugval in inkomen voorkomen door zich beschikbaar te stellen voor het draaien van nachtdiensten.

*2b. Beperken instroom in SBF-verlof*

De instroom in het SB-verlof kan op verschillende manieren worden beperkt. Ten eerste door SB-functies zodanig in te richten dan wel samen te stellen dat er geen sprake meer is van substantiële bezwarendheid. Ten tweede door uitstroom uit de SB-functie naar een niet SB-functie te bevorderen door het bieden van loopbaanpaden die doorstroom bevorderen (arrangementen zoals de Tweede carrière regeling). Ten derde door het uitfaseren van de regeling. De regeling stemt niet overeen met de arbeidsvoorwaarden in vergelijkbare sectoren, zoals de zorg en particuliere beveiliging. Zo is in de zorg de OBU-regeling (overbruggingsuitkering) afgebouwd en in 2009 vervangen door het flexpensioen waar de deelnemers zelf voor hebben betaald.

De werkgroep beveelt aan de mogelijkheden te verkennen om de SBF-verlofregeling meer in lijn te brengen met de afspraken die hierover in andere sectoren zijn gemaakt, mede in het licht van de verhoging van de AOW-leeftijd<sup>54</sup>. Het realiseren hiervan vraagt een rijksbrede onderhandeling met de vakbonden.

*2c. Aanpassen Tweede carrière regeling*

De Tweede carrière regeling zodanig aanpassen zodat deze regeling doelmatiger en doeltreffender wordt ingezet, bijvoorbeeld door het minimale aantal dienstjaren op te trekken en/ of de focus te richten op opleidingstrajecten i.p.v. een loopbaanpremie (optie C).

*2d. Versoberen onregelmatigheidstoelage op zaterdag, zondag en feestdagen*

De rijksbrede onregelmatigheidstoelage voor werken op zaterdag, zondag en feestdagen is relatief hoog ten opzichte van medewerkers in vergelijkbare sectoren<sup>55</sup>. De werkgroep stelt voor de percentages van de onregelmatigheidstoelage

<sup>54</sup> Door de verhoging van de AOW-leeftijd neemt de overbruggingsperiode tussen het einde van het SBF-verlof (63 jaar) tot het begin van het recht op AOW met twee jaar toe.

<sup>55</sup> Medewerkers van DJI ontvangen, op basis van Rijksbrede afspraken, een toelage van 70% op zaterdag en 100% op zon- en feestdagen. Ter vergelijking: in de zorg is de toelage 49% op zaterdag en 60% op zon- en feestdagen, in het OV 30% op zaterdag en 45% op zon- en feestdagen, particuliere bewakers ontvangen 35% op

voor werken in weekenden en op feestdagen gelijk te trekken met de percentages die gelden in de zorg (49% op zaterdag en 60% op zon- en feestdagen).

De arbeidsvoorwaarden van het personeel van DJI zijn onder invloed van de maatschappelijke opvattingen over de inzetbaarheid van ouderen in het arbeidsproces in de afgelopen jaren al gewijzigd. Zo is het regeling voor Functioneel Leeftijd Ontslag (FLO) vervangen door de SBF-regeling en de regeling Flexibel Pensioen en Uittreden (FPU) door het ABP Keuzepensioen.

### **3.5 Decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming**

Het moderniseren en normaliseren van de arbeidsvoorwaarden blijkt in de praktijk moeilijk te realiseren. Over wijziging van de arbeidsvoorwaarden moet overeenstemming worden bereikt tussen de werkgever en de vakbonden. De achterban van de vakbonden is vergrijsd, wat het aanpassen van leeftijdgebonden regelingen extra kan bemoeilijken. Tegelijkertijd is er op de langere termijn een gemeenschappelijk belang van werkgevers en werknemers om een modern arbeidsvoorwaardenpakket tot stand te brengen dat ook aantrekkelijk is voor jonge werknemers die nodig zijn om te voldoen aan de vervangingsvraag naar personeel in de toekomst.

Voor de korte termijn is er een andere spanning. De aan DJI opgelegde efficiëncymaatregelen en kortingen hebben consequenties voor de werkgelegenheid. Er zullen 3.400 voltijdbanen verdwijnen. Hiervoor is een rijksbreed sociaal plan opgesteld. VenJ zal zich maximaal inspannen om de medewerkers van werk naar werk te begeleiden. Het gedeeltelijk aanwenden van de opbrengsten van de voorgestelde versoberingsmaatregelen voor sociaal flankerend beleid, kan bijdragen aan het bereiken van een nieuw akkoord met de werknemers van DJI. De werkgroep acht het van belang te investeren in «van werk naar werk». Door het bieden van perspectief en te kijken over de grenzen van DJI heen kan een moderne en toekomstvaste beleidslijn worden ontwikkeld voor de mobiliteit en employability van medewerkers. Bij het toewerken naar draagvlak bij het personeel en de vakbonden kunnen overgangsregelingen en het gericht herinzetten van de vrijkomende arbeidsvoorwaardenruimte een belangrijke rol vervullen. Tevens spelen tijdspan en overgangsregelingen een belangrijke rol bij de totstandkoming van een nieuw akkoord. Bij de sector politie was de tijdshorizon een zeer belangrijke factor in het bereiken van een nieuwe CAO in 2012 (zie kader).

---

zaterdag en zondag en 100% op feestdagen en politieambtenaren ontvangen een nominaal bedrag van 3,82 euro per uur in het weekend en op feestdagen.

**Politie-CAO 2012/2014**

Op 1 juni 2012 hebben de onderhandelaars van de politiebonden en de minister van Veiligheid en Justitie een akkoord bereikt over een nieuwe politie-CAO. De sociaal-economische omstandigheden maakten aanpassingen noodzakelijk.

Uiteindelijk zijn de partijen tot een akkoord gekomen. Hierbij is onder andere een compromis bereikt over de nachtdienstontheffing van oudere werknemers.

Inzet van de Minister van VenJ was te regelen dat vanaf 2013 alle medewerkers van de Politie van 55 jaar en ouder minstens de helft van het gemiddelde aantal nachtdiensten gingen draaien. Uiteindelijk is overeengekomen dat met ingang van 1 januari 2013 alle werknemers vanaf hun 55-ste verjaardag desgewenst ontheffing krijgen van het draaien van nachtdiensten.

De nieuwe regeling geldt voor medewerkers die vanaf 1 januari 2013 55 jaar worden. De medewerker kan nog steeds jaarlijks een verzoek om nachtdienstontheffing indienen. Indien de medewerker voor ontheffing kiest en deze wordt toegekend, wordt echter geen compensatie meer verstrekt. De vrijkomende middelen zullen gebruikt worden voor het verbeteren van de onregelmatigheidstoelage vanaf 1 maart 2014.

Er is tevens afgesproken om medewerkers ouder dan 55 jaar actief te gaan stimuleren om zich in te zetten voor nachtdiensten vanuit de noodzaak van vergroting van inzetbaarheid en solidariteit met jongere collega's. De betrokken partijen hebben daarbij voor ogen dat 50% van hetgeen een politieambtenaar gemiddeld op jaarbasis aan nachtdienst draait, gehaald moet kunnen worden. De stimulans ligt bij de leidinggevenden.

DJI is een kleine partij bij de bepaling van de inzet van de werkgeversdelegatie in de onderhandelingen over de CAO voor de sector Rijk. Vanuit de gedachte dat de wensen van DJI tijdens de CAO-onderhandelingen van tafel kunnen vallen, kan het voor DJI voordelen opleveren om aparte CAO-onderhandelingen te voeren zodat maatwerk kan plaatsvinden voor de eigen sector. Medewerkers van DJI wijken qua werkzaamheden aanzienlijk af van de gemiddelde werknemer in de sector Rijk.

Ervaringen in andere sectoren ten aanzien van het decentraliseren van de arbeidsvoorwaardenvorming zijn echter niet onverdeeld positief. Aan een eigen CAO kleven ook nadelen. De voordelen van meer maatwerk moeten worden afgewogen tegen nadelen als hogere transactiekosten en het risico van "haasje over" effecten. Nadelen doen zich ook voor als er bij de vakbonden geen bereidheid is om het organisatiebelang en/of de belangen van jong of toekomstig personeel in de afweging te betrekken. Bovendien kent DJI een hoge organisatiegraad. Een andere mogelijkheid om de voorgestelde maatregelen uit varianten 1 en 2 te realiseren is het verleggen van het niveau van de arbeidsvoorwaardenvorming. De werkgroep beveelt aan om de mogelijkheden te verkennen om de arbeidsvoorwaardenvorming te integreren met de Politie en wellicht andere schakels van de justitiële ketens en daarmee een CAO Strafrechtketen tot stand te brengen. Mogelijke voordelen hiervan zijn:

- overeenkomsten in het soort werk komen tot uitdrukking in samenhangende arbeidsvoorwaarden;
- versterken van de relaties en samenhang in de strafrechtketen;
- vergroten van de mogelijkheden voor mobiliteit en loopbaanbeleid.

## 4 Analyse en varianten huisvestingbeleid

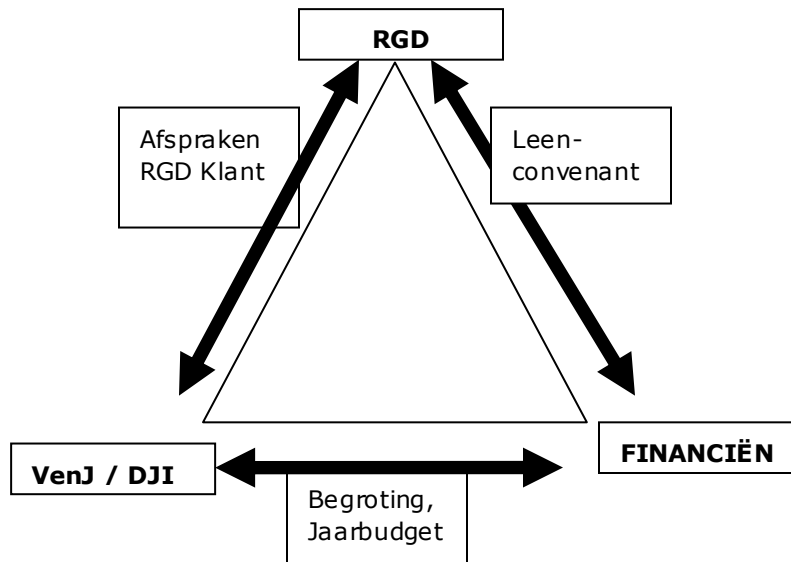
### 4.1 De vastgoedpositie van DJI en de relatie met de Rgd

DJI beschikt over een aanzienlijke huisvestingsportefeuille van ruim honderd gebouwen met in totaal een oppervlakte van 1,2 miljoen vierkante meter. Het gaat om een divers gebouwenbestand, variërend van panden met een monumentale status tot nieuwbouw. Het grootste deel van de portefeuille is bestemd voor de sector Gevangeniswezen. Anno 2013 zijn er 29 Penitentiaire Inrichtingen, waarvan een deel bestaat uit meerdere locaties en/of gebouwen.

DJI heeft de objecten niet in eigendom. De gebouwen worden gehuurd van de Rijksgebouwendienst (Rgd). De Rgd beheert en ontwikkelt het grootste deel van de Rijksvastgoedportefeuille en vervult zijn taken binnen de kaders van het huidige Rijkshuisvestingsstelsel dat sinds 1 januari 1999 van kracht is.

Figuur V schetst de relaties binnen het Rijkshuisvestingsstelsel. Er bestaat een huurder-verhuurderrelatie tussen de Rgd en de gebruiker van het vastgoed (het departement, of in dit geval DJI). Op verzoek van DJI levert de Rgd huisvesting die voldoet aan de eisen en wensen van DJI. Voor het gebruik van het vastgoed betaalt DJI een gebruiksvergoeding aan de Rgd<sup>56</sup>. De Rgd stelt hiertoe een interne verhuurovereenkomst (IVR) op.

*Figuur V: Relaties binnen het Rijkshuisvestingsstelsel*



Ter financiering van de vastgoedportefeuille en de uit te voeren projecten kan de Rgd via de leenfaciliteit lenen bij het ministerie van Financiën. De Rgd lost deze leningen af vanuit de gebruiksvergoeding die in rekening wordt gebracht bij de gebruiker. Het deel van de lening dat nog moet worden terugbetaald aan het

<sup>56</sup> De gebruiksvergoeding wordt bepaald via de Rekenmethodiek Rijksgebouwendienst (RMR) en is afhankelijk van de boekwaarde van de gebouw(de)len, de eventueel benodigde herinvesteringen, de lengte van het contract, de verwachte economische levensduur, de financieringswijze (eigendom, huur of lease), het bouwjaar en de stand van de rente op het moment van offerte. Uitgangspunt bij het vaststellen van de gebruikersvergoeding is kostendekkendheid van de (her)investering ten behoeve van een object.

ministerie van Financiën is per definitie gelijk aan de boekwaarde van het desbetreffende pand op de balans van de Rgd.

Voor de panden die voor de stelselherziening in 1999 al in bezit waren van de Rijksoverheid, geldt een enigszins andere situatie. Voor de stelselherziening was de Rgd onderdeel van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De huisvestinguitgaven van de Rijksoverheid werden betaald vanuit de VROM-begroting. Bij de omzetting naar het huidige stelsel is de historische kostprijs van de panden geraamd, waarna de panden door de Rgd zijn geactiveerd (opgenomen op de balans van de Rgd). Gelijktijdig heeft de Rgd een conversielening afgesloten bij het ministerie van Financiën waarmee de panden zijn "gekocht" van de Staat. De Rgd dient de conversielening af te betalen en dit is mogelijk vanuit de gebruiksvergoeding die de Rgd ontvangt van de departementen. Bij omzetting van het huisvestingsstelsel zijn deze gebruiksvergoedingen toegevoegd aan de begroting van de departementen. Het deel van de conversielening dat nog moet worden terugbetaald aan het ministerie van Financiën is gelijk aan de boekwaarde van het desbetreffende pand op de balans van de Rgd.

Indien een pand van de Rgd leeg staat en er geen nieuwe bestemming voor het pand gevonden is, dan kan de Rgd besluiten het pand te verkopen via het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB)<sup>57</sup>. Met de opbrengst uit de verkoop lost de Rgd het resterende deel van de lening bij het ministerie van Financiën af. Er is sprake van een boekwaardeverlies indien de opbrengst van de verkoop lager is dan de resterende boekwaarde op de balans van de Rgd.

DJI is een gebruiker met een specifiek bedrijfsproces. Het primaire proces is in hoge mate bepalend voor de huisvesting- en locatie-eisen die DJI stelt (bijvoorbeeld ten aanzien van beveiliging en compartimentering). Herbestemming van deze panden, ook wel 'specialties' genoemd, is in veel gevallen niet mogelijk<sup>58</sup>. Desalniettemin besteedt de Rgd steeds meer aandacht aan herbestemming van justitiële inrichtingen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het aanbieden als ruimte voor beginnende ZZP-ers en studenten. Daarnaast zoekt DJI ook zelf naar alternatieve aanwending van overtollige detentiecapaciteit zoals capaciteit internationaal aanbieden.

De looptijd van de verhuurovereenkomst tussen de Rgd en DJI bedraagt voor de gebouwen die in 1999 in het huisvestingsstelsel zijn opgenomen doorgaans 15 jaar. Voor nieuwe inrichtingen die sindsdien in gebruik zijn genomen, zijn over het algemeen contracten gesloten voor 30 jaar. Herinvesteringen in gebouwen worden verrekend in de resterende contracttermijn van het pand. Bij voortijdige beëindiging van een verhuurovereenkomst, is DJI verantwoordelijk voor leegstand in de gebouwen of, in geval van verkoop, voor het boekwaardeverschil. Na afloop van de contracttermijn draagt de Rgd de boekwaarderisico's.

57 Het RVOB is onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het RVOB beheert, (her)ontwikkelt, koopt en verkoopt rijksgronden en -gebouwen. Indien er sprake is van overtollig vastgoed, probeert het RVOB in eerste instantie deze onroerende zaken over te dragen aan andere rijksdiensten. Hebben zij geen interesse, dan wordt gekeken of andere overheden, zoals gemeenten, provincies of waterschappen, belangstelling hebben. Indien dit niet het geval is, wordt het object via een makelaar verkocht óf wordt overgegaan tot verkoop via openbare inschrijving. Per 1 januari 2014 gaan de RGD, het RVOB en de directie Rijksvastgoed samen in het nieuwe Rijksvastgoedbedrijf. Het Rijksvastgoedbedrijf blijft onderdeel van BZK, onder verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst.

58 Sinds 2003 zijn vier inrichtingen met verlies verkocht (Hoorn, Zwolle, Roermond en Rotterdam). Twee TBS-vestigingen en enkele jeuginrichtingen zijn tegen boekwaarde overgedaan aan particuliere inrichtingen en het ministerie van VWS. Drie panden (Zutphen, Leeuwarden, Den Bosch) staan al enkele jaren leeg, het RVOB heeft deze panden nog niet kunnen verkopen.

De verantwoordelijkheid van DJI voor het boekwaardeverschil bij verkoop, komt tot uitdrukking in de afkoopsom die DJI aan de Rgd moet betalen bij voortijdige beëindiging van de huurovereenkomst. Over het algemeen is de afkoopsom opgebouwd uit het boekwaardeverschil, de egalisatievergoeding<sup>59</sup>, de afkoopkosten voor beheer tijdens leegstandperiode en de boeterente die het ministerie van Financiën in rekening brengt.

## 4.2 De huisvestingstrategie van DJI

DJI beschikt over een eigen huisvestingsbudget op de agentschapsbegroting. Binnen de wettelijke kaders en vigerende regelgeving, bijvoorbeeld inzake Arbo-vereisten en Bouwbesluiten, heeft DJI zelf beslissingsbevoegdheid over het huisvestingsbeleid, bijvoorbeeld als het gaat om de keuze voor een locatie, kwalitatieve eisen en huisvestingsconcepten.

In 2009 heeft DJI een nieuwe visie op het capaciteitsmanagement ontwikkeld met als uitgangspunt flexibiliteit<sup>60</sup>. De nieuwe strategie moet leiden tot een betere koppeling tussen detentiecapaciteit en schommelingen in het aanbod en tegelijkertijd tot een krimp van de direct beschikbare capaciteit. Zowel tijdelijke tekorten als overschotten aan capaciteit zijn onwenselijk. Een overschot aan capaciteit betekent dat dure overheidsvoorzieningen (tijdelijk) onbenut blijven. Daar staat tegenover dat een tekort aan celcapaciteit het risico met zich meebrengt dat justitiabelen moeten worden heengezonden.

Een eerste instrument om de flexibele inzet van celcapaciteit te vergroten, is het MeerPersoonsCelgebruik (MPC). In 2004 is MPC wettelijk mogelijk gemaakt binnen het Gevangeniswezen en de Vreemdelingenbewaring. MPC is een relatief goedkope manier om snel extra plaatsen te realiseren of om juist snel in te krimpen. Momenteel bevindt 20% van alle plaatsen in gesloten inrichtingen zich op tweepersoonscellen. Daar staat tegenover dat 90% van alle ingesloten in detentiecentra voor vreemdelingen op een meerpersoonscel verblijven. Dit verschil is enerzijds historisch bepaald (de gebouwen voor Vreemdelingenbewaring zijn over het algemeen nieuwer en beter geschikt voor MPC) en anderzijds is de doelgroep die geschikt is voor plaatsing op een MPC groter binnen de Vreemdelingenbewaring. Met de uitvoering van het Masterplan DJI wordt het aantal MPC plaatsen in de sector GW uitgebreid, wat zal leiden tot het plaatsten van circa 50% van de populatie in een MPC.

Een tweede instrument is het werken met een capaciteitsmarge. Bij de toedeling van capaciteit aan inrichtingen wordt rekening gehouden met extra benodigde plaatsen om pieken in het aanbod, die gedurende het jaar optreden, op te kunnen vangen. Naast het opvangen van een tijdelijk verhoogd gedetineerdenaanbod, is deze marge tevens noodzakelijk om onderhoud te kunnen plegen aan gebouwen, om niet in gebruik genomen inrichtingen gefaseerd te kunnen laten instromen en om reparaties te kunnen uitvoeren aan cellen die in ongereede zijn geraakt.

59 In het huidige Rijkshuisvestingsstelsel zijn de gebruiksvergoedingen, behoudens indexering, gedurende de looptijd van het contract constant. Doordat lineair wordt afgeschreven zijn de rentekosten in het begin van de contractperiode hoger dan de ontvangen gebruiksvergoeding voor deze component. Hierdoor ontstaat de egalisatieschuld: een vordering van de Rgd op de huurder. Aan het eind van de contractperiode is de situatie omgekeerd, en loopt de egalisatieschuld weer terug naar 0. Bij voortijdige contractbeëindiging blijft er een restschuld over.

60 Voor de Sector Gevangeniswezen zijn maatregelen om de flexibiliteit te verhogen en tegelijkertijd de omvang van de beschikbare capaciteit terug te brengen uitgewerkt in het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014 (MPG), voor de Sector Jeugd in het Capaciteitsplan JJI (2010).

De capaciteitsmarge wordt bepaald in overleg met de opdrachtgever (DGJS). Momenteel hanteert DJI binnen het Gevangeniswezen een capaciteitsmarge van 13,8%<sup>61</sup>. Deze capaciteitsmarge is opgebouwd uit: de direct inzetbare capaciteit (3,8%)<sup>62</sup>, de direct inzetbare reserve (4,9%)<sup>63</sup> en de strategische reserve (5,1%)<sup>64</sup>. De structurele exploitatielast van de totale capaciteitsmarge bedraagt circa 200 miljoen euro op jaarbasis, 54 miljoen euro hiervan heeft betrekking op de strategische reserve van 5,1%<sup>65</sup>. De marges bij de andere sectoren zijn kleiner van omvang.

Binnen de justitiële inrichtingen is momenteel sprake van een structureel capaciteitsoverschot. Per saldo bestaat er leegstand bovenop de capaciteitsmarge van 13,8%. In 2012 bedroegen de kosten voor deze 'in stand te houden capaciteit' bijna 25 miljoen euro<sup>66</sup>.

Mede vanwege de hoge leegstand, bewerkstelligt DJI sinds 2009 een krimp van de direct inzetbare capaciteit door middel van herbestemming tot reservecapaciteit, buiten gebruik stelling of afstoot van locaties of inrichtingen. In het Masterplan DJI is de reductie van de capaciteit nader uitgewerkt.

In een aantal gevallen kiest DJI ervoor om inrichtingen of locaties buiten gebruik te stellen in plaats van direct af te stoten. Dit maakt het mogelijk om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen binnen een sector, binnen een andere sector of elders in de keten. Het wederom in gebruik stellen van deze inrichtingen kost over het algemeen minstens één jaar.

Een andere reden voor DJI om een locatie die niet meer in gebruik is, niet (direct) af te stoten, is het gebrek aan voldoende financiële middelen om de afkoopsom te voldoen die aan de Rgd betaald moet worden vanwege voortijdige beëindiging van de huurovereenkomst. De hoogte van de afkoopsom, met name de afkoopsom van de boekwaarde, vormt een belangrijke factor in de beslissing van DJI om een overtollige instelling al dan niet te sluiten. In een aantal gevallen leidt dit tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten, namelijk wanneer DJI besluit een locatie niet te sluiten omdat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de afkoopsom in één keer te voldoen. Door de huurovereenkomst voor de desbetreffende locatie door te laten lopen, kunnen de kosten over meerdere jaren worden gespreid. Uitstel van afstoot leidt er echter toe dat DJI niet alleen blijft betalen voor huur, maar ook voor (klein) onderhoud, energie en (in beperkte mate) personeel<sup>67</sup>. Ter illustratie is in onderstaand kader de problematiek rond Doggershoek, een Rijksinrichting voor jongeren, uitgewerkt.

61 Dit percentage is gebaseerd op ervaringen uit het verleden en op het rapport *Tekort aan Cellen*, prof. dr. Bomhoff, E.J., Nyfer, 2002.

62 Dit betreft detentiecapaciteit vergelijkbaar met de bezette detentiecapaciteit en is bedoeld om frictieleegstand en onderhoudswerkzaamheden op te kunnen vangen.

63 Deze capaciteit is bedoeld om de eerste pieken in de vraag ten opzichte van de prognoses op te vangen. Het staat permanent ter beschikking tegen een gereduceerd tarief. Deze capaciteit wordt op basis van regionale behoefte toebedeeld.

64 Dit betreft 'buiten gebruik gestelde' capaciteit, waar minimaal personeel beschikbaar is. Om deze capaciteit te activeren is over het algemeen een voorbereidingstijd van vier maanden nodig. Dit heeft onder andere te maken met het werven van (executief) personeel.

65 De bekostiging van de capaciteitsmarges is als volgt gedifferentieerd:

- direct inzetbare capaciteit: reguliere dagprijs (=100%);
- direct inzetbare reserve: gereduceerde dagprijs (= 65%);
- strategische reserve: verder gereduceerde dagprijs (= 59%).

66 TK 33 400, VI, nr. 2.

67 Als gebruiker is DJI verplicht de gehuurde panden in een bepaalde staat in tact te laten. Hierdoor is DJI bijvoorbeeld verplicht de panden te beveiligen en in zekere mate te stoken.

**De Doggershoek**

De Doggershoek in Den Helder, een justitiële jeugdinrichting voor strafrechtelijk geplaatste jongens, werd in 2002 geopend. Vanwege de overcapaciteit is in 2010 besloten om een zestal justitiële jeugdinrichtingen, waaronder De Doggershoek, te sluiten. Sinds 1 maart 2011 staat De Doggershoek leeg.

De huurovereenkomst tussen Rgd en DJI voor deze locatie loopt tot en met 31 mei 2032, het contract voor de recente nieuwbouw loopt tot 2041. De totale jaarlijkse kosten voor leegstand bedragen 6,2 miljoen euro. Dit betreft een bijdrage aan de RGD ter hoogte van 4,5 miljoen euro (excl. jaarlijkse indexering). De overige 1,7 miljoen euro spendeert DJI aan zaken als beveiliging, onderhoud en energie.

Indien het pand tot het einde van de huurovereenkomst leeg blijft staan, bedragen de totale kosten voor DJI circa 120 miljoen euro (in constante prijzen). Indien DJI het pand per 1 januari 2013 afstoot, bedraagt de afkoopsom circa 44 miljoen euro. Dit bedrag is opgebouwd uit de resterende boekwaarde (22 miljoen euro), de egalisatiekosten (8 miljoen euro) en de gebruiksvergoeding tijdens het afstootproces 2013-2015 (14 miljoen euro). Dit laatste bedrag is over het algemeen punt van onderhandeling. De totale afkoopsom zou daardoor lager uit kunnen vallen dan de geschatte 44 miljoen euro.

Vanwege de hoogte van de afkoopsom heeft DJI besloten om de huurovereenkomst voor De Doggershoek (nog) niet te beëindigen. In het Masterplan DJI is besloten de sluiting van de Doggershoek door te voeren, evenals de sluiting van alle andere leegstaande inrichtingen.

### 4.3 Varianten huisvestingsbeleid

Uit de analyse van de huisvestingssituatie van DJI, komt een belangrijk knelpunt naar voren: de specifieke eisen waaraan het vastgoed van DJI moet voldoen in combinatie met de onzekere vraag naar detentiecapaciteit leiden dan weer tot dure leegstand, dan weer tot cellentekorten en ongewenste heenzendingen.

Bij een tekort aan cellen is het lastig om op korte termijn extra detentiecapaciteit te creëren. Aan de andere kant, is bij een overschot aan detentiecapaciteit sprake van dure leegstand. Het is daardoor van belang om efficiënt om te gaan met de capaciteit die voor handen is.

De werkgroep heeft een drietal varianten uitgewerkt gericht op het wegnemen van de geconstateerde oorzaken van inefficiënties en inflexibiliteit op het gebied van huisvesting. De werkgroep geeft haar oordeel over de effecten en haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Een uitgebreide toelichting bij de varianten en onderbouwing van de budgettaire effecten is opgenomen in bijlage 3.

#### Variant 3: Flexibiliseren detentiecapaciteit

Variant 3	2014	2015	2016	2017	Structureel
<b>Besparingen (mln. euro's)</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>43</b>	<b>47</b>	<b>58</b>
wv. intensiveren MPC-gebruik GW	7	6	16	18	29
wv. beperken reservecapaciteit	28	28	27	29	29

#### Doel variant 'flexibiliseren detentiecapaciteit'

Het doel van deze variant is het goedkope oplossen van fricties tussen vraag en aanbod van detentiecapaciteit, die ontstaan door de relatief grote schommelingen in de vraag. In het aanbod van detentiecapaciteit is beoogd flexibiliteit te creëren door te werken met frictiecapaciteit en reservecapaciteit. De voorgestelde variant beoogt



de huidige werkwijze aan te passen opdat er met minder kosten antwoord gegeven kan worden op de verandering in de vraag. Op deze manier moet worden voorkomen dat er in de toekomst veel dure leegstand blijft bestaan, of dat juist onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle justitiabele in een geschikte inrichting te kunnen plaatsten.

#### *Maatregelen*

In paragraaf 4.2 is aangegeven hoe DJI flexibiliteit aanbrengt in het aanbod van detentiefaciliteit. Naar mening van de werkgroep bestaat er nog ruimte om deze flexibiliteit verder te vergroten:

##### *3a. Intensiveren MPC-gebruik binnen het Gevangeniswezen*

Binnen het Gevangeniswezen wordt op beperkte schaal gebruik gemaakt van meerpersoonscellen (doorgaans 2-persoonscellen). Binnen de huidige capaciteit is het mogelijk meer cellen geschikt te maken voor MPC-gebruik<sup>68</sup>. Naar mening van de werkgroep zou MPC-gebruik maximaal geïntensiveerd moeten worden binnen de grenzen van de ingrijpende verbouwingen aan gehele PI's. In het Masterplan DJI is een toename van het aantal MPC plaatsen is voorzien.

##### *3b. Beperken van de reservecapaciteit*

Momenteel werkt DJI met een capaciteitsmarge van 13,8%. Door dit percentage naar beneden bij te stellen, kan dure leegstand worden beperkt. De marge van 13,8% is vastgesteld in een periode van sterke groei van het aanbod van gedetineerden. Dit percentage is niet meer actueel.

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. Evenwel maakt een integrale benadering van de binnen DJI beschikbare (reserve)capaciteit reductie van de totaal benodigde reservecapaciteit mogelijk.

In het Masterplan DJI is de norm van 13,8% buffercapaciteit verlaten. De reservecapaciteit bij GW en DBV wordt sterk afgebouwd en gecombineerd, de reservecapaciteit bij Tbs zal volledig worden afgebouwd, en de reservecapaciteit bij JJI wordt teruggebracht.

Het risico van het beperken van de reservecapaciteit is dat tijdens 'piekmomenten' een tekort aan cellen kan ontstaan. Dit betekent een keuze tussen heenzendingen, dan wel het accepteren van wachtlijsten, het inboeten op het kwaliteitsniveau<sup>69</sup> van de voorzieningen of tekorten opvangen door meer inzet van elektronische detentie.

##### *3c. Verdere beperking aantal regimes*

Binnen de verschillende sectoren, werkt DJI met een aantal regimes voor verschillende groepen justitiabelen. Aan elk regime worden specifieke eisen gesteld<sup>70</sup>. Binnen het gevangeniswezen is bijvoorbeeld sprake van zes

68 In een aantal PI's zijn de eenpersoonsbedden bijvoorbeeld eenvoudig te vervangen door stapelbedden. Naast de cellen, dienen ook de voorzieningen (zoals bezoeksalen en arbeidszalen) berekend te zijn op een groter aantal gedetineerden.

69 Dit vergt aanpassing van wet- en regelgeving.

70 Het scheiden van regimes binnen gevangeniswezen komt onder meer voort uit verschillende dagprogramma's. Zo hebben langgestraften een ander dagprogramma dan kortgestraften. Door regimes te scheiden, kan met één dagprogramma per afdeling worden gewerkt.

verschillende doelgroepen<sup>71</sup>. Deze aanpak met verschillende doelgroepen beperkt de flexibiliteit en dat kan de frictiehoogte vergroten. De regimeonderscheidingen komen gedeeltelijk voort uit wet- en regelgeving en verdragsrechtelijke verplichtingen. Zo bepaalt het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO) dat preventief gehechten en veroordeelden gescheiden dienen te worden ondergebracht. Europese richtlijnen bepalen dat jongeren onder de 18 jaar niet bij volwassenen geplaatst mogen worden. Daarnaast is in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) geregeld dat mannen en vrouwen in dezelfde inrichtingen kunnen worden ondergebracht, zij het in gescheiden afdelingen<sup>72</sup>. Voor overige groepen binnen detentie voor volwassenen is niet wettelijk geregeld dat zij gescheiden ondergebracht dienen te worden. Deze scheiding kan wel wenselijk worden gevonden, bijvoorbeeld voor gedetineerden die veel zorg nodig hebben, of die vluchtgevaarlijk zijn.

#### Variant 4: Afkoop boekwaarden

Variant 4	2014	2015	2016	2017	Structureel
Besparingen (mln. euro's)	15	15	15	24	24

##### Doel variant 'afkoop boekwaarden'

Deze variant biedt DJI de mogelijkheid om de boekwaarden van het vastgoed van (langdurig) buiten gebruik gestelde inrichtingen af te kopen, zodat deze inrichtingen afgestoten kunnen worden<sup>73</sup>. Op deze manier hoeft DJI niet meer te investeren in huisvestingscapaciteit die niet wordt benut en ook op (lange) termijn niet geactiveerd zal worden.

In het Masterplan DJI is toegelicht dat de totale boekwaarden die afgewaardeerd dient te worden circa 400 miljoen euro bedraagt voor DJI. Dit betreft zowel de boekwaarden van gesloten panden, als de boekwaarde van panden die nu nog in gebruik zijn, maar die tot en met 2018 worden gesloten als gevolg van het reduceren van de detentiecapaciteit.

##### Maatregelen<sup>74</sup>

#### 4a. *Interen op eigen vermogen (EV)*

DJI kan besluiten om alle overtollige instellingen en locaties in één keer af te stoten. DJI en de Rgd kunnen binnen de baten-lastensystematiek interen op het eigen vermogen om de boekwaardeverliezen te nemen. In de huidige situatie is deze optie niet relevant, DJI beschikt namelijk niet over EV<sup>75</sup>. Wel

71 Tot 2009 kende het gevangeniswezen enkele tientallen verschillende doelgroepen met het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014 is dit aantal teruggebracht naar zes groepen. Het gaat om de volgende groepen: preventief gehechten (mannen), kortverblijvenden (mannen), langverblijvenden (mannen), strafrechtelijke vreemdelingen, vrouwen (onveroordeeld en veroordeeld) en bijzondere opvang (bijvoorbeeld gedetineerde die psychiatrische zorg nodig hebben).

72 Pbw, Artikel 11, lid 1. Binnen de criteria van de Pbw zijn de verschillende differentiatievormen neergelegd in de ministeriële regeling Selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

73 Het Rijksvastgoedbedrijf zal, in opdracht van de Rgd, proberen de panden een herbestemming te geven of te verkopen aan een private partij. De eventuele verkoopopbrengst gebruikt de Rgd voor het aflossen van de nog openstaande lening bij de Rijkshoofdboekhouding. Vanwege het specifieke gebruiksdoel zijn veel DJI-panden naar verwachting lastig verkoopbaar. In een aantal gevallen zal er sprake zijn van een extra verlies voor de Rgd, bijv. vanwege sloopkosten.

74 De financiële verwerking van de subvarianten a. en b. heeft gevolgen voor DJI, de Rgd en de ministeries van VenJ, BZK en Financiën (Begroting 9, Nationale Schuld). De effecten voor het saldo en de kaders zijn opgenomen in bijlage 3.

75 Ook voor de Rgd is het EV niet toereikend.

kan het ministerie van VenJ storten in het EV van DJI om het EV toereikend te maken om de boekwaarden af te kopen<sup>76</sup>.

4b. *Kasschuif*

Indien het moederdepartement, i.c. ministerie van VenJ, het EV van DJI niet (in voldoende mate) aan kan zuiveren om de boekwaardeverliezen af te lossen, dan kan het ministerie van VenJ een kasschuif aanvragen bij het ministerie van Financiën. Deze kasschuif dient goed onderbouwd te zijn en te passen in het totale budgettaire beeld (uitgavenkaders).

**Variant 5: Verantwoordelijkheden huisvesting**

Variant 5	2014	2015	2016	2017	Structureel
Besparingen (mln. euro's)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
5b. overhevelen beheer en onderhoud	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4

*Doel variant 'verantwoordelijkheden huisvesting'*

Variant 5 bestaat uit drie subvarianten die alle drie afzonderlijk een optie bieden om een meer efficiënte huisvestingstrategie mogelijk te maken door de taken op het gebied van huisvesting op een andere wijze te beleggen waardoor tactischer om kan worden gegaan met de portefeuille van DJI.

*Opties*

5a. *Budget en sturing huisvesting centraal beleggen binnen VenJ*

Dit voorstel betreft het oprichten van een 'VenJ-huisvestingsautoriteit', die centraal gaat sturen op het huisvestingsbeleid van alle onderdelen van VenJ. De huisvestingsbudgetten worden daartoe uit de bijdragen aan de verschillende agentschappen en zbo's gehaald en geplaatst op één centraal budget. Indien een onderdeel van VenJ een aanpassing wil doen in het vastgoed (investeren, nieuwbouw, afstoten), dient een aanvraag te worden ingediend bij de centrale huisvestingautoriteit.

Deze variant levert geen directe besparing op. Indirect kunnen er wel besparingen gerealiseerd worden doordat VenJ flexibeler om kan gaan met investeringsvraagstukken. In variant 10 van dit rapport wordt gesproken over 'justitiële dorpen'. Indien besloten wordt tot zo'n variant zou een centrale huisvestingsautoriteit de realisatie hiervan kunnen faciliteren.

5b. *Beheer en onderhoud panden overhevelen naar DJI*

Bij deze optie blijft de Rgd eigenaar van de panden en verantwoordelijk voor aankoop en investeringen, conform de huidige situatie. DJI krijgt de verantwoordelijkheid voor werkzaamheden voor beheer (storingen en preventief onderhoud) en onderhoud (reparaties en vervangingen) van de panden. Dit kan leiden tot het verminderen van de afstemmingslast en daarmee vergroting van de doelmatigheid.

In de huidige situatie ligt het onderhoud en beheer van het vastgoed van DJI bij de Rgd. Hierdoor is veel afstemming nodig tussen de verschillende locaties van DJI, het DJI hoofdkantoor en de Rgd. Er lopen momenteel pilots waarbij het onderhoud en beheer integraal gecontracteerd is naar dienstverleners (marktpartijen). De eerste resultaten hiervan zijn positief en

<sup>76</sup> In het geval dat een agentschap een negatief eigen vermogen heeft is het moederdepartement verplicht dit binnen één jaar zodanig aan te zuiveren zodat een positief eigen vermogen wordt bereikt.

laten een besparing zien op de kosten voor onderhoud en beheer van panden. In deze pilots wordt afstemming tussen partijen gereduceerd.

5c. *Directe financiering vastgoed DJI*

Deze variant beoogt het huisvestingsbudget uit de PxQ-financiering van DJI te halen. In de huidige situatie bewegen de huisvestingskosten niet mee met de wisselingen in de behoefte aan detentiecapaciteit. Daardoor ontstaan in een krimpsituatie bij DJI problemen bij het financieren van het vastgoed. Immers, de DJI maakt nog steeds de kosten voor de huisvesting, maar ontvangt hier geen budget meer voor.

Door het vastgoed niet langer per capaciteitsplaats te financieren, maar DJI jaarlijks te voorzien in het budget dat zij nodig heeft om de huisvesting te kunnen betalen, ontstaan er niet direct financieringsproblemen bij DJI indien de behoefte aan detentiecapaciteit daalt. Indien het ministerie van VenJ wil uitbreiden, krijgt DJI extra budget voor huisvesting, en indien gebouwen afgestoten worden of goedkopere vervangende nieuwbouw is aan de orde, dan levert DJI budget in.

Deze optie vraagt om separate sturing door de eigenaar op de doelmatigheid van de huisvesting.

Naar aanleiding van de brede heroverwegingen<sup>77</sup>, zijn door de Ministerraad in 2011 richtinggevend uitgangspunten geformuleerd over de sturing op het rijksvastgoed. Ook is besloten tot de vorming van één rijksvastgoedbedrijf. De fusie van de Rgd en het RVOB per 1 januari 2014 is hiervan de eerste aanzet.

Door centrale regie op het vastgoed kan worden gestuurd op het rendement dat gerealiseerd kan worden met de vastgoedportefeuille van het rijk (pacht, verhuur, exploitatie, verkoop van gronden, gebouwen en monumenten). Door deze regie bij één eigenaar te leggen en meer te zoeken naar bundeling van vastgoedorganisaties (Rgd, DVD, RVOB, alsmede gebouwendeel ZBO's en delen van RWS, Prorail, SBB en DLG) is het daarnaast mogelijk efficiencywinsten te realiseren. Deze besparingen zitten dan in schaalvoordelen, taakspecialisaties, het delen van kennis en kunde, gemeenschappelijke (geo-)informatie-infrastructuur, etc. Door slimmer organiseren en inefficiënte onderlinge verrekeringen af te schaffen kunnen ook besparingen worden bereikt<sup>78</sup>. Aanpassingen in het huisvestingsstelsel voor DJI dienen in de pas te lopen met de centralisatiebeweging die binnen de Rijksoverheid op dit terrein plaatsvindt.

<sup>77</sup> Voor de brede heroverwegingen zijn in oktober 2009 20 ambtelijke werkgroepen ingesteld, elk met een eigen beleidsthema. De werkgroepen hebben alle mogelijke besparingen geïnventariseerd en geanalyseerd. Hierbij waren ze niet gebonden aan bestaande wetgeving, het coalitieakkoord, kabinetsafspraken, departementale begrenzingen of ministerieel beleid.

<sup>78</sup> Cluster Vastgoed. Project 13 Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Verkenning van de mogelijkheden om bij de inzet van rijksvastgoed besparingen en hogere rendementen te bereiken (4 juli 2011).

## 5 Analyse en varianten overige thema's

Tijdens het IBO heeft de werkgroep de bedrijfsvoering van DJI onder de loep genomen. In hoofdstukken 3 en 4 zijn varianten aan bod gekomen die kunnen leiden tot een efficiëntere en flexibelere bedrijfsvoering op de onderdelen personeel en huisvesting. Vanzelfsprekend zijn tijdens het uitvoeren van de taakopdracht ook andere thema's de revue gepasseerd die kunnen leiden tot een kostenbesparing voor DJI. Hoofdstuk 5 geeft een beknopte weergave van overige varianten om te komen tot lagere en flexibelere kosten van de uitvoering van straffen. Het gaat om de volgende vier thema's: Brandveiligheid en Bedrijfshulpverlening organisatie (BHV), Samenwerking binnen de justitiële ketens, benchmarking en Publiek private samenwerking (PPS).

De analyse van de variant Benchmarking is gebaseerd op een onderzoek van Ape naar kostenverschillen in het Gevangeniswezen en heeft dus enkel betrekking op het Gevangeniswezen.

### 5.1 Variant 6: Brandveiligheid en BHV-organisatie

Variant 6	2014	2015	2016	2017	Structureel
Besparingen (mln. euro's)	5	5	5	5	5
Afschalen BHV-organisatie	5	5	5	5	5

#### *Doel variant 'Brandveiligheid en BHV-organisatie'*

Variant 6 beziet of de eisen aan brandveiligheid meer geüniformeerd kunnen worden en of er mogelijkheden zijn de uitgaven op dit terrein te verminderen.

#### *Maatregelen*

- 6a. *Terugbrengen aantal medewerkers dat als BHV-er kan worden ingezet*  
 Naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol is door het kabinet besloten alle bewakers als BHV-er op te leiden. Dit is in praktijk niet noodzakelijk. Afschalen van de BHV-organisatie betekent minder uitkeringen van de BHV-toeslag, minder BHV-opleidingskosten en minder kosten voor vervanging van personeel tijdens de BHV-opleiding.  
 De besparing van 5 miljoen euro sluit aan bij het Masterplan DJI.

Op bouwkundig gebied zijn de investeringen voor brandveiligheid reeds gemaakt. Terugschalen van 'nieuwbouw niveau' naar 'bestaand niveau' levert op dit moment geen grote besparingsmogelijkheden op.

#### 5.1.1 *Wet- en regelgeving brandveiligheid*

Alle justitiële inrichtingen moeten voldoen aan de wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid, die waarborgt dat het veiligheidsrisico niet groter is dan wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt gevonden. De eisen zijn vastgelegd in:

- Het Bouwbesluit 2012: dit besluit bevat de landelijke bouwtechnische eisen voor nieuw-, verbouw en bestaande bouw, alsmede de eisen voor brandveilig gebruik. Het betreft hier de minimum kwaliteitseisen waaraan in ieder geval moet worden voldaan. Het kwaliteitsniveau voor nieuwbouw ligt daarbij hoger dan voor bestaande bouw. Het verbouwniveau ligt hiertussen en correspondeert

- veelal met het niveau van eerder verleende vergunningen (rechtens verkregen niveau).
- De gebruiksvergunning<sup>79</sup>: de gemeentelijke overheid heeft de bevoegdheid om aan een gebruiksvergunning nadere voorwaarden te verbinden binnen de kaders van de landelijk geüniformeerde eisen. Deze kunnen onder meer voorwaarden aan brandveiligheid betreffen. In het algemeen bepaalt de plaatselijke brandweer of de brandveiligheid op volgens de landelijke regelgeving vereiste niveau ligt en kan eventueel in bijzondere gevallen gemotiveerd aanvullende eisen stellen.
  - Arbeidsomstandighedenbeleid (Arbobesluit): dit besluit stelt dat een werkgever doeltreffende maatregelen moet nemen op het gebied van de veiligheid van werknemers. De veiligheid – en daarmee dus ook het evacueren bij brand - van bewoners, patiënten, cliënten en bezoekers is niet geregeld in het Arbobesluit noch in enig andere regelgeving. Feitelijk is alleen het algemeen zorgplichtartikel in de Woningwet hiervoor het vangnet. De eisen aan de BHV-organisatie (bezien vanuit het perspectief van de veiligheid voor werknemers) zijn in de Arbowet vastgelegd.

De aanbieder van de detentieopvang is verantwoordelijk voor het brandveilig gebruik van de gebouwen en de materialen, de veiligheid van de medewerkers en de veiligheid van de justitiabelen. De eigenaar van het gebouw – in dit geval de Rgd – moet ervoor zorgen dat het gebouw ten minste voldoet aan het vereiste brandveiligheidsniveau. In antwoord op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol is gekozen voor een hoog veiligheidsniveau en is voor de bouwkundige en installatietechnische brandveiligheid het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit 2003 uitgangspunt.

Naast de wettelijke eisen heeft de minist van BZK nadere richtlijnen opgesteld in de *Handreiking brandveiligheid cellen en celgebouwen* (1994). Deze richtlijnen geven een kader voor de vormgeving van een samenhangend brandveiligheidsbeleid en het beveiligen van cellen en celgebouwen tegen brand. De richtlijnen zijn herzien in 2007 in de NIFV-uitgave *Handreiking Brandveiligheid in Cellen en Celgebouwen*. Daarnaast is er de uitgave uit 2009 van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) *Deskundigheidadvies Brandveiligheid in cellen en celgebouwen*<sup>80</sup>.

### 5.1.2 *Kosten brandveiligheid voor DJI*

Jaarlijks is met de getroffen maatregelen voor brandveiligheid een bedrag van circa 125 miljoen euro gemoeid (zie tabel 5). Het overgrote deel hiervan heeft betrekking op personele kosten. Met name de extra inzet van personeel tijdens de avond en nacht leidt tot hoge kosten. Dit personeel is aanwezig om in geval van brand te zorgen voor tijdige evacuatie en begeleiding van gedetineerden.

<sup>79</sup> Een gebruikersvergunning is noodzakelijk als een gebouw bedrijfsmatig of in het kader van verzorging: nachtverblijf aan meer dan 10 personen verschaft, dagverblijf verschaft aan meer dan 10 kinderen onder de 12 jaar of dagverblijf verschaft aan meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.

<sup>80</sup> Zowel de handreiking als het deskundigheidsadvies zijn geen wet- en regelgeving, doch slechts een advies.

Tabel 5: Kosten brandveiligheid DJI, x € 1 mln.

	2010	2011	2012*	2013*
Personeel	87,3	81,0	82,2	84,8
ww. personele bezetting BHV avond/nacht	64,1	58,8	60,3	62,8
ww. (vervanging tijdens) BHV-opleidingen	6,4	3,7	4,2	4,2
ww. jaarlijkse toeslag BHV-ers (gratificatie)	3,6	3,3	2,7	2,7
Huisvesting <sup>81</sup>	38,4	38,9	39,6	38,0
Overig	4,4	4,8	5,9	7,5
<b>Totaal</b>	<b>130,1</b>	<b>124,7</b>	<b>127,8</b>	<b>130,3</b>

\* 2012 en 2013 betreffen een raming van de kosten

### 5.1.3 Brandveiligheid justitiële inrichtingen

De brandveiligheid in de justitiële inrichtingen is de afgelopen jaren flink verbeterd. Dit is mede het gevolg geweest van het Actieprogramma Brandveiligheid dat is uitgevoerd naar aanleiding van de Schipholbrand van 27 oktober 2005 in het cellencomplex op Schiphol-Oost. Zowel de Rgd als DJI hebben veel actie ondernomen om de (brand)veiligheid binnen cellen en cellingebouwen te vergroten. De bouwtechnische brandveiligheid van de rijksinrichtingen is sinds medio 2011 op niveau. Sinds 2012 beschikken ook alle particuliere inrichtingen over het gewenste niveau.

Inmiddels heeft elke inrichting ook een BHV-organisatie. De BHV-organisatie in de justitiële inrichtingen is ongeval georiënteerd ingericht, dat wil zeggen dat op lokaal niveau is vastgesteld welke risico's zich kunnen voordoen en hoe deze beheerst kunnen worden. Deze keuze is gemaakt vanwege de grote verscheidenheid aan gebouwen en vanwege het specifieke karakter van de justitiële inrichtingen, waarbij sprake is van dwangverblijf voor personen die niet-zelfredzaam zijn in geval van evacuatie. Een gestandaardiseerde inrichting van de BHV-organisatie ligt daardoor minder voor de hand.

Ter verzekering van een volledig operationele en hoogwaardige BHV-organisatie van de justitiële inrichtingen kreeg DJI in 2006 de opdracht om alle executieve DJI-medewerkers op te leiden tot BHV'er<sup>82</sup>. Met als doel ten allen tijde aan de kwantitatieve personele bezettingsnorm BHV te kunnen voldoen. Sinds 2008 is dit besluit, mede vanwege de hoge kosten, weer verlaten. Per PI is sprake van maatwerk ten aanzien van de BHV-organisatie, er is geen sprake meer van een uniforme norm. In de praktijk is het aantal executieve medewerkers dat als BHV'er is opgeleid, mede vanwege de beslissing in 2006, nog altijd hoog.

## 5.2 Variant 7: Optimaliseren afstemming binnen justitiële ketens

Variant 7 <sup>83</sup>	2014	2015	2016	2017	Structureel
7a. justitiële dorpen <sup>84</sup>					5%
7b. verplichtstellen Telehoren	2	10	10	10	10

81 De reeks huisvesting bevat een verhoging van de gebruiksvergoeding voor de reeks gemaakte investeringen door de RGD.

82 Brief van de ministers van Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 oktober 2006, TK 2006-2007, 24587 nr. 199.

83 Genoemde subvarianten sluiten elkaar uit. Indien gekozen wordt voor het combineren van justitiële processen in één locatie, is het niet meer mogelijk dezelfde besparingen te realiseren op het aantal vervoersbewegingen door middel van het breed invoeren van Telehoren.

84 Vanwege de uitvoering van het Masterplan DJI is de ruimte voor het overstappen naar huisvesting in de vorm van justitiële dorpen op korte en middellange termijn beperkt. Deze variant biedt met name mogelijkheden op langere termijn. De hoogte van de te realiseren besparing is afhankelijk van de mate waarin deze variant wordt doorgevoerd.

*Doel variant afstemming binnen justitiële ketens verbeteren*

Efficiencywinsten realiseren door binnen de justitiële ketens de verbinding tussen de schakels te verbeteren. Dit betreft zowel de verbinding tussen de verschillende schakels van de keten in de fasen van beleid en uitvoering als het versterken van de relatie tussen beleid en uitvoering.

*Maatregelen*

*7a. Combineren van justitiële processen en locaties*

Deze maatregel beoogt het combineren van justitiële processen en locaties ('justitiële dorpen'). Het combineren van justitiële processen kan tot besparingen leiden doordat faciliteiten als receptie en kantine gedeeld kunnen worden en processen gestroomlijnd kunnen worden. Door het verbeteren van de efficiency zou een besparing van vijf procent op de facilitaire kosten haalbaar moeten zijn. Daarnaast wordt een besparing gerealiseerd doordat door het aantal vervoersbewegingen van gedetineerden beperkt wordt. De totale besparing die gerealiseerd kan worden op het aantal vervoersbewegingen is mede afhankelijk van de schaal waarop complexen vergelijkbaar met JCS (zie kader) worden opgezet. Het is zaak scherp te zijn wat wel en niet doelmatig samen kan; gewaakt moet worden dat niet alles op het duurste niveau wordt ingericht.

*7b. Verplicht stellen Telehoren*

De maatregel voorziet in het –in de meeste gevallen- verplicht stellen van Telehoren<sup>85</sup>. Het toepassen van videoconferentie leidt op verschillende manieren tot een vergroting van de efficiëntie van de rechtsgang. Als een rechtszaak plaatsvindt via videoconferentie bespaart dat fors op kosten voor dure beveiligde transporten, is er geen kans dat een gedetineerde ontsnapt tijdens transport en kunnen de wachttijden voor zittingen worden verkort. Bovendien is er minder bewaking nodig bij de rechtbank.

Telehoren wordt echter nog niet in alle gevallen toegepast, dit wordt met name veroorzaakt doordat een aantal rechters dit geen prettige werkwijze vindt<sup>86</sup>. Door deze werkwijze wettelijk verplicht te stellen, tenzij er gewichtige redenen zijn om hier vanaf te wijken, kan de besparing op de vervoersbewegingen geheel gerealiseerd worden.

Het Masterplan DJI heeft eveneens een besparing opgenomen voor het beperken van het aantal vervoersbewegingen. Het Masterplan gaat er van uit dat een besparing van 10% op de vervoersbudgetten gerealiseerd kan worden.

Naast Telehoren, kan ICT ook op andere vlakken worden ingezet om het aantal vervoersbewegingen te beperken. Hierbij kan gedacht worden aan het consult bij de huisarts of een gesprek met een geestelijke verzorger.

85 Tussen 2009 en 2011 zijn alle rechtbanken, detentiecentra voor vreemdelingen en de grootste huizen van bewaring en penitentiaire inrichtingen uitgerust met apparatuur voor Telehoren. Dit maakt het mogelijk om gedetineerden, deskundigen en getuigen op afstand te horen via een directe beeld- en geluidsverbinding (videoconferentie). Zij hoeven niet meer fysiek op dezelfde plaats als de rechter aanwezig te zijn en kunnen daar blijven waar zij zich op dat moment bevinden. Niet alle zaken lenen zich voor deze werkwijze.

86 De rechter staat Telehoren echter steeds vaker toe. In 2011 was er toestemming in 100 procent van de vreemdelingenbewaringszaken, 67 procent van de (verlengingen) gevangenhouding en 65 procent van de rogatoire commissies. Dit blijkt uit de Ex ante evaluatie van videoconferencing in het strafrecht en vreemdelingenbewaringszaken, kosten en baten analyse, Ecorys (2007).



**Justitieel Complex Schiphol**

In december 2012 is het nieuwe Justitieel Complex Schiphol (JCS) in gebruik genomen. JCS is één complex waar verschillende justitiële processen gecombineerd worden uitgevoerd en waar de verschillende organisaties (DJI, IND, DT&V, OM en de rechtspraak) gebruik kunnen maken van elkaars faciliteiten en deskundigheid. Alle woonafdelingen en cellen hebben dezelfde inrichting, waardoor ze geschikt zijn voor meerdere bewonersgroepen en detentieregimes. IND en DJI kunnen zo de wooncapaciteit van het complex onderling uitwisselen als de grootte van hun bewonersgroepen wijzigt.

*Optimaliseren ketenmanagement*

Zoals beschreven in paragraaf 2.5.2. is de verbetering van het functioneren van de strafrechtketen in gang gezet. Er zijn enkele verbetermaatregelen getroffen en er loopt een aantal programma's dat moeten leiden tot aanvullende maatregelen. De betrokken partijen binnen VenJ worden zich er in toenemende mate van bewust dat naast verbetering van werkprocessen ook een andere manier van sturing past. Inzicht in het presteren van de keten als geheel ontbrak, zo meent de Rekenkamer. Herziening van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen OM en de minister van VenJ en de daarbij behorende sturing worden verankerd in regelgeving. Door in te zetten op een nieuwe governancestructuur kan de regie in de keten worden verbeterd. De herziening van de governancestructuur vraagt niet alleen aanpassing van de Wet (en regelgeving) maar ook een aantal organisatorische veranderingen.

De werkgroep adviseert om de versterking van het management van de keten met kracht door te zetten en heeft twee concrete aanbevelingen bij de ingezette verbeteringen: één aan de meer zachte, ontwikkelingsgerichte kant en één aan de meer ontwerpgerichte kant van verandermanagement.

Eén van de bekendste voorbeelden van (succesvolle) ketensamenwerking is die van de keten van werk en inkomen. Wij menen dat de succes- en faalfactoren die beschreven zijn in bijvoorbeeld "*Handvatten voor goede ketensamenwerking*, NYFER, 2008" ook van toepassing zijn op de keten van het strafrecht.

Kort samengevat: De samenwerking binnen de keten intensiveren zodat de prestaties van de gezamenlijke spelers in de keten verbetert. Ketensturing wordt doorgaans stap voor stap geoperationaliseerd. Het gaat er om inzichtelijk te hebben waar de klassieke werkwijze (besturingsmodel, afstemming) tekortschiet.

De ketenregisseur is een partij die de grenzen van de verschillende domeinen overschrijdt om de professionaliteit van betrokkenen in de keten te verbeteren en vrijblijvendheid tussen ketenpartners probeert te doorbreken. Een ketenregisseur stuurt de samenwerking in de keten door de eigen verantwoordelijkheid van de partners voor de samenwerking met andere schakels in de keten te stimuleren, het vormgeven van de bijbehorende netwerken, afspraken te maken en kennis en ervaringen te delen<sup>87</sup>. De Ketenregisseur is de smeeroilje in de keten en verschaft de betrokken partijen inzicht en overzicht.

Voor ketenbrede sturing is inzicht in de aard en omvang van de in-, door- en uitstroom van de keten cruciaal. Die informatie was binnen de strafrechtketen niet (overal) voor handen. Dit vraagt zowel per ketenpartner als ketenbreed om een passende en adequate informatievoorziening. De werkgroep adviseert VenJ en DJI om zich op de hoogte te stellen van de 'good practices' ketensamenwerking w.o. de keten Werk en Inkomen.

87 Van der AA en Konijn, 2001: *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*.

Een tweede aanbeveling volgt uit de ervaringen van het Nederlands Forensisch Instituut. De afgelopen jaren laat de vraag naar forensisch onderzoek een sterke stijging zien. Dit leidde tot oplopende levertijden en werkvoorraden bij het NFI. Zowel het NFI, de politie als het OM hebben inspanningen geleverd om vraag en aanbod van forensisch onderzoek beter op elkaar aan te laten sluiten. Jaarlijks sluiten NFI, politie en OM een service level agreement (SLA) voor het zaaksonderzoek af.

Door inzet van het instrument Lean Six Sigma ter stroomlijning en verbetering van haar werkprocessen is het NFI er in geslaagd de werkvoorraden sterk te reduceren en zijn de levertijden omlaag gegaan en de leveringsbetrouwbaarheid omhoog. Ook op veel andere plekken in de Rijksdienst (o.a. Belastingdienst, Rijkswaterstaat, DUO) is en wordt het instrument met goede resultaten toegepast. Binnen het Expertisecentrum Organisatie en Personeel (onderdeel van de Werkmaatschappij van het Ministerie van BZK) functioneert een netwerk Lean Six Sigma.

Binnen het kader van:

- een goed uitgelijnde governance van de keten, met - een professionele ketenregisseur,
- het aanbrengen van de goede prikkels voor ketensamenwerking en
- het oprichten en onderhouden van professionele netwerken over de grenzen van de schakels van de keten heen kan;- het instrument Lean Six Sigma helpen bij het verder stroomlijnen van de werkprocessen waarin DJI een belangrijke, uitvoerende rol speelt.

### 5.3 Variant 8: Versterken benchmarking-instrument

#### *Doel variant 'versterken benchmarking-instrument'*

De werkgroep beveelt aan om het instrument benchmarking vaker in te zetten om meer grip te krijgen op prestatieverschillen tussen justitiële inrichtingen en meer te sturen op door management beïnvloedbare factoren.

Uit een analyse van de achtergronden van de kostenverschillen bij PI's<sup>88</sup> blijkt dat vier factoren de mate van kostenverschillen grotendeels kunnen verklaren, namelijk: de leeftijdsopbouw van het personeel, de vierkantemeterprijs van de gebouwen (huurkosten), het verloop van justitiabelen en de combinatie van regimes. Op korte termijn zijn deze variabelen veelal niet te beïnvloeden, op lange termijn zijn er wel een aantal mogelijkheden, bijvoorbeeld om de vierkantemeterprijs en de combinatie van regimes te beïnvloeden. Het vergelijken van kostenverschillen is weerbarstige materie gebleken. Het basis materiaal had beperkingen, onder andere omdat de gegevens deels onvergelijkbare eenheden betroffen. Eerste stap is het vastleggen van deze gegevens per vestiging, deze zijn nu veelal niet beschikbaar waardoor betrouwbare benchmarking niet goed mogelijk is.

#### *Gebruik van benchmarking binnen het gevangeniswezen*

Benchmarking binnen het gevangeniswezen is niet eenvoudig. De 29 PI's die Nederland kent zijn zeer divers bijvoorbeeld qua type gebouw en ondergebrachte regimes. Toch is het goed om de prestatieverschillen tussen PI's in inzichtelijk te maken. In opdracht van DGJS en hoofddirectie DJI is daarom onderzoek verricht door het WODC. De centrale vraag: *Hoe kan een onderlinge integrale vergelijking worden gemaakt van de prestaties van penitentiaire inrichtingen en hoe kan benchmarking plaatsvinden zodat leren, verbeteren en verantwoord worden*

<sup>88</sup> Kostenverschillen gevangeniswezen, Ape, 2013, zie bijlage 6.

*bevorderd*, is in het onderzoeksrapport 'Benchmarking in het gevangeniswezen' (2011) beantwoord.

Een van de conclusies uit het onderzoek is dat het mogelijk is om benchmarking in te voeren in het gevangeniswezen en dat benchmarking bij kan dragen aan prestatieverbetering. Een van de randvoorwaarden voor een succesvolle invoering is dat hiervoor voldoende tijd en middelen beschikbaar zijn.

Voor de verdere doorontwikkeling, implementatie en borging van het benchmark-instrument hebben DGJS en de hoofddirectie van DJI een periode van 10 jaar uitgetrokken. Het benchmark-instrument kent uiteindelijk een viertal uit de missie van DJI voortkomende deelgebieden, te weten: veiligheid, bedrijfsvoering, resocialisatie en menswaardigheid.

In de afgelopen periode hebben de inrichtingen tot op afdelingsniveau kunnen oefenen met het benchmark instrument op het deelgebied 'veiligheid'. Het medewerkertevredenheidonderzoek en de gedetineerdensurvey zijn op afdelingsniveau gecorrigeerd voor restrictieve factoren en in een samenbundelend rapport teruggekoppeld. Op basis van 'leren, verbeteren en verantwoorden' zijn verbeterplannen opgesteld. Borging van de verbeterplannen vindt op de verschillende organisatieniveaus plaats in o.a. de Team Ontwikkelings Plannen (TOP's) en de Planning&Controlcyclus.

Op dit moment werkt GW in samenwerking met het WODC aan de doorontwikkeling van benchmarking. De sector gevangeniswezen breidt de benchmark de komende jaren uit op de thema's bedrijfsvoering, resocialisatie en menswaardigheid.

#### *Benchmarking voor normbekostiging*

In 2012 is een onderzoek naar normbekostiging bij DJI uitgevoerd. De aanleiding van het onderzoek naar de validiteit van de financieringssystematiek van en binnen DJI werd gevormd door de indruk dat de werkelijkheid niet altijd meer aansloot bij de toegepaste financieringssystematiek. Het lopende onderzoek concludeert dat de opzet van de financieringssystematiek van en binnen DJI valide is. Volgens de onderzoekers wordt de complexiteit van de DJI-organisatie vanuit het perspectief van de externe financiering en de interne bekostiging op een gestructureerde wijze gereduceerd, de externe financiering en de interne bekostiging van DJI worden aan elkaar worden gekoppeld en er wordt voldaan aan de eisen van een baten-lastendienst<sup>89</sup>.

Uit het onderzoek kwamen de volgende aanbevelingen naar voren:

1. het (bovensectoraal) concentreren van leegstand, het flexibiliseren van inkoop- en subsidierelaties en het terugbrengen van het aantal regimes zou een efficiencyverbetering opleveren.
2. Bij een aantal landelijke diensten te bezien of een wijze van outputfinanciering mogelijk is. Daarnaast wordt geconcludeerd dat het wenselijk is het hoofdkantoor volledig op input te financieren en niet langer afhankelijk te maken van wijzigingen in de PMJ (d.w.z. de meerjarige ramingen voor de behoefte aan sanctiecapaciteit).
3. Intern – op sectorniveau – financieringsafspraken maken op basis van bezette plaatsen in plaats van gerealiseerde capaciteit. Hierdoor ontstaat in de uitvoering een sterkere prikkel op doelmatigheid.
4. Fluctuaties in volumes van justitiabelen hebben een andere dynamiek dan de ontwikkeling van de uitvoeringskosten van DJI. Dit geeft een risico dat de financiële positie om die reden onder grote druk komt te staan. Hiervoor worden

<sup>89</sup> Er zijn bijvoorbeeld voldoende doelmatigheidsprikkels ingebouwd in het resultaatgerichte sturingsmodel en er is een kostprijsmodel dat de koppeling legt tussen producten en kosten.

in de praktijk maatwerkafspraken gemaakt, die tegemoet moeten komen aan de discrepantie tussen de reguliere externe financieringsafspraken en de interne kostenontwikkeling. De maatwerkafspraken zijn primair gericht op de kosten bij de sectoren. Daarnaast zou op concernniveau geen goed inzicht bestaan in de oorzaak, de opbouw en ontwikkeling van de integrale kosten. Het gaat dan ook om het inzicht in de relatie tussen de kosten, de inzet van mensen en middelen en de capaciteit, door de organisatie heen, van instelling, via sector naar concern, ook in relatie tot de ondersteunende diensten.

Met de implementatie van bovengenoemde aanbevelingen worden relevante (voorwaardelijke) benchmarkelementen inzake de bedrijfsvoering van inrichtingen en diensten, in de normbestedingsystematiek geïncorporeerd.

**5.3.1** *Benchmarking in internationaal perspectief*

De detentieregimes in (Europese) landen vertonen vele verschillen. Afwijkende kostenniveaus zijn in een aantal gevallen in belangrijke mate te verklaren door verschillen in het aantal plaatsten per cel en de verschillen in bezettingsgraad<sup>90</sup>. Daarnaast zijn er grote kwaliteitsverschillen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en humaniteit. Hierdoor zijn internationale vergelijkingen van kosteneffectiviteit van detentie vrijwel niet objectief mogelijk. Dit neemt echter niet weg dat lessen getrokken kunnen worden uit buitenlandse ervaringen op actuele beleidsthema's met betrekking tot detentie.

Bij een vergelijking van de kosten per detentiedag in 1998<sup>91</sup>, bleek Nederland duurder te zijn dan Engeland en België, maar goedkoper dan Zweden<sup>92</sup>. Wanneer gekeken werd naar de gemiddelde omvang van justitiële inrichtingen, bleken er forse afwijkingen te bestaan. Engelse inrichtingen zijn ruim anderhalf maal zo groot als Nederlandse inrichtingen, die op hun beurt – gemiddeld genomen – weer groter zijn dan Belgische, Duitse en Zweedse inrichtingen.

In alle genoemde landen vormden de personeelskosten de grootste kostenpost. Kostenverschillen in personeel tussen landen worden met name veroorzaakt door verschillen in personeelsinzet per gedetineerde. Engeland en Duitsland kennen een lagere inzet dan Nederland en Zweden. Hogere personeelsinzet biedt de mogelijkheid, maar niet de garantie, om de kwaliteit en veiligheid in inrichtingen te verhogen.

**5.4 Variant 9: PPS en DBFM(O)**

Variant 9	2014	2015	2016	2017	Structureel
Besparingen Rijk (mln. euro's)	-	-	-	-	9%
wv. <i>DJI</i>	-	-	-	-	0,5%

Het Regeerakkoord Rutte I (2010) bevatte het beleidsvoornemen om een voorbereiding te maken voor uitbesteding van relevante taken voor het gevangeniswezen uit oogpunt van kosteneffectiviteit en versoering. Uitbesteding van gevangeniswezen kan op twee manieren bereikt worden. Ten eerste door bij

90 Zeker wanneer deze boven de formele capaciteit van de inrichting (=100%) komt, wat in Nederland niet vóórkomt, maar in België bijv. heel gebruikelijk is.

91 Er zijn geen recentere vergelijkbare internationale studies bekend.

92 Internationale vergelijking kosten van detentie, Economisch onderzoek voor de publieke sector, IOO (1998).

nieuwbouw van een instelling aan te besteden middels een DBFM(O)-contract<sup>93</sup>. Ten tweede door uitbesteding van beheer en onderhoud van bestaande gevangenissen middels een MO-contract<sup>94</sup>.

In 2011 heeft een tweetal onderzoeken plaatsgevonden betreffende het uitbesteden van gevangenissen. Ten eerste heeft het WODC op basis van nationale en internationale literatuur geanalyseerd of (vormen van) uitbesteding binnen het Nederlandse gevangeniswezen kunnen leiden tot versoering en een hogere kosteneffectiviteit (TK 24 857, nr. 447).

Ten tweede is door het ministerie van VenJ samen met het ministerie van Financiën en de Rgd een Publiek Private Comparator (PPC)<sup>95</sup> uitgevoerd naar de mogelijke financiële meerwaarde van Publiek Private Samenwerking (PPS) bij de bouw en/of de exploitatie van een Penitentiaire Inrichting. Dit rapport bevat gevoelige bedrijfsinformatie en kan dus niet verstrekt worden.

Het WODC-onderzoek leverde geen duidelijke conclusies op pro of contra uitbesteding. De weinige onderzoeken die voldeden aan de kwaliteitscriteria leverden daarvoor een te verschillend beeld op.

Uit de PPC blijkt dat uitbesteding van PI's door middel van DBFM(O) (nieuwbouw), maar ook MO (bestaande bouw) rijksbreed financiële meerwaarde biedt ten opzichte van het publiek model. De omvang van het financiële voordeel hangt af van de te kiezen mix van PPS-uitvoeringsvarianten en de schaal waarop deze worden toegepast. Het financiële voordeel is primair toe te schrijven aan potentieel (maar vooralsnog niet bewezen) lagere kosten in het onderhoud van het vastgoed en lagere exploitatiekosten door lagere personeelslasten.

Op basis van het PPC is ingeschat dat de efficiencywinst maximaal 9% bedraagt bij de meest vergaande vorm van PPS (de DBFM(O)-variant). Dit maximale efficiencyrendement van 9% is gezien vanuit de Rijksoverheid als geheel. Bezien vanuit VenJ/DJI resulteert een percentage van maximaal 0,5% door de invloed van BTW<sup>96</sup>. Over uitbestede personeelskosten dient door VenJ/DJI namelijk BTW afgedragen te worden aan de Belastingdienst.

Bij PPS blijft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van detentietaken, de voorwaarden waaronder detentie wordt uitgevoerd en het eigendom van de PI volledig bij de publieke sector. Alleen het realiseren van de detentiecapaciteit ligt bij de private sector. De overheid legt in een contract vast wat het gewenste kwaliteitsniveau van detentie is en welke randvoorwaarden daarbij gelden. Er wordt pas betaald als vast is komen te staan dat de afgesproken dienst naar behoren is geleverd. PPS wijkt af van volledige privatisering. DJI heeft ervaring met privatisering in de Forensische zorg (zie kader Verzelfstandiging FPC Van Mesdag).

#### *Aandachtspunten bij PPS-constructies*

Naar mening van de werkgroep liggen er in de toekomst mogelijk kansen om besparingen te realiseren op de operationele kosten van het gevangeniswezen door

93 Bij DBFM(O) worden de onderdelen van een bouwproject: Design, Build, Finance, Maintain en eventueel Operate integraal overgedragen van de publieke opdrachtgever aan een private opdrachtnemer, die bestaat uit een consortium van meerdere private partijen.

94 MO staat voor Maintain/ Operate. Het betreft een variant binnen het DBFMO, die kan worden toegepast bij bestaande bouw.

95 PPC is een financieel vergelijkingsinstrument dat inzicht geeft in de mogelijke financiële meerwaarde van een PPS-aanbesteding door de PPS-uitvoering te vergelijken met een publieke aanpak.

96 Dit percentage is berekend in 2012 op basis van PPC, hierbij werd een BTW-percentage van 19% gehanteerd. Inmiddels is de BTW verhoogd naar 21%. Dit heeft als gevolg dat het maximale rendement voor DJI lager, mogelijk negatief, zal zijn.

het toepassen van PPS constructies. Echter, hierbij dienen een aantal randvoorwaarden en risico's in acht genomen te worden:

- Belangrijke randvoorwaarden zijn het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid en de garantie van het leveren van de huidige kwaliteit in de publieke PI's;
- Gezien de krimpsituatie waarin DJI zich momenteel bevindt, ligt DBFM(O) nu minder voor de hand, er is immers zeer beperkt sprake van (vervangende) nieuwbouw<sup>97</sup>. Evenwel biedt de MO-variant mogelijkheden voor bestaande bouw;
- Een belangrijk nadeel van PPS is de zeer lange looptijd van de overeenkomst, doorgaans 25 tot 30 jaar. De afkoop van de contracten kan zeer kostbaar zijn. Dit betekent dat PPS minder is aangewezen wanneer de meerjarige ontwikkeling van de behoefte aan sanctiecapaciteit onzeker is, of een dalend perspectief kent. De boeteclausule bij voortijdige beëindiging is vastgelegd in het contract<sup>98</sup>.

Gezien de lange looptijd van de overeenkomst en de hoge boetes bij voortijdige afkoop van het contract, is PPS een contractvorm die zou moeten worden toegepast bij panden die gerekend worden tot de strategische kern van de voorraad.

#### 5.4.1 *Ervaringen met PPS*

##### *Nationale ervaringen met PPS*

In 2010 is het Detentiecentrum Rotterdam Airport (DCR) geopend. DCR is de eerste justitiële inrichting in Nederland die door middel van PPS tot stand is gekomen. De gekozen PPS-vorm is DBFM(O). DJI heeft een contract ter waarde van 100 miljoen euro, met een looptijd van 25 jaar, gesloten met het Consortium DC16 (bestaande uit Strukton, Ballast Nedam, EGM Architecten, ISS Facility Services en Smits van Burgst). Bij het project werd De Staat vertegenwoordigd door DJI en de Rgd als opdrachtgever.

Betrokken partijen zijn in algemene zin tevreden over de dienstverlening. De meerwaarde is ingeschat op 0 à 5%<sup>99</sup>.

Ook het in paragraaf 5.2 beschreven Justitieel Complex Schiphol is doormiddel van PPS tot stand gekomen. De meerwaarde is ingeschat op 10 à 15%<sup>100</sup>. Daarnaast is tevens de nieuwe PI Zaanstad een PPS-project.

De meerwaarde bij gunning wordt berekend met de Public Sector Comparator. De PSC is een systematisch weergave van de kosten, opbrengsten en risico's bij een traditionele uitvoering. Het is het publieke alternatief voor de private bieding, dat wil zeggen, een raming van de kosten wanneer het project met onderhoud en dienstverlening op de traditionele manier zou zijn aanbesteed. Deze kosten worden vergeleken met Economisch Meest Voordelige Inschrijving en de uitkomst daarvan is de meerwaarde.

Voor de PSC wordt gebruik gemaakt van de netto-contante-waarde-methode. De PSC is gebaseerd op de ramingen van de Bouw- & Investeringskosten, de ramingen

97 In het Masterplan is aangekondigd dat er twee nieuwe inrichtingen komen: in Zaanstad en Veenhuizen. Deze nieuwbouw vervangt verouderde capaciteit. De inrichting in Zaanstad wordt reeds via een DBFM(O)-contract tot stand gebracht. Uit het oogpunt van regionale werkgelegenheid heeft het kabinet besloten dat er een inrichting in Veenhuizen dient te blijven bestaan. Onderzocht zal worden of deze nieuwe PI niet alleen gebouwd, maar ook geëxploiteerd kan worden door een private partij.

98 Bij een discretionaire beëindiging door de Staat moeten de volgende zaken worden vergoed: openstaande leningen en kapitaal van het consortium, financieringsverbrekingskosten van de bank (lening en swap), gedeeld rendement op eigen vermogen, oncontractbrekingskosten onderaannemers en belastingen. Naast het afkopen van de investeringskosten, kunnen met name de kosten van de afkoop van de renteswap erg hoog zijn (dit in het geval van rentedalingen). Het consortium beschermt zich tegen een rentestijging via een renteswap

99 Ministerie van Financiën, Voortgangsrapportage DBFM(O) 2012.

100 Ministerie van Financiën, Voortgangsrapportage DBFM(O) 2012.

van de exploitatiekosten, bijbehorende indices, geconfronteerd met de risico's (spreidingsrisico's, pure risico's, marktrisico's), en de timing van de kosten en risico's.

*Internationale ervaringen met PPS*

In het Verenigd Koninkrijk (VK) streeft men naar minimaal PPS-gebruik van 15 tot 20 procent van de totale detentiecapaciteit. In het VK zijn drie private partijen betrokken bij PPS-uitvoeringen binnen het gevangeniswezen. Private partijen in het VK geven aan behoorlijke winsten te kunnen halen op arbeid. Besparingen op de personeelskosten zijn bijvoorbeeld mogelijk doordat er sprake is van minder managementlagen en minder verschillende functies (en daardoor meer flexibiliteit bij inzet van personeel)<sup>101</sup>.

101 Internationale vergelijking kosten van detentie, Economisch onderzoek voor de publieke sector, IOO (1998).

## Bronvermelding

### Onderzoeken/publicaties

- Aa, van de, A. en Konijn, Th. (2001), *Ketens, Ketenregisseurs en ketenontwikkeling*.
- Aebi, M.F. e.a. (2010), *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2010*, Den Haag: WODC.
- Bont, P.F.H., G.H.J. Homburg en C. van Rij (2009), *Evaluatie PMJ-systeem: van beleidsneutraal naar beleidsrijk*, Amsterdam: Regioplan.
- Broek, T.C. van der & T. Molleman (2012), *Tevredenheid van gevangenispersoneel 2011, een verdieping van personele en inrichtingspecifieke kenmerken*, Den Haag: WODC.
- Bulten, E. (red.) (2003), *Geboeid door het Gevangeniswezen: opstellen over organisatie, personeel en gedetineerden in Nederland*.
- Everink, J. en K. Muns (2011), *Overzicht secundaire arbeidsvoorwaarden overheidssectoren 2011*, Den Haag: AWWN.
- Everink, J. en K. Muns (2012), *Marktbeeld secundaire arbeidsvoorwaarden*, Den Haag: AWWN.
- Goudoever, B. van en C. van Limborgh (2011), *Flexibiliteit in de vaste kern. Een onderzoek naar mogelijkheden voor flexibiliteit en mobiliteit bij DJI*, Alphen aan den Rijn: Syntro.
- Grift, M. van de en W. Jongebreur (2012), *Scenarioanalyse DJI*, Barneveld: Significant.
- Harrendorf, S., M. Heiskanen & S. Malby (red.) (2010), *International Statistics on Crime and Justice*, Helsinki: Heuni.
- International Roundtable for Correctional Excellence (2008), *Benchmarking: trends and developments 2003-2007*.
- Jonker, J.J. e.a. (2012), *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries*. Den Haag: SCP.
- Lijesen, M. e.a. (1998), *Internationale vergelijking van de kosten van detentie*, Den Haag: IOO.
- Meulenbroek, Th. (2007), *Benchmark kostprijzen producten DJI. Transparantie in de kosten en de organisatie*. Den Haag: DJI.
- Ministerie van Justitie (2003), *Vervolgonderzoek kostprijzen DJI. Sturing op kostprijzen m.b.t. het Gevangeniswezen*, Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), *PPC Gevangeniswezen. Een onderzoek naar privatiseringsmogelijkheden*, Den Haag.
- Molleman, T. (2011), *Benchmarking in het Gevangeniswezen. Een onderzoek naar de mogelijkheden van het vergelijken en verbeteren van prestaties*, Den Haag: WODC.
- Muller, E.R. & P.C. Vegter (red.) (2009), *Detentie: Gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Nyfer (2008), *Handvatten voor goede ketensamenwerking*, Breukelen.
- Syntro (2011), *Flexibiliteit in de vaste kern, een onderzoek naar de mogelijkheden voor flexibiliteit en mobiliteit bij DJI*.
- TNO (2012), *Tussenevaluatie Regeling Arrangementen tweede carrière na SBF bij DJI*.
- Verhagen, J.J.L.M. (2005), *Waar vrijheid ophoudt en weer kan beginnen. 1995-2005: Tien jaar Dienst Justitiële Inrichtingen*, Den Haag: DJI.
- Wiezer, N. e.a. (2011), *Beoordeling werkbelasting 24 functies bij Dienst Justitiële Inrichtingen*, Hoofddorp: TNO.



- Wilms, P.J.M., R. Frierson en J. Weda (2011), *Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen*, Den Haag: Ape.
- Wolf, M.J.F. van der (2012), *TBS, Veroordeeld tot vooroordeel*, Nijmegen: WLP.
- Zee, S. van der (2012), *Het Staatshotel, De bajes, stortplaats van de samenleving*. Breda: De Geus.
- Zwieten, M. van & F. Vos (2012), *Tussenevaluatie Regeling Arrangementen tweede carrière na SBF bij DJI*, Hoofddorp: TNO.

#### **Beleidsstukken**

- DJI (2009), Masterplan Gevangeniswezen
- DJI (2010), Financieel meerjarenplan DJI
- DJI (2011), Gevangeniswezen in getal 2006-2010
- DJI (2012), Toekomstvast DJI – presentatie voor de DG JS 2012
- DJI (2012), Gevangeniswezen in getal 2007-2011, mei 2012
- DJI (2012), Jaarrekening DJI 2011
- DJI (2013), Masterplan Gevangeniswezen 2014-2018
- DJI, Integraal Strategisch personeelsplan DJI
- Spelregels outputfinanciering DJI
- Informatieprotocol 2012 DJI
- Penitentiaire Beginselen Wet
- Algemeen Rijksambtenaren Reglement

#### **Tweede Kamerstukken**

- TK 33000 VI, nr. 2, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012*.
- TK 33400 VI, nr. 2, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2013*.
- TK 33240 VI, nr. 1, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011*
- TK 33 173, nr. 2, *Prestaties in de strafrechtketen*, Algemene Rekenkamer.
- TK 28 737, nr. 21, *Evaluatie van de Regeling Baten-lastendiensten 2007*, Ministerie van Financiën.
- TK 29 279, nr. 133, *Doorlooptijden in de strafrechtketen*, WODC.
- TK 24 587, nr. 447, *Literatuuronderzoek Privatisering gevangeniswezen*, WODC.
- TK 31 490, nr. 75, *Vernieuwing van de Rijksdienst*, Brief van de Minister van BZK.
- TK 24 587, nr. 490, *Masterplan DJI*, Ministerie van Veiligheid en Justitie

## Lijst van afkortingen

### A

ACH	Ambtelijke Commissie Heroverweging
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
AR	Algemene Rekenkamer
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
AZ	Ministerie van Algemene Zaken

### B

BBI	Beperkt Beveiligde Inrichting
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke rijksambtenaren
BHV	Bedrijfshulpverlening
BoNo	Boven Normatieve Opslag
BPP	Basis Penitentiair Programma
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
BUPO	Intem verdrag van burgerrechten en politieke rechten
BZA	Bijzondere Zorgafdeling
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### C

Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CVOM	Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie
CW	Comptabiliteitswet

### D

DBBC	Diagnose Behandeling en Beveiliging Combinaties
DBFM(O)	Design Build Finance Maintain Operate
DBM	Detentie en behandeling op maat
DBM-V	Detentie en behandeling op maat - Volwassenen
DBV	Dienst Bijzondere Voorzieningen
DCL	Detentieconcept Lelystad
DCR	Detentiecentrum Rotterdam Airport
DEMO	Stichting Door, Vereniging Exodus Nederland, Stichting Moria en Stichting de Ontmoeting
DG	Directoraat-Generaal
DGJS	Directeur-Generaal Jeugd- en Sanctiebeleid
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DForZo	Directie Forensische Zorg
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DPAN	Digitaal Platform Aansluiting Nazorg
DSI	Dienst Speciale Interventies
DTV	Dienst Terugkeer en Vertrek (BZK)
DVD	Dienst Vastgoed Defensie
DVenO	Dienst Vervoer en Ondersteuning

### E

ED	Elektronische detentie
----	------------------------

EG	Europese Gemeenschap
EK	Eerste Kamer der Staten-Generaal
ET	Elektronisch toezicht
EU	Europese Unie
EV	Eigen Vermogen
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden

## **F**

FEZ	directie Financieel Economische Zaken
FLO	Functioneel Leeftijd Ontslag
FMP	Financieel Meerjaren Plan
FPA	Forensisch Psychiatrische Afdeling
FPC	Forensisch Psychiatrisch Centrum
FPT	Forensisch Psychiatrisch Toezicht
FPU	Flexibele Pensioen Uitkering
FTE	Full Time Earning
FZG	Forensische Zorg

## **G**

GGD	Gemeentelijke Geneeskundige Diensten
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GW	Gevangeniswezen

## **H**

HALT	Het Alternatief
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
HRM	Human Resource Management
Hvb	Huis van Bewaring

## **I**

IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IBS	Inbewaringstelling
ICOP	Interdepartementale Commissie Organisatie- en Personeelsbeleid
IFZO	
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPRA	Interdepartementaal Platform Rechtspositie en Arbeidsvoorwaarden
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
ITB	Individuele Trajectbegeleiding
IVR	Inteme Verhuurovereenkomst

## **J**

JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
JCS	Justitieel Complex Schiphol
JiB	Justitie in de buurt
JJI	Justitiële Jeugdinrichtingen
JustID	Justitiële InformatieDienst
J&G	Jeugd en Gezin

## **M**

MARIJ	Model Architectuur Rijksdienst
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs

MGw Modernisering Gevangeniswezen  
 MMD Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening  
 MO Maintain Operate  
 MPC Meerpersoonsceelgebruik  
 MR Ministerraad

**N**

NFI Nederlands Forensisch Instituut  
 NIFP Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie  
 NORA Nederlandse Overheid Referentie Architectuur  
 NP Nationale Politie  
 NZA Nederlandse Zorg Autoriteit

**O**

OBU Overbruggingsuitkering  
 OCW Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
 OH Onderherroepelijk(e)  
 OM Openbaar Ministerie  
 OPF Outputfinanciering  
 OTS Ondertoezichtstelling  
 OVA Overheidsbijdrage in de arbeidsontwikkeling  
 OVS Optimalisering voorwaardelijke sancties

**P**

PBC Pieter Baan Centrum  
 Pbw Penitentiaire Beginzelenwet  
 PI Penitentiaire Inrichting  
 PIJ Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen  
 PIW Penitentiair Inrichtingswerker  
 PM Pro Memorie  
 PMJ Prognosemodel Justitiële Ketens  
 PP Penitentiair Programma  
 PPC Penitentiar Psychiatrisch Centrum  
 PPC Private Public Comparator  
 PPS Publiek Private Samenwerking

**R**

Rgd Rijksgebouwendienst  
 RIBW Regionale instelling voor Beschermd Wonen  
 RISc Recidive Inschatting Schalen  
 RM Rechterlijke macht  
 RMR Rekenmethodiek Rijksgebouwendienst  
 RSJ Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming  
 RVOB Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf  
 RWS Rijkswaterstaat  
 3RO drie Reclasseringsorganisaties

**S**

SBF Substantieel Bezwarende Functie  
 SCC-ICT Samenwerking Service Centrum-ICT / Shared Service Centrum ICT  
 SLA Service Level Agreement  
 Stb Staatsblad  
 Stcrt Staatscourant

STP Scholings- en Trainingsprogramma's

**T**

Tbs Terbeschikkingstelling  
TOD Toeslag Onregelmatige Dienst  
TOP Team Ontwikkelingsplannen  
TK Tweede Kamer der Staten-Generaal

**U**

USB Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen

**V**

VenJ Ministerie van Veiligheid en Justitie  
VPS Versterking Presentaties in de Strafrechtketen  
VROM Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
Verenigd Koninkrijk  
VK

**W**

WODC Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

**Z**

ZBBI Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting  
ZZP Zelfstandige Zonder Personeel  
ZBO Zelfstandig bestuursorgaan

## Bijlage 1 Taakopdracht

### *Onderwerp*

In 2010 kwam, door de snelle afname van de capaciteitsbehoefte en de diverse budgetkortingen, de financiële positie van DJI onder druk te staan. Daarop is het Financieel meerjarenplan opgesteld waarmee op termijn (vanaf 2013) perspectief is op positieve resultaten. Dit perspectief is sindsdien wederom onder druk komen te staan door aanvullende exogene taakstellingen en de in beweging blijvende capaciteitsbehoefte.

Het kostenniveau van DJI wordt door drie factoren bepaald: aantallen (productie), kwaliteit (strafmodaliteiten) en bedrijfsvoering (doelmatigheid). De capaciteitsbehoefte kan worden ingevuld met andere strafmodaliteiten dan de modaliteiten die nu zijn opgenomen in de productenmix van DJI. De aantallen zijn voor DJI een onbeïnvloedbaar gegeven. De keuze van de productenmix is een beleidsmatige en vaak ook een politieke keuze. Vervolgens is het de opgave voor DJI om de productenmix tegen zo laag mogelijk kosten te produceren. Het onderzoek richt zich op die opgave.

### *Opdracht aan de werkgroep*

Het IBO heeft als doel varianten in kaart te brengen om tot structureel lagere en flexibelere kosten van de uitvoering van straffen door de DJI te komen, in het licht van huidige en wellicht in de toekomst noodzakelijke besparingen.

De werkgroep zal varianten uitwerken die zich primair richten op de volgende onderwerpen. Van deze varianten worden de effecten geanalyseerd en gekwantificeerd:

1. Huisvestingskosten: De bouw-, huur- en beheer- en onderhoudsrelatie tussen DJI en de Rijksgebouwendienst (RGD) wordt gezien op efficiency en doelmatigheid.
2. Personeelskosten: De CAO Rijk en de OVA-regelgeving zijn niet primair ontworpen voor DJI. Gezien wordt welke mogelijkheden er zijn om gerichte afspraken te maken t.a.v. DJI-personeel, waarmee de personeelskosten van DJI kunnen worden verlaagd en geflexibiliseerd. Naast de CAO wordt gekeken naar de Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA) omdat een deel van DJI (forensische zorg en jeugd) onder het zogenaamde OVA-convenant valt.
3. Eisen voor brandveiligheid: Sinds de Schipholbrand stellen gemeenten strenge en weinig uniforme eisen aan de brandveiligheid. Onderzocht wordt welke mogelijkheden er zijn om deze eisen te uniformeren/versimpelen om de kosten van de DJI te verlagen.
4. Huisvestingstrategie: Ten aanzien van huisvestingstrategie worden op dit moment binnen DJI al stappen gezet. Eerste stap in het onderzoek is een inventarisatie en beoordeling van de huidige activiteiten. Het huidige gebouwenbestand wordt gezien op efficiency en doelmatigheid. Daarbij wordt een optimale huisvestingstrategie gezien en een stappenplan om daar uiteindelijk toe te komen.
5. De omvang en flexibiliteit van het personeelsbestand: Binnen DJI staat het personeelsbeleid reeds hoog op de agenda. De huidige stand van zaken en voornemens worden als eerste stap van het onderzoek in kaart gebracht. De mogelijkheden tot innovatie en flexibilisering die bij kunnen dragen aan het terugdringen van het (vaste) personeelsvolume worden gezien. Daarbij wordt

o.a. gekeken naar mogelijkheden ten aanzien van de inzet van intern/extern personeel en de inzetbaarheid over sectoren en regio's (geen vaste standplaats).

*Organisatie van het onderzoek*

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van VenJ, BZK, Financiën en AZ, aangevuld met één of twee externe deskundigen. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris van het ministerie van Financiën en een cosecretaris van het ministerie van VenJ. De werkgroep start in mei 2012 en rondt haar eindrapport uiterlijk februari 2013 af. De omvang van het rapport (exclusief bijlagen) is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

*Grondslag (Rijksbegroting 2012)*

Het budget van de Dienst Justitiële Inrichtingen:

	(x 1000 Euro)	2012	2013	2014	2015	2016
13.4.1	Gevangeniswezen regulier	991.802	989.128	965.195	950.465	947.976
13.4.2	Forensische zorg	717.742	699.546	687.840	678.206	676.635
13.7.1	Vreemdelingenbewaring	114.523	117.054	114.417	112.746	112.470
13.7.2	Uitzetcentra	36.535	35.990	35.196	34.543	34.420
14.2.1	Jeugd	272.052	272.031	270.983	266.879	266.180
	<b>Totaal</b>	<b>2.132.654</b>	<b>2.113.749</b>	<b>2.073.631</b>	<b>2.042.839</b>	<b>2.037.681</b>

## Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

### Voorzitter:

Rob Kerstens Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

### Leden:

Joeri Kapteijns	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Albert van der Kerk	Ministerie van Algemene Zaken
Mathilde Reitsma-Slotboom	Ministerie van Financiën
Bert Verheugd	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mattheus Wassenaar	Ministerie van Veiligheid en Justitie

### Secretariaat:

Catharina Lavrijssen	Ministerie van Financiën
Thelma Lexmond	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Henk-Jan Oosterhuis	Ministerie van Financiën (tot 01-11-2012)



## Bijlage 3 Toelichting bij de varianten

### **Variante 1a: invoeren flexibele schil van 10%**

In de justitiële inrichtingen is een minimale bezetting van personeel noodzakelijk, onafhankelijk van de bezettingsgraad van de inrichting. Echter, de totale omvang van de werkzaamheden is hoger naarmate de bezettingsgraad hoger is en er meer gedetineerden in de inrichting verblijven. De werkgroep gaat bij variant 1a in eerste instantie uit van het creëren van een flexibele schil van PIW-ers. De andere functies bewegen niet zo sterk mee met de bezettingsgraad, waardoor een flexibele schil bij deze functies minder oplevert.

Momenteel is de personeelsbezetting gebaseerd op piekniveau. Uit gegevens van DJI over de afgelopen vijf jaar blijkt dat de justitiële inrichtingen gemiddeld zes maanden per jaar (tijdens de 'dalmomenten') 7 procent minder personeel nodig hebben dan tijdens de piekmomenten.

In aantal plaatsen bedraagt het gemiddelde verschil in behoefte aan personele inzet binnen de sector GW tussen laagst bezette dag en hoogst bezette 811 plaatsen. Uitgegaan van 6 maanden durende lage bezetting is in de berekening uitgegaan van 400 plaatsen (de gemiddelde behoefte verschilt circa 400 plaatsen van de piekbehoefte, en circa 400 plaatsen van de dalbehoefte.) Dit is 3,5% van de piekbehoefte. Op deze plaatsen zitten 0,2263 PIW'ers. De gemiddelde loonsom voor een PIW-er bedraagt circa 47.000 euro op jaarbasis.

Plaatsen minder PIW'ers door onderbezetting	400
Factor executieve dienst	0,2263
Aantal PIW'ers	90,52
Kosten per PIW'er	50
Besparing PIW'ers	4.526-
Kosten inhuur (1/2 jaar)	2.761
<b>Besparing Totaal GW</b>	<b>1.765-</b>

*bedragen x 1000 euro*

De besparing kan op korte termijn niet gerealiseerd worden zonder frictiekosten te maken voor het laten afvloeien van een deel van het vaste personeel. Het ligt voor de hand om personeel dat via natuurlijk verloop DJI verlaat, te vervangen door personeel dat flexibel inzetbaar is. De besparing kan daarmee geleidelijk gerealiseerd worden. Opgemerkt dient te worden dat DJI zich thans in een krimp situatie bevindt en er daarom momenteel sprake is van een vacaturestop. Bovendien zullen door de uitvoering van het Masterplan de komende jaren 3.400 arbeidsplaatsen bij DJI verdwijnen. Dit heeft effect op de omvang en de termijn waarop de besparing gerealiseerd kan worden.

Door het invoeren van een flexibele schil van 10% kan een besparing worden gerealiseerd van circa 20 miljoen euro. Het betreft zes maanden salaris van 10 procent van de inrichtingswerkers en inrichtingbeveiligers (in totaal 7910 medewerkers tegen een gemiddelde loonsom van 55.333 euro per jaar (schaal 5, trede 11 ARAR)).

### **Variant 1b: integraal capaciteitsmanagement**

De werkgroep heeft de aanname gemaakt dat door betere uitwisseling van personeel tussen inrichtingen een efficiencywinst van 5 procent realistisch is. Daarbij gaat de werkgroep in eerste instantie slechts uit van een betere uitwisseling van de inrichtingswerkers en van de inrichtingbeveiligers die werkzaam zijn bij verschillende inrichtingen. De besparing bedraagt in dat geval 5 procent op het salaris van het totale aantal inrichtingswerkers en inrichtingbeveiligers (in totaal 7910 medewerkers tegen een gemiddelde loonsom van 47.000 euro per jaar (schaal 5, trede 11 ARAR)).

Conform variant 1a gaat de werkgroep uit van geleidelijke invoering tussen 2014 en 2017.

### **Variant 2a: afschaffen verbod nachtarbeid**

Het afschaffen van het verbod op nachtarbeid kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het is mogelijk om de groep 55-plussers op vrijwillige basis in te roosteren voor nachtdiensten (waarbij de compensatie behouden blijft indien geen nachtdiensten worden gedraaid), of om 55-plussers regulier mee te laten draaien in het nachtrooster (waarbij de huidige compensatie vervalt indien geen nachtdiensten worden gedraaid).

Naar analogie van ervaringen bij de Politie valt te verwachten dat ongeveer 25% van de medewerkers op vrijwillige basis nachtdiensten zal uitvoeren. Indien dit plaatsvindt, levert dit een besparing op van ongeveer 0,1 mln. euro. Het betreft 25% van de TOD die 55-minners ontvangen voor nachtdiensten (deze diensten worden immers overgenomen door 55-plussers).

Indien gekozen wordt voor het regulier inroosteren van 55-plussers voor nachtdiensten bedraagt de besparing 0,5 mln. euro. Dit betreft 50% van de TOD die 55-plussers ontvangen ter compensatie van het inkomensverlies dat voortvloeit uit het verbod op het draaien van nachtdiensten (de compensatie komt immers te vervallen) en 50% van de TOD die 55-minners ontvangen voor nachtdiensten (deze worden immers overgenomen door 55-plussers).

De werkgroep gaat er in de berekening vanuit dat het verbod op nachtarbeid wordt opgeheven en dat de huidige compensatie voor niet verrichtte nachtdiensten komt te vervallen, met een overgangstermijn van 3 jaar waarin op basis van vrijwilligheid nachtdiensten worden gedraaid.

### **Variant 2b: beperken instroom SBF-verlof**

Voor de SBF-verlofregeling is niet te verwachten dat op korte termijn een besparing is te realiseren. De verwachting is dat medewerkers die op korte termijn zicht hebben met SB-verlof te kunnen gaan, niet snel zullen overstappen naar een andere niet SB-functie. Ook de economische omstandigheden werken momenteel beperkend op de mobiliteit. Daarom is voor de komende drie jaar geen besparing ingeboekt door de werkgroep.

Vanaf 2017 wordt ervan uitgegaan dat 25% minder instroom in SB-verlof mogelijk is door mobiliteit onder personeel te stimuleren (conform aannames van de Tweede carrière regeling). Daarnaast zal ook de verhoging van de AOW-leeftijd de instroom in SB-verlof kunnen beperken. Het gat tussen einde SB-uitkering en aanvang AOW wordt groter, waardoor de financiële prikkels anders komen te liggen.

De verwachte kosten van de SB-verlof regeling in 2017 bedragen 60,5 mln. euro. Een uitstroom van 25% van de medewerkers in een SB-functie naar een niet SB-functie zal deze kosten met 25% verlagen, wat neerkomt op 15 mln. euro. In de jaren daarna valt de mogelijke besparing iets hoger uit, vanwege de hoge leeftijdgebonden uitstroom van personeel tussen 2017 en 2020. Door de SBF-

verlofregeling op termijn geheel uit te faseren, ontstaat een structurele besparing van het totale budget voor de SBF-regeling.

**Variante 2c: aanpassen Tweede carrière regeling**

Voorstel van de werkgroep is de Tweede carrière regeling zodanig aan te passen dat deze regeling doelmatiger en doeltreffender wordt ingezet, door het minimale aantal dienstjaren op te trekken of de focus te richten op opleidingstrajecten i.p.v. een loopbaanpremie (afschaffen optie C). Hiermee is een besparing te realiseren van 4,5 mln. euro, daarbij is rekening gehouden met een hogere vraag naar arrangement A en B dan de vraag in afgelopen jaren (verschuiving doordat optie C niet meer mogelijk is).

Tussen 2009 en 2012 bedroegen de gemiddelde jaarlijkse kosten van de regeling 6,5 miljoen euro. In deze periode maakten jaarlijks gemiddeld 140 mensen gebruik van de regeling. Ongeveer 97% kiest voor arrangement C (de loopbaanpremie). Vooral jonge medewerkers maken gebruik van de regeling (64% is jonger dan 45 jaar). Door leeftijdsgrens op te trekken naar 45 jaar, kan worden aangenomen dat het gebruik van de regeling met 2/3 afneemt.

**Variante 2d: versoberen toelage werken op zaterdag, zondag en feestdagen**

De toelage voor onregelmatige diensten (werken op zaterdag, zondag en feestdagen) wordt genormaliseerd en aangepast conform het model dat in de zorg wordt gehanteerd: 49% op zaterdag en 60% op zon- en feestdagen. Dit betekent een besparing van 21% op de toelage voor werken op zaterdag, een besparing van 11% op de toelage voor werken op zondag en een besparing van 40% voor werken op feestdagen.

3.970.831	besparing zaterdag toeslag
1.890.872	besparing zondag toeslag
1.571.227	besparing feestdagen
<b>7.432.929</b>	<b>totaal</b>

De werkgroep gaat uit van een overgangstermijn van drie jaar.

**Variante 3:**

De budgettaire reeksen zijn overgenomen uit het Masterplan DJI.

**Variante 4: afkoopboekwaarden**

De besparingsreeks volgt uit de begroting van DJI, het betreft de reeks voor in 'stand te houden capaciteit'. Het gaat om alle gesloten, leegstaande panden van DJI, die nog niet zijn afgestoten omdat de boekwaarde niet kon worden afgekocht bij de Rgd. Dit is opgelost door het toestaan van een kasschuif. In het Masterplan DJI is afstoot van alle 'in stand te houden capaciteit' voorzien.

*De financiële verwerking van de subvarianten a. en b. per betrokken partij*

*DJI*

Bij het afstoten van de panden betaalt DJI de afkoop van de boekwaardes aan de Rgd. Deze middelen komen uit het eigen vermogen, dan wel worden door het moederdepartement (Ministerie van VenJ) bijgestort.

### *Rgd*

De Rgd ontvangt de middelen van DJI ten behoeve van de afkoop boekwaardes. Op het moment dat het RVOB (in opdracht van de Rgd) het pand op de markt verkoopt heeft dit gevolgen voor de balans van de Rgd en vindt een geldstroom plaats van buiten naar binnen de overheid. Deze transactie is relevant voor het EMU-saldo maar niet voor de begrotingskaders aangezien hiervoor in het verleden gebruik is gemaakt van de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën. Indien de verkoopopbrengst lager is dan de voor rekening van de Rgd komende restboekwaarde, dan wordt dit ten laste gebracht van het eigen vermogen van de Rgd.

De Regeling agentschappen bepaalt dat de looptijd van iedere lening gekoppeld wordt aan de economische levensduur van de onderliggende vaste activa. Wanneer het onderliggende actief wordt verkocht moet het resterende deel van de lening dus worden afgelost. Dit vervroegd aflossen mag boetevrij plaatsvinden omdat er sprake is van verkoop van het actief waarvoor de lening was afgesloten.

### *Ministerie van VenJ*

Indien door het ministerie van VenJ een storting aan DJI gedaan moet worden om het eigen vermogen aan te zuiveren, dan dient dit binnen de gestelde begrotingskaders te passen. Mits noodzakelijk en indien hiervoor Rijksbreed ruimte is, kan een kasschuif de mogelijkheid bieden toekomstige betalingen van VenJ aan DJI ten behoeve van de huur van panden naar voren te halen. Deze naar voren gehaalde middelen kunnen gebruikt worden om de specifieke incidentele problematiek bij DJI op te lossen.

### *Ministerie van BZK*

Indien het eigen vermogen van de Rgd negatief wordt, zal door het ministerie van BZK een storting aan de Rgd moeten worden gedaan om het eigen vermogen aan te zuiveren; dit dient binnen de gestelde begrotingskaders te passen.

### *Ministerie van Financiën*

Tot slot vindt een aflossing van Rgd naar het ministerie van Financiën plaats op het moment dat het pand op de markt wordt verkocht; het onderpand is immers verdwenen en de bijbehorende lening dient te worden afgelost. Voordat het pand wordt verkocht hoeft de Rgd de lening niet af te lossen maar mag dit uiteraard wel in het geval de middelen daarvoor beschikbaar zijn.

### *Begrotingstechnische verwerking*

- De bovenstaande transacties dienen in de uitgavenkaders te worden ingepast. Bij het regulier "uitzitten" van de huurovereenkomst tussen de Rgd en zijn klant (i.c. DJI) is er geen effect op de kaders en dus geen inpassing nodig: het beroep op de leenfaciliteit en de aflossingen op de leenfaciliteit zijn niet relevant voor de uitgavenkaders. De huurbijdragen van de ministeries zijn wel kaderrelevant).
- Bij afstoot van vastgoed waarbij boekverliezen optreden is wel inpassing nodig in de uitgavenkaders in het geval dat de buffers van het betreffende agentschap (DJI of de Rgd) onvoldoende zijn om het boekverlies op te vangen. In een dergelijk geval dient het moederdepartement geld bij te storten. De bijdragen van het moederdepartement aan het agentschap zijn altijd kaderrelevant.
- De transacties tussen de verschillende overheidsorganisaties zijn niet relevant voor het EMU-saldo. Voor het EMU-saldo is de verwerking in de tijd anders omdat voor het EMU-saldo een ander moment van boeken geldt: het moment waarop geld de collectieve sector uitgaat en binnenkomt. Zodoende wordt op

het moment van de aankoop van vastgoed het EMU-saldo belast en bij verkoop van vastgoed wordt het EMU-saldo ontlast. De inpassing onder de uitgavenkaders van boekverliezen zorgt voor verdringing van uitgaven die relevant zijn voor het EMU-saldo.

- Er is geen verschil in de budgettaire verwerking ten aanzien van panden die reeds voor de instelling van het Rijkshuisvestingsstelsel in 1999 in bezit waren of die daarna zijn aangeschaft. De belasting van het saldo heeft reeds in het (verre) verleden plaatsvonden.

#### **Variant 5: verantwoordelijkheden huisvesting op andere wijze beleggen**

Een indicatieve inventarisatie geeft aan dat de Rgd voor de huidige portefeuille 120 tot 160 fte heeft voor enerzijds directe functies in de sfeer van zowel beheer als projecten en anderzijds voor indirecte taken zoals ondersteunende en managementactiviteiten. De Rgd zet hiervan circa 70 fte in voor het beheer en onderhoud. Bij uitvoering van het onderhavige voorstel is daarbij de aanname dat deze functies met personeel over gaan van de Rgd naar DJI. De taken en rollen van deze medewerkers wijzigen niet, evenals de omvang van de externe opdrachten. Wat wegvalt zijn de overleg- en contactmomenten tussen DJI en de Rgd. Deze efficiencywinst wordt geschat op 10% van de personele inzet. Daarmee wordt uitgegaan van 7 fte \* een loonsom van 100.000 euro = 0,7 mln. euro.

Binnen DJI zijn ook medewerkers werkzaam op het gebied van huisvesting.

Verondersteld wordt dat door het samenvoegen van de inzet van de Rgd en DJI een aantal dubbelingen in de taken vervalft. Bij DJI valt naar verwachting eenzelfde efficiencywinst te behalen als bij de Rgd. De totale besparing komt daarmee uit op 1,4 mln. euro.

#### **Variant 6: Brandveiligheid en BHV-organisatie**

In 2012 hebben 7.525 medewerkers van DJI één of meerdere vergoedingen voor BHV ontvangen. In totaal was hier een bedrag van 2,7 mln. euro mee gemoeid. De gemiddelde vergoeding voor een ploegleider bedroeg 505 euro per jaar, terwijl overige BHV-ers gemiddeld een vergoeding van 339 euro ontvingen<sup>102</sup>.

Aan BHV-opleidingen en vervanging van personeel tijdens BHV-opleidingen is jaarlijks 4,2 miljoen euro gemoeid.

In september 2012 heeft DJI een inventarisatie gemaakt van de noodzakelijke omvang van het aantal BHV-ers per PI. Uit de expertmeeting brandveiligheid bleek dat een PI gemiddeld een poule van minimaal 8 BHV-ers nodig heeft. Om voldoende flexibiliteit te hebben binnen de PI om bijvoorbeeld verlof en ziekte op te vangen, is vastgesteld dat een PI een BHV-poule dient te hebben van minimaal 20 tot 25 ploegleiders en daarnaast 45 medewerkers op executief niveau. Het operationeel Handboek BHV DJI geeft handvatten per Justitiële Inrichting om optimale schaal BHV-organisatie te bepalen. De totaal te realiseren besparing door het terugschalen naar 70 BHV-ers per PI, leidt tot een structurele besparing van bijna 2 mln. euro op de BHV-toelage<sup>103</sup> en ruim 3 mln. euro op opleiding en vervangingskosten<sup>104</sup>.

102 De genoemde bedragen zijn inclusief de maandelijkse EHBO-toelage van 10,04 euro.

103 29 inrichtingen x 45 BHV-toelage van 339 euro en 25 BHV-toelage van 505 euro = 442.395 + 366.125 = 808.520 euro per jaar aan toelage i.p.v. 2,7 mln. Besparing is daarmee 1.891.480 miljoen euro per jaar.

104 In totaal blijven 2030 BHV-ers (1305 executieve medewerkers en 725 ploegleiders) van de 7.525 BHV-ers over. Dat is 27% van het totaal. Op de 4,2 mln. opleiding en vervangingskosten kan 73% bespaard worden, wat neer komt op 3.066.000 mln. euro per jaar.

### **Variant 7a: Justitiële dorpen**

Het combineren van justitiële processen en locaties ('justitiële dorpen') is mogelijk in een situatie waarin nieuwe locaties worden gebouwd, of bestaande locaties worden uitgebreid. Dit betreft dus een besparing die op langere termijn gerealiseerd kan worden. Op dit moment is er sprake van afstoot van locaties. Bij afweging tot al dan niet afstoten kan de mogelijkheid om locaties in de toekomst op deze manier in te richten al worden meegenomen. Daarbij kan al gekeken worden naar het totale gebouwenbestand van DJI. Op korte termijn kunnen bijvoorbeeld al voordelen behaald worden door samenwerking tussen de Nationale Politie en DJI op het gebied van gezamenlijk cellencapaciteit.

### **Variant 7b: Verplicht stellen Telehoren**

De meerwaarde van Telehoren ligt in het verminderen van het aantal vervoersbewegingen. Mate van succes van deze maatregel hangt onder meer af van bereidwilligheid van betrokken partijen, zoals de rechter, het OM en de advocatuur, om hier aan mee te werken. Dit kan bevorderd worden door verplicht stellen van Telehoren of prikkels in het systeem in te bouwen die Telehoren stimuleren (zoals bijvoorbeeld één budget voor Telehoren en vervoer).

Eén vervoersbeweging van DT&V zonder extra beveiliging kost 500 euro, met extra beveiliging kunnen de kosten van één vervoersbeweging al snel oplopen tot 9000 euro. Ongeveer 2 procent van het aantal kilometers betreft extra beveiligd vervoer. Ecorys heeft in 2007 becijferd dat een afname van het aantal vervoersbewegingen met 5% een besparing van bijna 4,4 miljoen euro oplevert<sup>105</sup>.

### **Variant 9: PPS en DBFM(O)**

Berekeningen zijn op basis van het PPC-rapport. De besparingen zijn niet op korte termijn realiseerbaar.

<sup>105</sup> Ex ante evaluatie van videoconferencing in het strafrecht en vreemdelingenbewaringszaken, kosten en baten analyse, Ecorys (2007).

## Bijlage 4 Overzicht expertmeetings en geïnterviewde personen

### **Expertmeeting brandveiligheid**

Trudy Andriessen (VenJ/DJI)  
Sabine Blokhuis (VenJ/CBJ)  
Stefan van der Hulst (VenJ/CBJ)  
René Schaap (VenJ/DJI)  
Peter van Veen (BZK)  
Rien Verbiest (VenJ/IOOV)  
Adri Visser (VenJ/DJI)  
Henk van Vulpen (BZK/Rgd)  
Mattheus Wassenaar (VenJ/DJI)  
Louis Witloks (IFV)  
Bas Worst (VenJ/DJI)  
Huib Zaal (VenJ/DIHM)

### **Geïnterviewde personen**

Gerdjan Hoekendijk (VenJ/ISt)  
Martin Marsman (HR Consult/VenJ)  
Ton Kortekaas (VenJ/DJI)  
Annebeth Dermer (GGZ Nederland)  
Géke Hovius (BZK)  
Rogier Stout (VNG)  
Herman Dullemond (RvdR)

### **Expertmeeting personeel en arbeidsvoorwaarden**

Trudy Andriessen (VenJ/DJI)  
Boudewijn Baert (Buza)  
Sabine Blokhuis (VenJ/CBJ)  
Frank van de Hoef (Def)  
Stefan van der Hulst (VenJ/CBJ)  
Camiel Jansen (SZW)  
Chris Jansen (VenJ/DJI)  
Albert van der Kerk (AZ)  
Tom Klomberg (G4S)  
Arie van Leeuwen (VenJ/DJI)  
Chris van Ogtrop (BZK)  
Mattheus Wassenaar (VenJ/DJI)  
Rob Winters (FIN)

### **Expertmeeting huisvesting**

Trudy Andriessen (VenJ/DJI)  
Eric Boers (BZK/Rgd)  
Werner Bos (FIN)  
Frans van Dongen (BZK)  
Enrico van Exel (FIN)  
Rutger de Gier (BZK/Rgd)  
Stefan van der Hulst (VenJ/CBJ)  
Hans de Jong (VenJ/DJI)  
John Korker (VenJ/DJI)  
Mathilde Reitsma-Slotboom (FIN)  
Edwin Valk (VenJ/DPH)  
Marcel van Velzen (DEF)  
Bert Verheugd (BZK/Rgd)  
Mattheus Wassenaar (VenJ/DJI)  
Henk van de Wetering (BZK/Rgd)  
Huib Zaal (VenJ/DIHM)

## Bijlage 5 Sectoren en landelijke diensten

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bestaat uit vier sectoren en een aantal landelijke diensten. Het hoofdkantoor is gevestigd in Den Haag.

### **Sectoren**

- Sector Gevangeniswezen: verantwoordelijk voor penitentiaire inrichtingen voor volwassen gedetineerden (Huis van Bewaring en gevangenis)
- Sector Justitiële Jeugdinrichtingen: verantwoordelijk voor jeugdinrichtingen voor jongeren in detentie.
- Sector Forensische Zorg: verantwoordelijk voor forensisch psychiatrische centra voor patiënten in forensische zorg.
- Sector Directie Bijzondere Voorzieningen: verantwoordelijk voor detentie- en uitzetcentra voor vreemdelingen.

### **Landelijke diensten DJI**

- Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O): Specialiseert zich onder andere in het transport van personen en goederen tussen de verschillende inrichtingen en van en naar instanties als de rechtbank.
- Dienst Geestelijke Verzorging (DGV): Schept, namens de verschillende zendende instanties, voorwaarden voor de inhoud van de geestelijke verzorging, het personeelsbeleid en de personeelsinzet van de geestelijk verzorgers.
- Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP): Houdt zich bezig met advisering, bemiddeling, toetsing, observatie en opleiding. Het NIFP verzorgt ook contra-expertises en ontwikkelt samen met ketenpartners een dekkend behandelaanbod en de doorstroom, van forensische psychiatrische patiënten, naar (vervolg)voorzieningen.

### **Hoofdkantoor**

De sectoren en directies worden ondersteund door een aantal concernstaven op het hoofdkantoor. Deze zijn onder meer verantwoordelijk voor aansturing van de Shared Service Centers DJI (SSC's), het Opleidingsinstituut (OI) en het Bureau Bevordering Arbeidsparticipatie (BBA).



## Bijlage 6 Kostenverschillen in het gevangeniswezen

Eindrapportage vervolganalyses - APE  
Ape rapport nummer 06-1056