

Vergaderjaar 2013–2014

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 588

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2014

1. Inleiding

Op 12 november 2013 heb ik uw Kamer schriftelijk geïnformeerd over de implementatie van het Masterplan van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)¹. Tijdens het Algemeen Overleg over onder meer deze brief op 29 januari 2014² en het Algemeen Overleg over het gevangeniswezen op 27 maart 2014³ heb ik de toezegging gedaan uw Kamer voor het zomerreces te informeren over de voortgang van de implementatie van het Masterplan DJI en de aanvullende besparingsmaatregelen bij DJI. Daarnaast heb ik toegezegd uw Kamer vóór 1 juli een analyse te doen toekomen van de dalende behoefte aan detentiecapaciteit en uw Kamer te informeren over de eerste ervaringen met het op 1 maart 2014 ingevoerde systeem van promoveren en degraderen binnen het gevangeniswezen. Ten slotte heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de bezuinigingsmaatregelen bij de reclasseringsorganisaties. Met deze brief doe ik deze toezeggingen gestand.

Bij de Regeling van Werkzaamheden op 24 juni 2014 (Handelingen II 2013/14, nr. 97) heeft uw Kamer mij verzocht om een brief waarin ik reageer op de uitspraak van de kortgedingrechter van de Rechtbank Den Haag van 24 juni 2014 over de invoering van het basisprogramma en het plusprogramma door het gevangeniswezen. In deze brief treft u tevens op dit punt mijn reactie aan.

De uitvoering van de implementatie van het Masterplan is complex en veelomvattend. Ondanks de complexiteit loopt de implementatie over het geheel gezien op schema. Het Masterplan heeft grote gevolgen voor het personeel van DJI. Daarom zijn mobiliteitsmaatregelen genomen om

¹ Kamerstuk 24 587, nr. 568.

² Kamerstuk 24 587, nr. 578.

³ Kamerstuk 24 587, nr. 503.

personeel Van Werk naar Werk (VWNW) te begeleiden. De interne mobiliteit van medewerkers neemt toe.

Door de aanvullende maatregelen (de zogenaamde Breukelenmaatregelen), waarmee financiële tekorten binnen het gevangeniswezen worden opgevangen, wordt voorkomen dat meer inrichtingen moeten worden gesloten dan in het Masterplan was voorzien. Leegstand die is ontstaan door de daling van het aantal gedetineerden is geconcentreerd in een aantal penitentiaire inrichtingen (PI's). Ook daardoor nam de behoefte aan celcapaciteit de afgelopen jaren af.

De daling van de behoefte aan celcapaciteit is enerzijds een gevolg van het feit dat het ingezette beleid met betrekking tot het opleggen van voorwaardelijke sancties succesvol is, anderzijds is het gerelateerd aan de daling van de criminaliteitscijfers.

Momenteel vindt de voorbereiding van de begroting voor 2015 plaats. Hiertoe wordt een geactualiseerde capaciteitsplanning voor het gevangeniswezen opgesteld. Deze wordt zoals gebruikelijk gebaseerd op de feitelijk waargenomen ontwikkelingen in de capaciteitsbehoefte en de uitkomsten van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Naar huidig inzicht zal de dalende trend in de behoefte aan celcapaciteit zich de komende jaren voortzetten.

Alvorens de bovengenoemde onderwerpen meer in detail te belichten, lijkt het mij goed stil te staan bij de samenhang tussen al deze ontwikkelingen. De afgelopen jaren is een nieuwe koers gekozen bij de aanpak van de criminaliteit en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Deze aanpak wordt gekenmerkt door de inzet van een afgewogen combinatie van preventieve, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen. Ik beperk mij hier tot het schetsen van de hoofdlijnen van de veranderingen die hebben plaatsgevonden in het kader van de oplegging en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Gekozen is voor een persoonsgerichte aanpak, waarmee de problemen die justitiabelen hebben én veroorzaken aangegrepen kunnen worden bij de kern. Geen symptoombestrijding: er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de criminogene factoren van de individuele justitiabele.

In het kader van deze persoonsgerichte benadering is door de Minister van Veiligheid en Justitie en mij een groot aantal maatregelen getroffen waardoor de focus in de strafrechtketen meer en meer aan de voorkant van het proces is komen te liggen. Met de invoering van ZSM wordt door de Politie, het Openbaar Ministerie, Reclassering, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming in nauwe samenwerking ingezet op het zo vroeg mogelijk in het proces toepassen van betekenisvolle interventies gericht op een snelle en zorgvuldige afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit. Door het proces van beoordelen, straffen en uitvoeren in elkaar te schuiven neemt de effectiviteit van de opgelegde straf toe.

Het zo snel mogelijk aan het begin van het proces stellen van een adequate diagnose van de justitiabele is dus steeds belangrijker geworden. Steeds vaker en vroeger wordt daartoe een beroep gedaan op de expertise van de reclasseringsorganisaties. Dit verklaart voor een groot deel de overproductie bij de reclassering op het gebied van de adviestaak, die ik in het vervolg van deze brief nader zal toelichten.

Een beter inzicht in de criminogene factoren van een justitiabele vroeg in het proces heeft het mogelijk gemaakt de noodzakelijk geachte interventies gericht en eerder in te zetten. Dit heeft er onder meer toe geleid dat het aantal voorwaardelijke sancties, al dan niet in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, is toegenomen. Aan voorwaardelijke sancties kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden gericht op het terugdringen van de recidive. Voorbeelden hiervan zijn gebiedsgeboden en -verboden, gedragsinterventies, ambulante en klinische

behandelingen. Mede als gevolg van de toename van het aantal voorwaardelijke sancties is ook het aantal toezichten door de reclassering in de loop der tijd fors toegenomen. Ook het aantal werkstraffen, die als betekenisvoller worden gezien dan het opleggen van bijvoorbeeld een financiële sanctie, is sterk gestegen.

De persoonsgerichte aanpak is eveneens doorgevoerd in detentie. Orde en veiligheid krijgen binnen detentie de hoogste prioriteit, maar tegelijkertijd wordt de detentie zo goed mogelijk benut om een succesvolle terugkeer in de samenleving mogelijk te maken. Het gaat om de juiste balans. De persoonsgerichte aanpak binnen detentie wordt vastgelegd in een detentie- en re-integratieplan en bestaat uit een zorgvuldige screening, observatie en selectie van gedetineerden bij binnenkomst en het aanbieden van een dagprogramma dat maximaal is ingericht op het bevorderen van een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Met goed gedrag kunnen gedetineerden in aanmerking komen voor het plusprogramma dat meer interne vrijheden biedt en meer re-integratieactiviteiten omvat dan het basisprogramma. Daarnaast wordt er in samenwerking met gemeenten veel aandacht besteed aan nazorg voor ex-gedetineerden op het gebied van huisvesting, werk/inkomen, zorg en identiteitsbewijzen.

Genoemde maatregelen zijn keuzes geweest van elkaar opvolgende kabinetten en gesteund door uw Kamer. De persoonsgerichte aanpak gedurende het gehele strafrechtsproces lijkt vruchten af te werpen. Uit het Recidivebericht 2012 van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) blijkt dat tussen 2002 en 2009 een recidivereductie van 8,3%-punt is behaald. Dat is goed nieuws, hoewel de recidive nog altijd te hoog is. We zien het ook terug in de criminaliteitscijfers. Zoals uit de analyse in het vervolg van deze brief blijkt, is de criminaliteit gedaald bij een gelijkblijvende meldingsbereidheid en een gelijkblijvend opsporingspercentage. Ik verbind hier voorzichtig de conclusie aan dat we op de goede weg zijn en ik ben dan ook voornemens de ingezette koers te blijven volgen.

Ik wijs wel op een belangrijk gevolg van de ingezette koers. De verschuiving van de focus naar de voorkant in de strafrechtketen heeft gevolgen voor de organisaties die samen de strafrechtketen vormen. De vraag naar de producten van de reclassering is sterk gestegen evenals het budget dat hiervoor ter beschikking is gesteld. De vraag naar celcapaciteit daarentegen is met name als gevolg van de dalende criminaliteit sterk gedaald waardoor het onvermijdelijk is PI's te sluiten. Zoals uit de analyse in deze brief blijkt, kan geconcludeerd worden dat de piek in de vraag naar celcapaciteit gedurende het begin van deze eeuw is verwerkt; we zijn terug op het niveau van de jaren negentig van de vorige eeuw. Dat vraagt om het vinden van een nieuwe balans.

2. Voortgang implementatie Masterplan DJI

De uitvoering van het Masterplan is een majeure operatie die ieder onderdeel van DJI, en daarmee het voltallige personeel, raakt. Ik stel vast dat de implementatie in haar algemeenheid op koers ligt. Op sommige onderdelen is enige vertraging ontstaan, maar op andere onderdelen wordt juist weer vooruitgelopen op de planning. Dit komt in deze paragraaf aan bod.

Verder doe ik in deze paragraaf verslag van de stand van zaken van de belangrijkste aspecten van de implementatie van het Masterplan. Daarbij besteed ik allereerst aandacht aan de ontwikkelingen ten aanzien van het personeel en het VWNW-beleid. In dit kader zijn de onderhandelingsakkoorden van belang die zijn gesloten met de vakbonden over de regeling Substantieel Bezwarende Functies (SBF-regeling). Uw Kamer is hierover

bij brief van 26 mei 2014 van de Minister voor Wonen en Rijksdienst geïnformeerd⁴. Nu de leden van de vakbonden hebben ingestemd, gaat de nieuwe toekomstbestendige SBF-regeling in op 1 oktober 2014. Op korte termijn neemt de uitstroom, met name als gevolg van de mogelijkheid tot combineren van de regeling met bepaalde Van Werk Naar Werk-voorzieningen, toe. Op middellange termijn vindt de uitstroom, vanwege het verschuiven van de leeftijdsgrenzen in de nieuwe regeling, op een later moment plaats.

Personeel

Zoals bij uw Kamer bekend, komen als gevolg van het Masterplan DJI 2.000 fte bij DJI te vervallen. Om deze afname te realiseren, moeten ruim 2.600 medewerkers van DJI mobiel worden buiten hun huidige vestiging, sector, directie of dienst. Hierbij gaat het voornamelijk om medewerkers bij de sector gevangeniswezen. Ik heb toegezegd dat ik mij maximaal zal inspannen om deze medewerkers van werk naar werk te begeleiden. In het Masterplan 2013–2018 is daarvoor 259 miljoen euro gereserveerd.

De formele mobiliteitsbegeleiding van de medewerkers, die als gevolg van het Masterplan mobiel moeten worden, is in overleg met de vakorganisaties gestart per 1 oktober 2013. Deze begeleiding vindt plaats conform de binnen de sector Rijk van toepassing zijnde VWNW-regeling. Daaraan voorafgaand is in 2013 binnen DJI, in samenspraak met de medezeggenschap, een set aanvullende regelgeving opgesteld, waaronder een personeelsplan. In dat kader is ook een selectieve vacaturestop afgekondigd. Opeengevallen plekken worden door interne kandidaten opgevuld. Alleen als er aantoonbaar geen geschikte interne kandidaten beschikbaar zijn en de vervulling van de betrokken plek essentieel is, mag personeel van buiten DJI worden geworven. Over de VWNW-effecten wordt uw Kamer geregeld geïnformeerd, zo ook over de communicatie met betrekking het VWNW-beleid aan het personeel.

Elders in deze brief licht ik de aanvullende besparingsmaatregelen («Breukelenmaatregelen») toe. Ook voor de hierbij betrokken DJI-werknemers zal ik mij maximaal inspannen om deze medewerkers van werk naar werk te begeleiden.

Mobiliteitsmaatregelen op koers; sterk afnemende bezetting

De combinatie van alle mobiliteitsmaatregelen en het natuurlijk verloop heeft geleid tot een substantiële afname van de bezetting. Met name de van kracht zijnde selectieve vacaturestop, de toename van interne mobiliteit en de inzet van de regionale mobiliteitscommissies dragen bij aan deze ontwikkelingen. Sinds januari 2013 (de berekeningsgrondslag voor de personele uitgangspunten van het Masterplan) is de personele bezetting van DJI met 872 fte afgenomen (1 juni 2014): van 16.212 fte naar 15.340 fte.

Voorts is de inhuur van externe medewerkers sinds begin 2013 fors gedaald. Alleen al bij de vreemdelingenbewaring en het gevangeniswezen is sprake van een daling met ca. 450 fte. Deze ontwikkeling zal zich ook doorzetten de komende periode.

Interne mobiliteit

Zoals hierboven aangegeven is binnen DJI sprake van een toename van de interne mobiliteit. Het gaat dan om personele overgangen tussen de verschillende DJI-onderdelen. Om de interne mobiliteit zo effectief

⁴ Kamerstuk 24 587, nr. 584.

mogelijk te laten verlopen spelen de regionale mobiliteitsoverleggen in op de personele behoeftes enerzijds en de personele boventaligheid anderzijds. Vanwege voornoemde selectieve vacaturestop en het vervangen van ingehuurd personeel door inzet van eigen DJI personeel, nemen de personele bewegingen binnen DJI toe.

Van Werk Naar Werk (VWNW)-cijfers

De VWNW-begeleiding vindt op dit moment concreet plaats binnen 16 DJI-organisatieonderdelen. Voor ruim 3.000 medewerkers is de vrijwillige VWNW-fase van kracht. Deze medewerkers kunnen, op vrijwillige basis, gebruik maken van de VWNW-voorzieningen. Dit heeft geresulteerd in 2.935 mobiliteitsgesprekken en 461 VWNW-onderzoeken. Er wordt op dit moment intensief ingezet op het opstellen van VWNW-plannen voor vestigingen die binnenkort naar de verplichte VWNW-fase gaan. Voor ongeveer 7,5% van de medewerkers is de vrijwillige fase inmiddels succesvol afgesloten doordat ze een andere baan hebben gevonden, hetzij binnen hetzij buiten DJI.

Binnen de in het kader van het VWNW-beleid ingestelde mobiliteitsbureaus zijn niet alleen de eigen loopbaanadviseurs van DJI actief maar werken op dit moment ook meer dan 40 externe adviseurs. Dit is in lijn met de wens van uw Kamer om externe mobiliteitsprofessionals in te zetten⁵.

Convenanten op landelijk niveau

Om de overgang van DJI-medewerkers naar andere organisaties te bevorderen zijn er convenanten afgesloten met de Douane, de Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO), de politie, Reclassering Nederland en het COA. De samenwerkingsovereenkomsten met de Verslavingsreclassering Nederland GGZ (SVG) en het Leger des Heils zijn in voorbereiding. Er lopen nog gesprekken met de Nederlandse Spoorwegen. Naar verwachting zullen deze gesprekken op korte termijn worden afgerond. De (beoogde) convenantpartners betrekken bij de gemaakte of nog te maken afspraken met DJI uiteraard ook hun eigen strategische personeelsplanning.

De afspraken die zijn gemaakt in de convenanten zorgen voor meer tijdelijke en structurele mobiliteit van DJI-medewerkers. Zo zijn er circa 80 DJI medewerkers gestart met een opleiding bij de Douane. Als zij met goed gevolg de opleiding afronden, kan de overstap naar de Douane worden gemaakt. Het succesvol (kunnen) afronden van de opleiding is wel een voorwaarde voor een structurele overgang. Inmiddels hebben 13 DJI-medewerkers daadwerkelijk de overstap gemaakt naar de Douane. Bij Reclassering Nederland zijn 40 DJI-medewerkers tijdelijk te werk gesteld en zijn er afspraken gemaakt om daarnaast structurele functies open te stellen voor DJI medewerkers. Bij de Politie ontstaan naar verwachting tot en met volgend jaar mogelijk 735 vacatures, waarop DJI'ers met voorrang kunnen solliciteren. In 2014 zijn er hiervan inmiddels 135 opengesteld. Het selectietraject is in gang gezet en er zijn nu circa 70 DJI-medewerkers in de selectie betrokken. Bij de RBO gaat het op termijn mogelijk om 500 tot 550 vacatures voor DJI. Ongeveer 40 vacatures aldaar zijn inmiddels door DJI-medewerkers ingevuld.

Jobsearching op regionaal niveau

Voor het verwerven van vacatures in de regio's worden door zowel leidinggevendenden als door medewerkers van de mobiliteitsbureaus op lokaal niveau veel inspanningen verricht om contacten te leggen met

⁵ Motie Kooiman c.s., Kamerstuk 24 587, nr. 574.

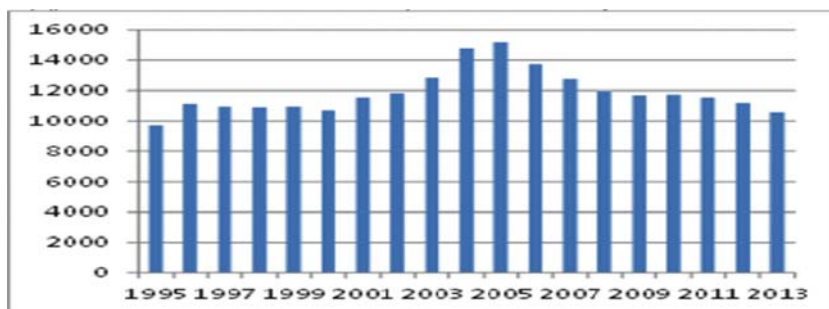
diverse potentiële werkgevers, zoals gemeenten en zorginstellingen. Om de externe arbeidsmarkt nog gericht voor vacatures te benaderen wordt op dit moment aan iedere mobiliteitsregio een daarin gespecialiseerde adviseur (jobsearcher) toegevoegd.

Informatievoorziening

DJI heeft verschillende maatregelen genomen om de medewerkers van DJI zo goed mogelijk te informeren over de mobiliteitsontwikkelingen en de daarop van toepassing zijnde regelgeving. Zo is er een intranetsite over VWNW, die regelmatig wordt geactualiseerd. Verder ontvangen alle DJI-medewerkers wekelijks per e-mail een overzicht van alle opengevallen functies binnen DJI, verschijnt er een tweewekelijkse VWNW-nieuwsbrief die DJI-breed wordt verspreid en wordt er bij alle DJI-onderdelen een periodiek VWNW-spreekuur gehouden waar medewerkers terecht kunnen met vragen over mobiliteit. Zoals ik tijdens het VAO gevangeniswezen op 28 mei 2014 heb toegezegd (Handelingen II 2013/14, nr. 87, item 5), ontvangt u hierbij een afschrift van de laatste VWNW-nieuwsbrief die is verschenen⁶.

Capaciteit gevangeniswezen

Tijdens het Algemeen Overleg van 27 maart 2014 (Kamerstuk 24 587, nr. 585) heb ik uw Kamer toegezegd een analyse uit te voeren naar de daling van het aantal gedetineerden in het gevangeniswezen. Deze analyse treft u in deze paragraaf aan⁷. In de periode 1995–2001 schommelde de bezetting van het gevangeniswezen rond de 10.000 tot 11.000 gedetineerden. Daarna was sprake van een snelle stijging van de bezetting tot een piek van circa 15.000 gedetineerden in 2004 en 2005. Na 2005 sloeg deze snelle stijging weer om in een daling tot een bezetting van 10.500 gedetineerden in het jaar 2013. Na 2013 heeft deze daling zich verder doorgezet: op 1 april 2014 bedroeg de bezetting 9.643 gedetineerden. Naar huidig inzicht zal deze dalende trend zich de komende jaren voortzetten. Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling weer van de bezetting in het gevangeniswezen van 1995 tot 2013:



Figuur 1 Bezetting gevangeniswezen, peildatum 30 september, strafrechtelijke titel (cijfers van 1993–2003 kennen een andere definitie dan die van daarna)

In deze paragraaf bespreek ik kort de factoren die in onderlinge samenhang een verklaring kunnen vormen voor de fluctuaties in de vraag naar celcapaciteit. Gelet op het relatief geringe aandeel van vrijheidsbeneming als gevolg van onder meer de tenuitvoerlegging van subsidiaire hechtenis en gijzelingen, zijn de ontwikkelingen op deze gebieden in deze

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Als bronnen voor de analyse zijn gebruikt Criminaliteit en rechtshandhaving 2012, van CBS, WODC en RvdR (C&R2012), zo nodig aangevuld met C&R2007. Voor cijfers na 2012 is gebruik gemaakt van interne bronnen: de Strafrechtketenmonitor van het WODC (SKM) en DJI-cijfers.

analyse over de bezetting van het gevangeniswezen buiten beschouwing gelaten.

Verklarende factoren

In algemene zin zijn verschillende factoren van invloed op de bezetting van het gevangeniswezen. De belangrijkste hiervan zijn:

- de ontwikkeling in de criminaliteit;
- de mate waarin delicten ter kennis komen van de politie (door melding, aangifte, eigen opsporing);
- de mate waarin de delicten worden opgehelderd en doorgezonden worden ter vervolging;
- de mate waarin dit leidt tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf;
- de duur van die opgelegde gevangenisstraf;
- het percentage van het aantal opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen dat daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd.

Ontwikkelingen 1995–2013

Gedurende deze periode is de vraag naar celcapaciteit van ca. 10.000 gestegen tot maximaal ca. 15.000 en vervolgens weer gedaald tot ca. 10.000. Hiermee is het niveau van insluiting weer terug op het niveau van de jaren '90 van de vorige eeuw. Op basis van analyse van de bovenstaande verklarende factoren blijkt dat deze fluctuaties grotendeels zijn veroorzaakt door een daling van de door de politie geregistreeerde criminaliteit in de afgelopen jaren, met ca. 30%.

De daling van benodigde celcapaciteit blijkt niet het gevolg van substantiële veranderingen in de aangiftebereidheid of het aantal niet-geëxecuteerde vrijheidsstraffen. Deze percentages blijken namelijk redelijk stabiel. Fluctuaties in het ophelderingpercentage doen zich wel voor, maar blijken minder van invloed op de vraag naar celcapaciteit. En hoewel de gemiddelde duur van de vrijheidsstraf vanaf 2003 stelselmatig oploopt en thans ca. 10% hoger ligt dan in 2003, is de impact van deze stijging niet dusdanig dat deze de impact van de daling van de criminaliteit compenseert.

Opheldering, straffen en tenuitvoerlegging

Uit de uitgevoerde analyse door het WODC blijkt dat zowel het ophelderingpercentage als het percentage opgelegde vrijheidsstraffen schommelingen vertonen. Over de lange termijn zijn deze beide factoren – over de gehele linie bekeken – echter redelijk stabiel, waarmee de schommelingen geen verklaring kunnen zijn voor de fluctuaties in de celbezetting van de afgelopen jaren. Over het geheel genomen loopt de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf stelselmatig op. Sinds 2003 is sprake van een stijging van ca. 10%: van gemiddeld 143 dagen in 2003 tot 157 dagen in 2012. De toename is het grootst bij de zwaarste delicten, zoals een stijging met 46% bij levensdelicten en met 42% bij diefstallen met geweldpleging. Het algemene beeld blijft echter dat sprake is van een stijging van de gemiddelde duur van opgelegde vrijheidsstraffen, die zich niet vertaalt in hogere celbezetting, simpelweg doordat de criminaliteit en daarmee het aantal opgelegde straffen harder is gedaald. Ten slotte blijkt dat het percentage zaken dat ten uitvoer wordt gelegd de afgelopen jaren tamelijk stabiel is. Van deze factor gaat dus geen corrigerende invloed uit op de daling van de celbezetting ten gevolge van daling in criminaliteit.

Voortgang sluitingen conform planning

In het Masterplan zijn 19 inrichtingen binnen het gevangeniswezen opgenomen die zullen sluiten. De (formele) sluitingen lopen op schema.

Conform het Masterplan zijn of worden de (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichtingen ((Z)BBI's) medio dit jaar gesloten. De voorbereidingen om het (Z)BBI-regime op 1 juli a.s. te verhuizen naar het gesloten gedeelte van de vestigingen zijn getroffen. In de zomermaanden zullen de gebouwen waarin de (Z)BBI's waren gevestigd gereed gemaakt worden voor oplevering aan het Rijksvastgoedbedrijf in oprichting (RVB i.o.). De vrijwillige fase van het personeel dat werkzaam was in de (Z)BBI's wordt verlengd tot de inwerkingtreding van de wet waarmee de algemeen geldende detentiefasering wordt afgeschaft en elektronische detentie wordt ingevoerd. Invoering van deze wet was voorzien op 1 juli 2014. Of de invoering van deze wet in de nabije toekomst kan worden gerealiseerd is momenteel nog zeer onzeker. Om de personele gevolgen te minimaliseren en de kwaliteit te waarborgen is besloten het regime en de doelstelling van de (Z)BBI's thans binnen de bestaande vestigingen onder te brengen.

Concentratie leegstand binnen het gevangeniswezen

Gelet op de significante daling van het aantal gedetineerden in de PI's heb ik met het oog op het handhaven van het noodzakelijke kwaliteitsniveau en uit een oogpunt van efficiency besloten over te gaan tot een concentratie van leegstand in een aantal (locaties van) PI's. Ik heb dit tijdens het Algemeen Overleg over het Masterplan op 29 januari 2014 en in de beantwoording van de vragen van het lid Kooiman (SP) van uw Kamer van 11 maart 2014⁸ reeds aangegeven. Er worden geen afdelingen of inrichtingen eerder gesloten dan in het Masterplan DJI is aangegeven. De betreffende inrichtingen, of locaties daarvan, zullen formeel niet eerder sluiten dan op 1 januari van het in het Masterplan DJI aangegeven jaar. De aan de sluitingen gekoppelde gevolgen voor de rechtspositie van het personeel worden dus niet naar voren getrokken. Zo nodig kan de vrijgekomen capaciteit tijdelijk op een andere wijze worden ingezet.

De PI Breda, de PI Doetinchem, locatie de Kruisberg, en de PI Utrecht, locatie Wolvenplein, zijn inmiddels geheel leeg. In de PI Haarlem worden 197 plaatsen niet gebruikt, in PI Amsterdam Overamstel, locatie De Schans 36 plaatsen en in PI Heerhugowaard, locatie Westlinge, betreft het 46 plaatsen. De laatstgenoemde locatie zal aan het eind van dit jaar geheel leegstaan. Vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering is ook gekozen voor het tijdelijk concentreren van leegstand in Krimpen aan den IJssel en Almere.

Herbestemming leeggekomen gebouwen

Uw Kamer heeft met de motie Van der Steur (VVD) de regering opgeroepen erop toe te zien dat de Rijksgebouwendienst zich maximaal flexibel opstelt met het oog op hergebruik van de vrijgekomen gebouwen van DJI in het belang van de werkgelegenheid, de lokale economie en minimalisering van eventuele frictiekosten⁹. In zijn brief van 8 november 2013¹⁰ heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst in reactie daarop aangegeven dat de Rijksoverheid op actieve wijze meedenkt en meewerkt aan het herbestemmen en herontwikkelen van leeggekomen rijksgebouwen. Inkrimping van het aantal ambtenaren en het verdwijnen van

⁸ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1395.

⁹ Kamerstuk 24 587, nr. 542.

¹⁰ Kamerstuk 31 490/24 587, nr. 135.

rijkshuisvesting is immers een pijnlijke operatie die grote gevolgen kan hebben voor de regionale werkgelegenheid en de economische ontwikkeling, zeker in krimpregio's.

Vanwege het acute tekort aan opvanglocaties worden leeggekomen gebouwen van DJI daar waar mogelijk ook ingezet voor de opvang van asielzoekers. Zoals bekend heeft het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) te maken met een forse stijging van het aantal asielzoekers en daardoor met een sterk verhoogde bezetting op de opvanglocaties. Onlangs heeft het COA de reeds gesloten locatie Groot Bankenbosch van de PI Veenhuizen en de eerdergenoemde locatie De Kruisberg van de PI Doetinchem in gebruik genomen voor de opvang van asielzoekers. Er is met het COA een convenant afgesloten om in het gebruik van de panden waar mogelijk gebruik te maken van de inzet van DJI-personeel. Hiermee wordt de kans voor boventallig personeel van DJI op ander werk vergroot en kunnen de frictiekosten op dit punt worden beperkt. Daarnaast betaalt het COA bij gebruik een vergoeding voor de huisvesting, die in beginsel ten gunste wordt gebracht van de afkoopsom die DJI aan het RVB i.o. heeft moeten betalen voor de sluitingen in het kader van het Masterplan. Inzake af te stoten gevangenen sluit het RVB i.o. een samenwerkingsovereenkomst met de desbetreffende gemeente om waar mogelijk tot een goede herbestemming van het gebouw te komen. Hierin worden allerlei zaken die van invloed zijn op toekomstige invulling van het gebouw uitgewerkt en meegenomen. Bijzondere aandacht krijgen de gebouwen met een monumentale status, zoals de koepelgevangenen in Breda, Haarlem en Arnhem. Bij de herbestemming van deze gebouwen worden in overleg met de gemeente in een vroegtijdig stadium het atelier rijksbouwmeester, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en de stadsbouwmeester betrokken. In de gesprekken met de gemeente zal op enig moment ook besproken worden welk soort verkoopproces wenselijk is. Het traject is altijd openbaar, marktconform en transparant. De gemeente krijgt ook de gelegenheid aan te geven of zij het gebouw zelf (tegen een marktconforme prijs) wil kopen voor een publieke doelstelling. Wanneer de panden opbrengsten genereren, worden ook deze na saldering met eventueel te maken kosten ten gunste gebracht van de afkoopsom die in het kader van het Masterplan is overeengekomen met de RVB i.o. Hiermee kunnen de frictiekosten worden beperkt.

Afname capaciteit Forensische Zorg volgens planning

De bezetting van de tbs-capaciteit daalt gestaag. Conform het Masterplan DJI worden in totaal ruim 500 bedden afgebouwd: van de 1867 tbs-plaatsen in 2013 zullen er in 2018 nog 1339 over zijn. Door deze afbouw van hoogbeveiligde klinische tbs-capaciteit neemt de capaciteitsbehoefte bij de overige forensische voorzieningen toe. De capaciteit voor de overige forensische zorg zal de komende jaren toenemen als gevolg van het terugbrengen van de tbs-behandelduur naar een gemiddelde van acht jaar. Hierdoor stromen patiënten eerder door naar overige, minder kostbare, vormen van forensische zorg.

Inmiddels is door de convenantpartners een taskforce ingesteld, onder leiding van de heer Eenhoorn. Deze taskforce bestaat uit vertegenwoordigers van alle ketenpartners en brengt eerst belemmeringen voor de doorstroom in kaart, om ze vervolgens zoveel mogelijk weg te nemen. Hierdoor worden patiënten effectiever behandeld en kunnen zijn sneller doorstromen naar overige, minder kostbare, vormen van forensische zorg. Uit het feit dat de gemiddelde behandelduur volgens de meest recente metingen al enigszins aan het dalen is, valt op te maken dat kennisdeling en bewustwording al enig effect sorteren. Ik ga ervan uit dat de taskforce aan het einde van de convenantsperiode zal kunnen

rapporteren dat de behandelduur in de tbs met gemiddeld twee jaar is teruggebracht.

De capaciteit van FPC Oldenkotte (130 plaatsen) wordt conform planning in 2014 afgebouwd. Een deel van de tbs-patiënten stroomt uit de tbs, de rest wordt opgenomen in de andere klinieken.

De voorbereidingen voor de herbestemming van FPC Veldzicht per 1 januari 2016, waarbij een deel van de kliniek zal worden bestemd voor vreemdelingen met een psychiatrische stoornis, zijn in volle gang. In samenwerking met de verschillende ketenpartners, waaronder het COA en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), worden in verschillende deelprojecten stappen gezet om te komen tot een nieuw «Veldzicht». Er wordt een pilot gestart om inzicht te verkrijgen in de aard van de problematiek van de te plaatsen groep (bijvoorbeeld; type stoornis) en de noodzakelijke organisatorische randvoorwaarden, terugkeeraspecten e.d. Er is overeenstemming over de uitstroom van tbs-gestelden, waarna de planning voor de noodzakelijke werkzaamheden kan worden opgesteld. Daarnaast is de meerjarige financiële dekking gewaarborgd. De bijdrage van het COA bedraagt € 22.000 op jaarbasis per bezette plaats.

In 2014 worden de voorbereidingen getroffen voor het sluiten van FPC 2-landen. Sluiting is voorzien ultimo 2015.

Bij de inkoop 2014 is rekening gehouden met de reductie van de capaciteit voor overige forensische zorg (OFZ) met 35 plaatsen. Vanaf het derde kwartaal van 2013 is sprake van een oplopende bezetting in de OFZ. Deze ontwikkeling heeft zich voortgezet in de eerste maanden van 2014. Uit een nadere analyse is gebleken dat met name het aantal plaatsingen op grond van de titel «voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarde zorg» is toegenomen. De combinatie van een toenemend aantal plaatsingen en de eerder genoemde reductie van de capaciteit met 35 plaatsen leidt tot forse druk op de OFZ-capaciteit. Daarom wordt, passend binnen het totale financiële kader, in beperkte mate overproductie toegestaan. Vooral de productie in het segment beschermd wonen (RIBW) komt hierdoor uit boven de oorspronkelijke productieafpraak.

Capaciteit Jeugdinstellingen

Bij brief van 14 mei 2014 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de capaciteit van de Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's) en de sluiting per 1 januari 2016 van JJI Amsterbaken¹¹. Naar aanleiding van deze brief zijn door de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer schriftelijke vragen gesteld die ik voor het Algemeen Overleg over JJI's op 2 juli a.s. zal beantwoorden.

Het proces van samenvoeging van de drie rijksinstellingen tot één rijks-JJI met drie locaties ligt op schema. Het contourenplan voor de samenvoeging is op 31 maart 2014 vastgesteld. Op 1 mei is de vrijwillige fase gestart voor de medewerkers in functiegroepen die door de samenvoeging geraakt worden. De samenvoeging zal een dalend effect hebben op de kostprijs van de JJI's. De kostprijzdaling wordt met ingang van 2016 doorvertaald naar de subsidiebeschikkingen aan de particuliere JJI's.

Capaciteit vreemdelingenbewaring

De capaciteit van detentiecentrum Alphen aan den Rijn is inmiddels volledig afgebouwd. De overdracht van het gebouw aan het gevangeniswezen ligt op schema. De gedeeltelijke herbestemming van het Justitieleel

¹¹ Kamerstuk 24 587, nr. 580.

Complex Schiphol (JCS) ten behoeve van gebruik voor preventief gehechten en strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen ligt op schema. De beoogde afbouw van een deel van het detentiecentrum Zeist is voltooid. Hiermee ligt de totale capaciteit voor vreemdelingenbewaring thans op circa 1700 plaatsen, om te komen tot uiteindelijk 933 plaatsen vanaf 2016.

3. Aanvullende besparingsmaatregelen

Het gevangeniswezen wordt geconfronteerd met extra financiële tekorten oplopend tot € 60 mln. Belangrijkste oorzaken daarvan zijn de loonsomproblematiek in verband met de voortzettende vergrijzing van het personeelsbestand, besparingsverliezen bij eerder ingeboekte taakstellingen en niet gecompenseerde loon- en prijsstijgingen. Om deze problematiek gedeeltelijk het hoofd te bieden is in nauw overleg met de vestigingsdirecteuren een pakket maatregelen ontwikkeld («de Breukelenmaatregelen»). De wijze waarop deze maatregelen tot stand zijn gekomen betekent dat er binnen DJI op managementniveau draagvlak is voor deze maatregelen. Conform mijn toezeggingen tijdens het Algemeen Overleg van 27 maart 2014 en in antwoord op de vragen van de leden Kooiman (SP) en Van Toorenburg (CDA) over de onrust onder het gevangenispersoneel¹² licht ik hieronder dit pakket van maatregelen toe.

Op het gebied van personeel worden maatregelen getroffen om de kosten in verband met overwerk, onregelmatige diensten en werken in het weekend terug te dringen. Daarnaast vindt een afbouw plaats van de huidige overbezetting. Verder worden besparingen gerealiseerd op de ondersteunende functiegroepen. Het aantal sporturen voor de medewerkers wordt neerwaarts bijgesteld tot 1,5 uur eens per twee weken, omdat fitheid – evenals in andere operationele uitvoeringsorganisaties – wordt gezien als een eigen verantwoordelijkheid van de medewerker. De weerbaarheidstrainingen en de fysieke vaardigheidstoetsen blijven uiteraard bestaan.

De jaarlijkse kosten voor medisch transport vanuit de penitentiaire inrichtingen naar externe zorgverleners zijn aanzienlijk. Door het efficiënter inplannen van het medisch transport kan naar verwachting een besparing worden gerealiseerd. De maatregel geldt uitsluitend voor planbaar bezoek en -uiteraard- niet voor spoedeisende bezoeken aan externe zorgverleners.

De bibliotheekfunctie wordt op een andere wijze ingevuld. De sociale functie van de bibliotheek wordt gefaseerd overgenomen door het re-integratie centrum (RIC) binnen de vestigingen. Om effectiever en efficiënter te werken zal meer gebruik worden gemaakt van moderne technologie en digitalisering.

Behalve bij de zorglocaties worden de crea-activiteiten beëindigd. In veel vestigingen maken deze activiteiten al geen onderdeel meer uit van het dagprogramma. Deze lijn wordt nu doorgetrokken naar alle vestigingen van het gevangeniswezen.

Voorts vinden pilots plaats om te bepalen wat de meest efficiënte en effectieve personele verhouding is tussen beveiliging en bejegening. Centrale uitgangspunten hierbij zijn veiligheid, zelfredzaamheid en werken aan een verantwoorde terugkeer naar de samenleving. Als onderdeel van de maatregelen wordt ten behoeve van het verhogen van de zelfredzaamheid de inzet van langgestraften in bij ondersteunende taken bezien, zoals het verrichten van onderhoudswerkzaamheden.

Tot slot wordt een bezuiniging gerealiseerd door een andere huurconstructie voor het gevangenis museum. De huurovereenkomst met het RVB i.o. wordt overgedragen aan de stichting die het Gevangenis museum

¹² Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2070.

exploiteert. De jaarlijkse bijdrage van het gevangeniswezen kan hierdoor worden verlaagd.

Helaas heb ik geen alternatieven voor deze maatregelen kunnen vinden, die minder ingrijpende consequenties hebben voor personeel en detentieklimaat. Hoewel de «Breukelenmaatregelen» niet leiden tot het opnieuw moeten sluiten van inrichtingen, ben ik mij ervan bewust dat het ingrijpende maatregelen zijn die extra boventaligheid tot gevolg hebben. DJI zal de verdere uitwerking en implementatie van deze maatregelen in afstemming met de medezeggenschap en de bonden ter hand nemen.

De Groepsondernemingsraad Gevangeniswezen heeft schriftelijk een groot aantal vragen gesteld over de «Breukelenmaatregelen». Een antwoord op deze brief is in voorbereiding en zal in lijn zijn met de inhoud van deze brief.

4. Eerste ervaringen met het systeem van promoveren en degraderen

Bij brief van 8 november 2011 over de uitwerking van de nieuwe visie op detentiefasering is de Kamer geïnformeerd over het systeem van promoveren en degraderen¹³. Op 28 juni 2012 is de brief geagendeerd voor en besproken tijdens het Algemeen Overleg over het gevangeniswezen¹⁴. De reacties van uw Kamer op dit onderwerp tijdens het AO en het VAO op 5 juli 2012 zijn voor mij een steun in de rug geweest voor dit beleidsvoornemen. Met die wetenschap is vanaf februari 2013 in nauwe samenspraak met de inrichtingen gestart met de voorbereidingen van de implementatie van het nieuwe systeem.

Op 1 maart 2014 is een wijziging van de Regeling Selectie, Plaatsing, Overplaatsing Gedetineerden (SPOG) van kracht geworden. Met deze wijziging is het systeem van promoveren en degraderen van gedetineerden ingevoerd in het gevangeniswezen. In mijn brief van 12 november 2013¹⁵ heb ik de wijziging van de Regeling SPOG naar aanleiding van een advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming toegelicht. Deze brief stond geagendeerd en is besproken tijdens het Algemeen Overleg over het Masterplan op 29 januari 2014.

Tijdens het Algemeen Overleg van 27 maart 2014 heb ik uw Kamer toegezegd in deze brief in te gaan op de eerste ervaringen met het systeem van promoveren en degraderen dat in maart van dit jaar is ingevoerd voor het gevangeniswezen. In de eerste helft van mei zijn drie regionale expertmeetings georganiseerd in de PI Utrecht, locatie Nieuwersluis, de PI Zwolle en Eindhoven. Bij deze conferenties waren alle PI's vertegenwoordigd. Gelet op de korte periode die is verlopen sinds de invoering van het systeem van promoveren en degraderen hebben de op de werkconferenties besproken en hieronder toe te lichten resultaten logischerwijs een voorlopig karakter.

Het dagprogramma

Onder de deelnemers uit alle geledingen van het gevangeniswezen was een groot draagvlak voor de persoonsgerichte aanpak die aan de basis ligt van het nieuwe dagprogramma. De deelnemers waren positief over de grotere ruimte die het dagprogramma biedt om gedetineerden eigen

¹³ Kamerstuk 29 270, nr. 61.

¹⁴ Kamerstuk 24 587, nr. 473.

¹⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 568.

verantwoordelijkheid te geven en meer interne vrijheden waardoor er efficiënter gewerkt kan worden.

Het aantal gedetineerden dat in aanmerking komt voor het plusprogramma was met ca. 60 tot 90% substantieel hoger dan verwacht, waarbij soms sprake is van aanzienlijke regionale verschillen. De verwachting is dat deze verschillen kleiner zullen worden als meer ervaring met het systeem is opgedaan en ervaringen en best practices tussen de regio's zijn uitgewisseld.

Belangrijke aandachtspunten bij de verdere implementatie van het nieuwe dagprogramma zijn:

- Met name in de huizen van bewaring (HvB) is in het basisprogramma te weinig tijd beschikbaar voor het mentoraat en rapportage. Dit wordt veroorzaakt door de snelle doorstroom en het vervallen van de vier uur avondprogramma en de extra weekendactiviteiten in het basisprogramma.
- Bij promotie en degradatie moeten gedetineerden overgeplaatst worden naar een andere afdeling, hetgeen tot veel verhuisbewegingen leidt. En juist bij een degradatie naar het basisprogramma zou contact met de bekende mentor wenselijk zijn.
- Het samenplaatsen van gedetineerden met rood gedrag in één afdeling blijkt niet overal goed te werken. Het risico bestaat dat deze gedetineerden elkaars ongewenste gedrag versterken, zeker als zij niet meer gecorrigeerd worden door gedetineerden met ander gedrag.
- De mogelijkheden om preventief gehechten gemotiveerd te houden, als zij na een promotiebesluit nog niet kunnen doorstromen naar de gevangenis en dus niet in een plusprogramma kunnen worden geplaatst, zijn beperkt. Waar mogelijk komen deze gedetineerden in aanmerking voor de in het HvB beschikbare arbeid met meer verantwoordelijkheden en vrijheden.

Het toetsingskader

De ervaringen met het toetsingskader verschillen per inrichting. Breed gedeeld werd dat het goed is dat het gedrag van de gedetineerde nu centraal staat en de focus meer persoonsgericht is. Het systeem van promoveren en degraderen helpt om met gedetineerden in gesprek te komen over hun gedrag. De beschikbaarheid van een instrument waarmee goed gedrag kan worden beloond, wordt als prettig ervaren. Het aantal incidenten is afgenomen. De kwaliteit van de rapportages is echter een aandachtspunt. Dat geldt ook voor de bijdrage van de psychologen en het Psycho Medisch Overleg (PMO) in het kader van het identificeren van de niet-kunners. De toepassing van het «stoplichtmodel» is nog niet geheel uniform. Dat gold met name voor het beoordelen van incidenteel drugsgebruik.

Elke vestigingsdirecteur zal een plan van aanpak maken om de aan het licht gekomen knelpunten in het dagprogramma en in de uitvoering van het toetsingskader te verbeteren. Er worden ook in de tweede helft van dit jaar expertmeetings georganiseerd met als doel lering te trekken uit de ervaringen die in andere vestigingen zijn opgedaan en om met elkaar te zoeken naar oplossingen voor geconstateerde knelpunten.

Beklagzaken in verband met promoveren/degraderen

Conform mijn toezegging aan uw Kamer heb ik het aantal beklagzaken dat verband houdt met de invoering van het systeem van promoveren en degraderen in kaart laten brengen. In de maanden maart en april hebben in totaal 717 gedetineerden beklag aangetekend tegen beslissingen die verband houden met promoveren en degraderen. Hierbij dient bedacht te worden dat het niet ongebruikelijk is dat het doorvoeren van verande-

ringen in het gevangeniswezen leidt tot een aanzienlijke toename van het aantal beklagzaken. Dat geldt met name als sprake is van het doorvoeren van grote wijzigingen in het dagprogramma zoals thans het geval is met de invoering van het basisprogramma en het plusprogramma. Dit verklaart mede de vier beklagzaken die namens een gehele groep van gedetineerden zijn ingediend. Het gaat hierbij om 325 van de 717 gedetineerden die een klacht hebben ingediend.

Op dit moment zijn 373 van de 717 zaken nog niet behandeld, 75 klachten zijn niet ontvankelijk verklaard en 64 zaken zijn ingetrokken. Van de 717 zaken zijn 131 zaken gegrond verklaard. Het grootste deel hiervan (127 zaken) betrof klachten die samenhangen met de bestemmingsaanwijzing van gevangenen die abusievelijk pas per 18 maart 2014 met terugwerkende kracht tot 1 maart 2014 werden aangewezen als een inrichting met een regime van beperkte gemeenschap. Het regime van beperkte gemeenschap is in de Regeling SPOG weliswaar van toepassing verklaard op alle gedetineerden in een basis en een plusprogramma, maar de bestemmingsaanwijzingen van gevangenen zijn pas op 18 maart 2014 aangepast. De klachten hadden betrekking op de periode tussen 1 en 18 maart. Na de bestemmingsaanwijzingen konden de nieuwe dagprogramma's zoals gepland worden uitgevoerd. Zoals ik in mijn brief van 12 november 2013 in mijn toelichting op de aanpassing van de regeling SPOG aan uw Kamer heb toegelicht, is het besluit om het toepassingsbereik van de gehele gemeenschap te beperken een logisch gevolg van de invoering van een persoonsgerichte aanpak. Anders dan in het regime van algemene gemeenschap maakt het regime van beperkte gemeenschap het mogelijk binnen afdelingen een per gedetineerde gedifferentieerd programma aan te bieden. Een meerderheid van uw Kamer was voor de wijziging van de Regeling SPOG.

Uitspraak in kort geding

Op 24 juni 2014 heeft de kortgedingrechter van de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan over de invoering van het basisprogramma en het plusprogramma door het gevangeniswezen. De kortgedingrechter is van oordeel dat het dagprogramma van de gedetineerden die het kort geding aanspanden ten onrechte niet in overeenstemming was met de eisen gesteld aan een regime van gehele gemeenschap en beveelt de Staat om dit alsnog te doen. Ik heb de uitspraak van de rechter grondig bestudeerd en met de landsadvocaat besproken. Een aantal overwegingen in de uitspraak geeft aanleiding voor het instellen van hoger beroep. Zo is de rechter van oordeel dat de gedetineerden in het plusprogramma niet aan de 59 uur dagprogramma per week komen die ze voor invoering van het systeem van promoveren en degraderen wel hadden, omdat de gedetineerden ook tussen de activiteiten door op cel zouden verblijven. Dat is feitelijk onjuist. Gedetineerden in het plusprogramma kunnen tijdens de activiteiten door wel degelijk buiten hun cel verblijven. De feitelijke situatie is voor deze gedetineerden dan ook niet veranderd ten opzichte van vóór de invoering van promoveren en degraderen. Op deze manier wordt precies voldaan aan de gedachte achter het systeem: net zoals in de echte maatschappij wordt goed gedrag beloond, en heeft slecht gedrag consequenties. Ik constateer dat de rechter het systeem van promoveren en degraderen intact laat. Sowiesso zegt de uitspraak niets over gedetineerden in het basisregime. Deze uitspraak gaat namelijk alleen over de gedetineerden in het plusprogramma.

5. Taakstelling reclassering

Tijdens de begrotingsbehandeling 2014 heeft uw Kamer mij verzocht inzicht te verschaffen in de wijze waarop de invulling van de doorgevoerde taakstellingen bij de reclasseringsorganisaties is vormgegeven. Tijdens het VAO gevangeniswezen van 28 mei 2014 heb ik toegezegd vóór 1 juli 2014 uw Kamer te informeren over de effecten van de bezuinigingen op de reclassering.

In deze paragraaf zal ik eerst ingaan op de aan de reclasseringsorganisaties opgelegde taakstelling en hoe deze zijn beslag heeft gekregen in 2013 en 2014. Vervolgens ga ik in op de problematiek die bij de reclasseringsorganisaties is ontstaan doordat het huidige beschikbare financiële kader wordt overschreden.

Taakstelling 2013

Eind 2012 heb ik aan de drie reclasseringsorganisaties medegedeeld dat de taakstelling in de periode 2013–2017 van 8,9% op de beleidsbudgetten van het gehele departement Veiligheid en Justitie in gelijke mate op het beschikbare budgettair kader van de Reclassering van toepassing is. Deze taakstelling vloeit voort uit het Regeerakkoord en betekent dat er in 2013 een taakstelling is opgelegd van € 10 miljoen, afgezet tegen het budgettair kader van 2012, oplopend tot een structureel bedrag van € 20,9 miljoen in 2017.

Ik heb de reclasseringsorganisaties in de gelegenheid gesteld zelf een afgewogen pakket aan budgetkortingen samen te stellen, zonder daarbij de omvang van de productie te verminderen. Dit betekent dat de taakstelling diende te worden gevonden in het terugbrengen van de materiële kosten, de omvang van de overhead en het nog efficiënter organiseren van het werkproces. Zoals ik eerder heb gemeld tijdens de begrotingsbehandeling 2014, zijn de reclasseringsorganisaties met deze opdracht aan de slag gegaan. Conform het opgestelde plan hebben de reclasseringsorganisaties in 2013 een aantal maatregelen (zowel voor de korte als voor de lange termijn) genomen waarmee de opgelegde taakstelling is gerealiseerd. Hierdoor is de besparing in 2013 niet ten koste gegaan van de afgesproken productieaantallen en van de belangrijkste beleidsdoelstellingen. Op hoofdlijnen betreft het de volgende maatregelen:

- Verdere intensivering van de samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties, onder meer door het samenbrengen van een aantal diensten uit de backoffices (opleidingen, kwaliteit en audits) en een efficiëntere aanpak van de projectenportfolio. Hiermee is ook tegemoet gekomen aan mijn toezegging aan uw Kamer om in te zetten op verdere verbetering van de samenwerking tussen de drie reclasseringsorganisaties.
- Herstructureren van de werkprocessen rond gedragsinterventies. Door interventieteams van de drie reclasseringsorganisaties samen te voegen en onder te brengen bij Reclassering Nederland wordt een besparing gerealiseerd.
- Verlagen van de normuren voor de groepswerkstraffen. Dit is mogelijk omdat het aandeel zeer korte groepswerkstraffen, mede door de invloed van ZSM, is gegroeid.
- Temporiseren van een aantal processen. Zo is op het terrein van de kwaliteit het certificeringsproces getemporeerd en is de normering en validatie met een jaar vertraagd.
- Onderverhuren van onder meer werkplekken.

Taakstelling 2014

In 2014 dienen de reclasseringsorganisaties gezamenlijk een bedrag van € 12 miljoen te besparen. Omdat de efficiencymaatregelen die in 2013 zijn genomen ook doorwerken in 2014 is sprake van een additioneel te besparen bedrag van € 2 miljoen. Uw Kamer heeft aangegeven graag te vernemen welke taken voortaan niet, of minder goed, uitgevoerd hoeven te worden.

Ik ben met de reclasseringsorganisaties in gesprek geweest om te bezien op welke wijze zij in 2014 het additionele bedrag van € 2 miljoen kunnen besparen. Uitkomst hiervan is dat de besparing hoofdzakelijk wordt gerealiseerd door aanpassingen binnen de adviesportefeuille en wijzigingen in het toeleveringsproces, de zogenaamde «voor deur». Dit is een meerjarig proces. De ontwikkeling van ZSM vereist een andere inzet van het reclasseringsproduct advies. Het is van belang te bezien op welke wijze de producten van de reclassering zo goed mogelijk aansluiten bij de veranderende behoefte bij met name het Openbaar Ministerie.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat de taakstelling in 2014 wordt opgevangen door de reclasseringsorganisaties zelf zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken. Dit is uitsluitend mogelijk doordat de drie organisaties wederom gezamenlijk hebben bezien op welke wijze de door mij opgelegde taakstelling kan worden gerealiseerd zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de reclasseringsproducten. Ik waardeer deze opstelling van de reclasseringsorganisaties.

Toenemende vraag naar reclasseringsproducten

In de inleiding van deze brief schetste ik dat, mede als gevolg van de verschuiving van de focus naar de voorkant in de strafrechtketen, de vraag naar reclasseringsproducten sterk is toegenomen. Het beschikbare budgettaire kader van de reclassering is meegegroeid met de toenemende vraag, namelijk van € 155 miljoen in 2006 naar € 227 miljoen in 2012. In 2013 heeft mede door de taakstelling geen verhoging van het budget plaatsgevonden. Uit de jaarrekeningen blijkt dat de drie reclasseringsorganisaties het beschikbare budgettaire kader in 2013 volledig hebben uitgeput en zelfs (beperkt) hebben overschreden.

De vraag naar reclasseringsproducten, en dan met name reclasseringsadvies, reclasseringstoezicht en taakstraffen, is in het eerste kwartaal van 2014 mede door de voornoemde beleidsontwikkelingen verder gestegen. Als deze stijgende lijn doorzet en er geen afdoende maatregelen worden getroffen, zal de productie ruim boven het beschikbare budgettaire kader uitkomen. Het tekort zal dan volgend jaar ingevolge de met € 6 miljoen oplopende (reeds voorziene) reeks – van de taakstelling op de beleidsbudgetten – in ieder geval met dat bedrag toenemen.

Samen met de reclasseringsorganisaties heb ik bekeken op welke wijze zo doelmatig mogelijk met de beschikbare middelen kan worden omgegaan. Duidelijk is dat de extra instroom niet meer kan worden opgevangen door het nemen van efficiencymaatregelen. De reclasseringsorganisaties hebben bezien of de maatregelen, die volgend jaar zouden worden genomen teneinde de taakstelling voor 2015 te realiseren, versneld kunnen worden ingevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het eerder realiseren van de herziening van de adviesportefeuille, het verkorten van de intake van de werkstraf, het sneller (mits verantwoord) positief beëindigen van het reclasseringstoezicht en het minder strak sturen op de verantwoordingsnorm contactfrequentie binnen het reclasseringstoezicht, waardoor de beleefde «regeldruk» afneemt en de reclassering op het

realiseren van de toezichtsdoelen. Daarnaast bezien de reclasseringsorganisaties op dit moment op welke wijze al in 2014 innovatieve maatregelen kunnen worden genomen. Hierbij kan worden gedacht aan het beter benutten van digitale mogelijkheden om het primair proces te ondersteunen.

De reclasseringsorganisaties hebben aangegeven dat zij de stijgende vraag naar reclasseringsproducten voor een groot deel kunnen opvangen. Door de grote en naar verwachting nog toenemende vraag naar reclasseringsinzet zal dientengevolge het tekort de komende jaren naar verwachting verder toenemen, als geen extra maatregelen worden getroffen. Afgezien van de consequenties van de stijgende vraag zou het tekort dan volgend jaar immers in ieder geval met de € 6 miljoen van de reeds genoemde taakstellingsreeks toenemen. Daarom kan ik de ureninzet in de subsidieverlening aan de drie reclasseringsorganisaties vanaf 2015 bij de verschillende producten niet volledig ongemoeid laten. De wijze waarop de vraag naar reclasseringsproducten zich ontwikkelt in de loop van dit jaar en het volgende jaar en de wijze waarop de taakstelling in 2014 en 2015 daadwerkelijk door de reclasseringsorganisaties wordt ingevuld volg ik nauwlettend. Ik heb de reclasseringsorganisaties gevraagd mij periodiek over de voortgang te rapporteren.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven