

Vergaderjaar 2012–2013

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 506

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2013

Hierbij bied ik uw Kamer het Interdepartementale Beleidsonderzoek naar de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) aan¹. Ik heb met belangstelling kennis genomen van dit rapport en geef in het navolgende mijn reactie daarop.

Door diverse oorzaken staat de financiële positie van DJI al langere tijd onder druk. Sinds 2008 heeft de daling van de behoefte aan detentiecapaciteit bij enkele sectoren geleid tot een daling van het budget dat DJI ontvangt. Daarnaast heeft DJI de afgelopen jaren verschillende (Rijksbrede) taakstellingen en kortingen opgelegd gekregen. Het gaat daarbij zowel om algemene doelmatigheidstaakstellingen als specifieke taakstellingen. Bij de specifieke taakstellingen n.a.v. het Begrotingsakkoord 2012 ging het bijvoorbeeld om versoering van gevangenisregimes door uitbreiding van het aantal meerpersoonscellen en de invoering van elektronische detentie.

De afgelopen jaren heeft DJI verschillende maatregelen getroffen om de efficiency van de bedrijfsvoering te vergroten. Op een aantal belangrijke aspecten van de bedrijfsvoering heeft DJI, net als veel andere uitvoeringsorganisaties, echter te maken met een relatief lange transitieperiode. Hierdoor duurt het soms een langere periode voordat wijzigingen zijn doorgevoerd. Het gaat daarbij voornamelijk om huisvestings- en personeelsaspecten, die juist het grootste deel van de kosten vormen. Zo liggen arbeidsvoorwaarden van DJI-personeel vast in het ARAR en in het onderhandelaarsakkoord tussen minister en vakbonden. Bij huisvesting sluiten DJI en Rijksgebouwendienst normaliter langjarige contracten van soms wel 30 jaar. Doelmatigheidsverbeteringen en vergroting van de flexibiliteit op deze aspecten zijn in dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) onderzocht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Om invulling te geven aan de specifieke taakstellingen voor DJI, in relatie tot de meerjarige capaciteitsontwikkelingen en eerder benoemde efficiencymaatregelen, is het Masterplan DJI 2013 – 2018 opgesteld. Het Masterplan heb ik op 22 maart 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 24 587 nr. 490). In dit Masterplan zijn ingrijpende maatregelen aangekondigd om een budgettaire problematiek van € 340 miljoen van oplossingen te voorzien. Door de samenloop in de tijd van het Masterplan DJI en het IBO beschrijft het IBO maatregelen die in het Masterplan inmiddels al zijn verwerkt. Deze maatregelen worden in het vervolg van deze brief nader toegelicht.

Varianten

In het IBO-rapport zijn negen varianten gepresenteerd die (op termijn) tot besparingen kunnen leiden. Hieronder wordt het doel van elke variant beschreven:

1. Flexibiliseren personele capaciteit
Doel van deze variant is om meer flexibiliteit te creëren bij de inzet van medewerkers. Het gaat hierbij om de inzet van personeel in verschillende locaties, flexibiliteit in verschillende regimes en verschillende functies en daarnaast flexibiliteit in de omvang van personele capaciteit.
2. Normaliseren van de arbeidsvoorwaarden
Doel van deze variant is om de toenemende kosten van leeftijdgebonden regelingen te beperken en zo te komen tot een financieel houdbaar arbeidsvoorwaardenpakket dat ook aantrekkelijk is voor jongeren. Daarnaast zou het pakket van arbeidsvoorwaarden meer gericht moeten zijn op mobiliteit van de (oudere) werknemers.
3. Flexibiliseren detentiecapaciteit
Door meer flexibiliteit te creëren in het aanbod van detentiecapaciteit, kan beter worden ingespeeld op veranderingen in de vraag naar detentiecapaciteit. Doel van deze maatregelen is het beperken van dure leegstand zonder dat structurele tekorten van celcapaciteit ontstaan.
4. Afkoop boekwaarden
Doel van deze variant is tot een betere bedrijfseconomische afweging te komen bij het afstoten van buiten gebruik gestelde inrichtingen.
5. Verantwoordelijkheden huisvesting
Doel is maatregelen te benoemen die een meer efficiënte en integrale huisvestingstrategie bevorderen.
6. Brandveiligheid en BHV-organisatie
Doel van deze variant is de BHV-organisatie binnen de justitiële inrichtingen te normaliseren, met inachtneming van de wettelijke kaders en geldende richtlijnen.
7. Afstemming binnen justitiële ketens verbeteren
Doel van deze variant is 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.
8. Benchmarking
Door benchmarking verder te versterken kan meer grip worden verkregen op prestatieverschillen tussen justitiële inrichtingen en kan daarop beter worden gestuurd door het management van de inrichtingen.
9. PPS en DBFM(o)
Het IBO-rapport geeft aan dat er mogelijk op de lange termijn kansen liggen om besparingen te realiseren op de operationele kosten van het

gevangeniswezen door het toepassen van PPS- en DBFM(o) constructies.

Ik licht hierna toe welke varianten inmiddels zijn opgenomen in het Masterplan, danwel op langere termijn zouden kunnen bijdragen aan het verbeteren van de doelmatigheid van DJI.

Verwerkt in Masterplan

Zoals eerder in deze brief aangegeven heeft DJI een aantal uitkomsten van het IBO verwerkt in het Masterplan. Dit geldt voor varianten 1 (een deel van flexibiliseren personele capaciteit), 3 (flexibele detentiecapaciteit), 4 (afkoop boekwaarden), 6 (brandveiligheid en BHV-organisatie) en een deel van 7 (afstemming binnen de justitiële ketens verbeteren). Het Masterplan omvat een forse uitbreiding van het aantal meerpersoonscellen (door schaalvergroting op locaties die openblijven en vervangende nieuwbouw die volledig geschikt is voor meerpersoonscellen) en het reduceren van de reservecapaciteit, zoals opgenomen in variant 3. Het afkopen van de boekwaarden van te sluiten gebouwen is opgenomen in de afspraken met het ministerie van Financiën in het kader van het Masterplan. Ook de zogenaamde in stand te houden capaciteit (gebouwen die nu al leeg staan) wordt afgestoten. DJI gaat de kosten van bedrijfs-hulpverlening (BHV) normaliseren zoals is opgenomen in variant 6. Verder zal telehoren waar mogelijk worden ingezet om het aantal vervoersbewegingen van gedetineerden te verminderen (onderdeel van variant 7). De besparingen die met deze maatregelen worden gerealiseerd, zijn integraal verwerkt in de financiële paragraaf van het Masterplan.

Inzake variant 9 (PPS en DBFM(o)) maakt DJI al gebruik van PPS-constructies, bijvoorbeeld bij het recent opgeleverde Justitieel Complex Schiphol en de nog te bouwen penitentiaire inrichting in Zaanstad. Zoals aangegeven in het Masterplan zal worden verkend of bij de vervangende nieuwbouw in Veenhuizen meer taken aan de markt zouden kunnen worden overgedragen. Hiervoor dienen eerst vervolgonderzoeken plaats te vinden, zoals een kosten-batenanalyse en een marktverkenning.

Langere termijn

De maatregelen die op korte termijn bij kunnen dragen aan de vergroting van de doelmatigheid van DJI zijn integraal onderdeel van het Masterplan. Daarnaast heeft het rapport een aantal varianten geschetst, die voor de langere termijn besparingen kunnen opleveren. Het kabinet ziet de mogelijkheid om drie varianten verder te verkennen: variant 2 (normaliseren van de arbeidsvoorwaarden), variant 5 (verantwoordelijkheden huisvesting) en variant 8 (benchmarking). De voorgestelde maatregelen op het gebied van arbeidsvoorwaarden zijn voor wat betreft de SBF-regeling en het verbod op nachtarbeid al eerder ingebracht in de onderhandelingen met de vakbonden. Het IBO laat zien dat er goede redenen zijn om het arbeidsvoorwaardenpakket te normaliseren. Het anders beleggen van de verantwoordelijkheid van huisvesting binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie biedt per saldo geen besparingsmogelijkheden. Wel wordt sinds 2012 in aansluiting op Rijksbrede ontwikkelingen binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie de sturing op huisvesting centraal gecoördineerd. Verder is DJI bezig met de doorontwikkeling van een benchmarkinstrument.

Variant 1 (flexibiliseren personele capaciteit) en variant 7 (afstemming binnen justitiële ketens verbeteren) bieden eveneens mogelijkheden voor de lange termijn.

Het aanleggen van een flexibele personeelsschil om pieken in de behoefte op te vangen vindt het kabinet een goede suggestie. Als gevolg van het Masterplan vervalt de komende jaren echter een groot aantal banen. Het nog verder inkrimpen van het personeelsbestand op de korte termijn acht het kabinet vanuit oogpunt van goed werkgeverschap en arbeidsmarktprospectief onwenselijk. Wanneer weer vacatures ontstaan nadat het boventallige personeel maximaal is begeleid naar ander werk, ontstaat de mogelijkheid dit met flexibele inzet van medewerkers in te vullen. Zo kan geleidelijk een flexibele schil aangelegd worden in de jaren na de uitwerking van het Masterplan zonder dat dit ten koste gaat van het zittende personeel. Uiteraard zal er daarbij oog moeten zijn voor de positie van de medewerkers in de flexibele schil.

Verbetering van de ketensamenwerking tot slot is een thema dat al geruime tijd centraal staat binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen is juist om deze reden ingesteld². Daarnaast zijn hierover in het regeerakkoord afspraken over gemaakt. Het creëren van justitiële dorpen is echter een notie voor de langere termijn. Dit zal vooral een rol spelen wanneer in de toekomst uitbreiding van het aantal vestigingen van ketenpartners aan de orde zal komen. Wel wordt bij verplaatsing van ketenpartners – via meer centrale regie (dit sluit aan bij variant 5) – reeds gezien waar samenvoegen van kantoorlocaties efficiënt kan zijn.

Tot slot

Een groot deel van de vaste kosten van DJI wordt uitgegeven aan personeel en gebouwen (ongeveer 70%). Het IBO laat zien dat beide in een kort tijdsbestek moeilijk te beïnvloeden zijn. Dit maakt het voor uitvoeringsorganisaties als DJI lastig om snel in te spelen op ombuigingsambities die er bestaan. Niettemin heeft DJI de voorbije jaren al veel gedaan op het gebied van het bewerkstelligen van een doelmatiger bedrijfsvoering. Het IBO heeft verschillende voorstellen en maatregelen opgeleverd die de doelmatigheid verder kunnen verbeteren. Door de verwerking daarvan in het Masterplan heeft het IBO zijn meerwaarde bewezen. De maatregelen die op de langere termijn besparingen kunnen opleveren, zijn onderwerp van overleg op de relevante tafels, en zullen nader worden gezien op hun bruikbaarheid.

Ik zou het op prijs stellen de onderhavige kabinetsreactie en het IBO DJI met uw Kamer te bespreken tijdens het debat over het Masterplan DJI 2013 – 2018.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

² Kamerstuk 29 279, nr. 147 «versterking van de prestaties in de strafrechtketen»