

Vergaderjaar 2007–2008

**24 587**

**Justitiële Inrichtingen**

**31 200 VI**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008**

**Nr. 236**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2007

### **Inleiding**

In deze kabinetsperiode voer ik de beoogde hervormingen in het gevangeniswezen door. De inhoudelijke plannen voor het gevangeniswezen waren oorspronkelijk vervat in het programma Detentie en Behandeling op Maat voor volwassen gedetineerden (DBM-v). Mede naar aanleiding van het negatieve advies van de medezeggenschap en de motie Weekers c.s. over zorgpunten bij de implementatie van DBM-v (TK 2006–2007, 30 800 VI, nr. 7) heb ik besloten om de vereiste veranderingsoperatie in het gevangeniswezen op een andere manier te implementeren dan met DBM-v was voorzien. De kritiek was onder meer gericht op de omvang van de operatie, het grote aantal veranderingen in een te korte tijd en het besluit om grote veranderingen niet eerst in de praktijk te testen met pilots. Met mijn brief van 5 juli jl. (TK 2006–2007, 24 587, nr. 225) heb ik uw Kamer over de bredere prioritaire veranderopgaven van de DJI geïnformeerd, en in het bijzonder over het aanpassen van de plannen voor de modernisering van het gevangeniswezen. Draagvlak, uitvoerbaarheid en fasering zijn bij de bijstelling van de plannen kernbegrippen.

De noodzaak en wens tot veranderen blijft onverminderd groot. Ten eerste ziet het gevangeniswezen zich geconfronteerd met steeds meer psychiatrische en verslavingsproblematiek bij gedetineerden, waardoor de vraag om adequate zorg toeneemt. In de tweede plaats behoeft de samenwerking van het gevangeniswezen met de ketenpartners verbetering om, onder andere, de detentie te laten aansluiten op nazorgtrajecten (plaatsing in de regio). Ten derde is het nodig om efficiënter en effectiever te kunnen reageren op kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen in behoefte aan celcapaciteit. Flexibilisering van het capaciteitsbeheer is een vereiste om, binnen de maximumcapaciteit van een inrichting, fluctuaties in het aanbod van gedetineerden op te kunnen vangen, zonder dat dit tot nieuwbouw of leegstand van inrichtingen hoeft te leiden. Tot slot heeft het gevangeniswezen naast de nodige investeringen te maken met een financiële taakstelling om een kostenreductie te bewerkstelligen.

Met onderhavige brief doe ik de toezegging uit mijn brief van 5 juli jl. om de Kamer te informeren over de uitwerking van de veranderaanpak gestand. De kabinetsdoelstelling om de recidive verder terug te dringen wordt met de moderniseringsoperatie concreet vertaald naar de praktijk van het gevangeniswezen. De plannen moeten leiden tot een meer op de persoon gerichte uitvoering van detentie, ten aanzien van onder meer plaatsing, verblijf, gedragsinterventies, zorg en nazorg. Ik heb de aanpak ingedeeld in vijf deelgebieden: capaciteitsmanagement, inkomsten en plaatsing, programmering verblijf, zorg aan (ex-)gedetineerden en financiële taakstelling. Deze deelgebieden vormen tezamen de moderniseringsagenda van het gevangeniswezen 2007–2010.

### **Werkwijze veranderaanpak**

Op basis van onder meer de motie Weekers cs. (TK 2006–2007, 30 800 VI, nr. 7) en de reactie van de medezeggenschap heb ik ervoor gekozen om niet alleen de inhoud van de veranderopgaven, maar ook de wijze van invoeren nog eens grondig tegen het licht te houden. In tegenstelling tot de eerdere werkwijze, is nu gekozen voor het stapsgewijs doorvoeren van de veranderingen. Ik kies bij een aantal nieuwe veranderstappen voor invoering met behulp van pilots, om te toetsen of een onderdeel van de moderniseringsagenda niet alleen beleidsmatig een verantwoorde veranderstap lijkt, maar ook in de praktijk uitvoerbaar is en aan de eisen van veilige en verantwoorde tenuitvoerlegging van sancties voldoet.

Voor een ander deel van de veranderopgave staat DJI op het punt om de landelijke verbreding te starten, en zijn pilots niet meer aan de orde. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de landelijke invoering van het samenwerkingsmodel met de reclassering in het kader van het programma Terugdringen Recidive (TK 2002–2003, 28 684 VP, nr. 1; TK 2003–2004, 28 600 VI, nr. 8) en de verbreding van de inspanningen rond de nazorg.

Ik ben mij ervan bewust dat de veranderopgaven veel vragen van de DJI-organisatie en het personeel. Sommige veranderstappen zullen vragen om een nieuwe werkwijze of andere inzet van het personeel, bijvoorbeeld omdat de dagprogramma's er vanaf 2009 anders uit gaan zien. Andere stappen kunnen ertoe leiden dat de begeleiding en begeleiding van gedetineerden een andere vorm krijgen. Het waarborgen van de veiligheid van het personeel en de gedetineerden blijft daarbij onverminderd het uitgangspunt.

Het mobiliseren van de energie die nodig is om de veranderopgaven tot een succes te maken, is een belangrijke opgave voor de leiding van het gevangeniswezen. Het verder ontwikkelen van een visie op een modern gevangeniswezen ondersteunt dit proces. Het doel is een visie die op draagvlak kan rekenen bij alle lagen van het personeel en bij de ketenpartners. Uit de onderstaande moderniseringsagenda blijkt overigens dat dit visietraject een snelle start van de eerste veranderstappen niet belemmert, daar de noodzaak tot die veranderingen breed wordt gedragen.

De modernisering van het gevangeniswezen kent een gedegen, maar ambitieuze planning; de veranderingen worden stapsgewijs maar met voortvarendheid ingevoerd. De medezeggenschap is geïnformeerd over de gekozen aanpak en blijft betrokken bij het uitwerken en realiseren van de veranderopgaven.

## **Moderniseringsagenda gevangeniswezen 2007–2010**

Deze moderniseringsagenda biedt een overzicht van alle veranderingen die nog deze kabinetsperiode in het gevangeniswezen worden gerealiseerd.

Onderstaand licht ik de deelgebieden van de moderniseringsagenda gevangeniswezen 2007–2010 toe. Tevens ga ik in op een aantal toezeggingen uit mijn brief van 5 juli 2007 (TK 2006–2007, 24 587, nr. 225).

### **A. Capaciteitsmanagement**

#### *A.1. Intensivering van meerpersoonscelgebruik (MPC)*

Het coalitieakkoord bevat een specifieke taakstelling voor DJI ten aanzien van meerpersoonscelgebruik (MPC). Hoewel MPC in eerste instantie een maatregel was om capaciteitstekorten tegen te gaan, heeft het kabinet op basis van de ervaringen die de afgelopen periode zijn opgedaan, besloten tot voortzetting en uitbreiding ervan. Zorgvuldige inzet blijft geboden, en daarom heb ik gekozen voor intensivering van het meerpersoonscelgebruik via twee wegen. In de eerste plaats wordt in 2008 aan de hand van onderzoek bepaald wat de mogelijkheden zijn voor het intensiveren van meerpersoonscelgebruik in de bestaande inrichtingen. In de tweede plaats zal alle (vervangende) nieuwbouw voor de volledige capaciteit geschikt gemaakt worden voor meerpersoonsgebruik van de cellen. Hoewel het niet in alle omstandigheden aan de orde zal zijn dat een cel door meer personen wordt bezet, zullen er in ieder geval bij de (vervangende) nieuwbouwlocaties geen gebouwelijke omstandigheden in de weg staan.

#### *A.2. Flexibel inzetten van capaciteit*

Het is van belang dat de DJI haar capaciteit in de toekomst flexibel kan inzetten om te komen tot een optimale benutting van de capaciteit. Om dit te realiseren stelt de DJI in 2009 een meerjarig plan vast voor de capaciteitsontwikkeling binnen het gevangeniswezen. Dit plan bevat maatregelen voor een effectievere en efficiënte inzet van capaciteit in samenhang met de vraag naar capaciteit en de personeelsinzet voor de komende jaren. Uiterlijk in 2012 dienen de maatregelen uit dit plan gerealiseerd te zijn.

### **B. Inkomsten en plaatsing**

#### *B.1. Indeling in doelgroepen*

Ik blijf bij de keuze om de ruim veertig detentieregimes te beperken tot een indeling in een aantal doelgroepen. Op basis van twee factoren wordt beoordeeld welke detentievorm aangewezen is voor welke gedetineerde: de juridische titel en (resterende) verblijfsduur binnen de inrichting. Ik hanteer de volgende indeling:

1. Preventief gehechten: niet veroordeelde gedetineerden tot aan datum veroordeling in eerste aanleg.
2. Kortverblijvenden: veroordeelde gedetineerden met een straf of strafrestant tot vier maanden vanaf datum veroordeling in eerste aanleg.
3. Langverblijvenden: veroordeelde gedetineerden met een straf of strafrestant van vier maanden of meer vanaf datum veroordeling in eerste aanleg.
4. Bijzondere groepen: gedetineerden met een extra zorg- of beheersbehoefte.
5. Vreemdelingen (strafrechtelijk): veroordeelde gedetineerden aan wie geen verblijf in Nederland is toegestaan, bij wie het onderzoek naar

hun status nog niet is afgerond of die een legale status hebben, waarvan het zeer waarschijnlijk is dat die hen wordt ontnomen.

6. Vrouwen: niet veroordeelde en veroordeelde vrouwelijke gedetineerden. Ten aanzien van vrouwen wordt geen onderscheid gemaakt naar verblijfsduur, omdat de groep vrouwelijke gedetineerden daarvoor te klein is.

Door een indeling in doelgroepen te hanteren, is het mogelijk om op een beheersbare wijze vorm te geven aan de op de persoon gerichte aanpak.

### *B.2. Plaatsing in doelgroepen*

Om de beschikbaarheid voor de rechtsgang te realiseren worden alle gedetineerden bij voorkeur tot aan veroordeling in eerste aanleg in het arrondissement geplaatst waar zij voor de rechtbank moeten verschijnen. Na veroordeling in eerste aanleg worden gedetineerden bij voorkeur geplaatst in het arrondissement van vestiging (veelal het arrondissement van herkomst en vervolging) om de aansluiting met maatschappelijke vervolgvorzieningen te faciliteren. Gezien het huidige gebouwenbestand en de beschikbare locaties is dit echter niet voor alle doelgroepen te realiseren.

In mijn brief van 5 juli jl. heb ik toegezegd de motie Weekers c.s. (TK 2006–2007, 30 800 VI, nr. 7) over het regionaal plaatsen van kortverblijvenden op zijn uitvoeringsconsequenties te bezien. Ik deel het uitgangspunt van de motie dat kortverblijvenden in het kader van reïntegratie en nazorg regionaal geplaatst dienen te worden. Bij het inzetten van de schaarse regionale capaciteit laat ik dit dan ook een belangrijk principe zijn.

Het faciliteren van de rechtsgang is voor mij echter nog steeds het zwaarwegende criterium bij de plaatsing van gedetineerden. Ik geef dan ook prioriteit aan de arrondissementale plaatsing van preventief gehechten. De plaatsing van preventief gehechten in het arrondissement van vervolging wordt dan ook in 2008 voortgezet.

Dit heeft ertoe geleid dat ik ervoor gekozen heb om alleen kortverblijvenden die in aanmerking komen voor een reïntegratieplan en langgestraften in de laatste vier maanden van hun detentie te plaatsen in de regio van vestiging. Kortverblijvenden met een zeer korte straf of voor wie geen reïntegratieplan nodig is, worden bovenregionaal geplaatst. Het uitgangspunt voor langverblijvenden is dat zij in ieder geval in de laatste vier maanden van hun detentie in aanmerking komen voor plaatsing in de regio. Dit betekent dat ik afwijk van de eerder gekozen beleidlijn, waarbij kortverblijvenden bovenregionaal en alle langverblijvenden regionaal zouden worden geplaatst.

In 2008 wordt een aanvang gemaakt met het regionaal plaatsen van kortverblijvenden. In 2009 wil ik de plaatsing van alle doelgroepen gerealiseerd hebben.

### *B.3. Screening van gedetineerden bij binnenkomst*

Eén van de randvoorwaarden bij het bieden van het individueel maatwerk is zorgvuldige selectie van gedetineerden voor plaatsing in het aangegeven regime. Dit vraagt om het standaardiseren van de procedure bij binnenkomst. Ten behoeve van een persoonsgerichte aanpak worden uiterlijk eind 2009 alle gedetineerden, preventief, arrestant of zelfmelder, bij binnenkomst op een gestandaardiseerde wijze gescreend ten aanzien van beheersing, groepsgeschiktheid, geschiktheid voor MPC en behoefte aan forensische zorg.

#### *B.4. Screening van gedetineerden voor een reïntegratietraject*

Voor langverblijvenden gedetineerden geeft de duur van detentie de ruimte voor aanvullende screening op criminogene factoren. Screening mede op basis van de RISc is gericht op interventies, risicotaxatie, voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI) en het verlenen van verlof. Het huidige verlofsysteem wordt in 2009 gewijzigd en veranderd in een persoonsgebonden verlofregeling.

### **C. Programmering verblijf**

#### *C.1. Dagprogramma*

Aan alle doelgroepen worden activiteiten aangeboden ingevolge de Penitentiaire beginselenwet, zoals lichamelijke oefening, geestelijke verzorging, bibliotheekgebruik, recreatie, ontvangen van bezoek en verblijf in de buitenlucht. Het kwantitatieve en kwalitatieve programma-aanbod voor de gedetineerde wordt in 2008 per doelgroep vastgesteld. Begin 2010 dient het nieuwe dagprogramma te zijn ingevoerd.

#### *C.2. Arbeid*

Hoewel arbeid niet direct bijdraagt aan het terugdringen van recidive, ben ik van mening dat er een resocialiserende werking van kan uitgaan door arbeidsgewenning en het leren omgaan met de eisen die aan de arbeidsprestatie worden gesteld. Daartoe moet de arbeidssituatie in de detentie meer lijken op werken in de maatschappij. Dat betekent meer bedrijfsmatige eisen dan in de huidige situatie het geval is. Daarnaast onderzoekt DJI op dit moment voor welke gedetineerden het mogelijk is om arbeid op kostendekkende dan wel kostenbesparende wijze in te richten. Aan de hand van de uitkomsten van deze pilot kan vervolgens worden bepaald welke mogelijkheden bestaan om in het dagprogramma van de verschillende doelgroepen/domeinen arbeidsactiviteiten op te nemen. Eind 2008 wil ik aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek de beslissing nemen over het aanbieden van arbeidsactiviteiten aan de verschillende doelgroepen. Na deze beslissing wordt vanaf 2009 arbeid conform de nieuwe maatstaven gefaseerd ingevoerd om uiterlijk in 2010 volledig te zijn uitgerold.

#### *C.3. Onderwijs*

Voor langverblijvenden kan onderwijs als interventie in het kader van het programma terugdringen recidive worden aangeboden. Naar aanleiding van de motie Weekers (TK 2006–2007, 30 800, nr. 7) heb ik in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn om ook aan kortverblijvenden onderwijs aan te bieden.

Om tot een goede beslissing te komen zijn experts uit het onderwijsveld, de gemeentelijke overheid en het gevangeniswezen geraadpleegd. Uit deze consultatie is gebleken dat het zinvol kan zijn om in beperkte vorm onderwijs aan te bieden aan kortverblijvenden. De continuïteit van onderwijstrajecten dient daarbij centraal te staan: het leven voor detentie, de detentie zelf en het leven na detentie dient als één lopende lijn te worden beschouwd. Dat betekent dat indien enigszins mogelijk aantoonbaar lopende onderwijstrajecten in detentie voort moeten worden gezet.

Anderzijds wil ik bezien of in detentie een start gemaakt kan worden met onderwijstrajecten die na detentie kunnen worden voortgezet. Dit vereist samenwerking tussen penitentiaire inrichtingen, gemeenten en ROC's teneinde gezamenlijk te bezien welke onderwijstrajecten in detentie moge-

lijk zijn. In 2008 zal ik deze aanpak verder uitwerken en op zijn uitvoeringsconsequenties bezien, zodat in 2009 het definitieve onderwijsaanbod voor kortverblijvenden kan worden vormgegeven.

## **D. Zorg aan (ex-)gedetineerden**

### *D.1. Forensische zorg aan gedetineerden*

Het gevangeniswezen wordt in toenemende mate geconfronteerd met extra zorgbehoevende personen, al dan niet in combinatie met een ernstige verslaving. Om te kunnen voldoen aan de zorgbehoeften van deze gedetineerden krijgt de zorg in het gevangeniswezen op een andere wijze vorm. De huidige zorgvoorzieningen worden vanaf 2009 geconcentreerd op een vijftal zorglocaties en dienen in 2010 gerealiseerd te zijn. Daarnaast wordt extra geïnvesteerd in de aanpak van de grote groep verslaafden die in aanraking komt met justitie.

Daarnaast wordt een deel van de bestaande capaciteit herbestemd om in het kader van bijzondere voorzieningen in het gevangeniswezen 700 zorgplaatsen te kunnen realiseren. Een deel daarvan wordt ingekocht in de reguliere geestelijke gezondheidszorg. De realisatie van extra zorgplaatsen gaat in 2008 van start met een uitbreiding van 367 plaatsen in het gevangeniswezen en de GGz. In 2009 vindt een uitbreiding plaats met 133 zorgplaatsen binnen het gevangeniswezen en de GGz en in 2010 een uitbreiding met 200 plaatsen. Hierdoor is beter in te spelen op de zorgvraag van gedetineerden. Ook moet de aansluiting op de doorstroming naar zowel de GGz als de tbs-klinieken hierdoor verbeteren.

Om ook in de gesloten penitentiaire inrichtingen gepaste zorg te kunnen bieden wordt eind 2009 als onderdeel van de basiszorg in iedere inrichting een zogenaamde «extra zorg voorziening» gerealiseerd.

### *D.2. Terugdringen Recidive*

De kabinetsinzet om de recidive te verminderen krijgt in het gevangeniswezen vorm door prioriteit te geven aan de invoering van het programma Terugdringen Recidive. Begin 2008 heeft het gevangeniswezen de samenwerking met de reclasseringsorganisaties op landelijke schaal vormgegeven volgens het samenwerkingsmodel dat in het kader van het programma Terugdringen Recidive is ontworpen. Medio 2008 dient er voor elke veroordeelde gedetineerde met een straf of strafrestant van vier maanden een reïntegratietraject beschikbaar te zijn. Het deelnemen aan gedragsinterventies is een onderdeel van een reïntegratietraject. De komende jaren worden bestaande trainingen vervangen door nieuwe, erkende gedragsinterventies die landelijk beschikbaar zijn,

### *D.3. Tenuitvoerlegging ISD-maatregel*

De tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het gevangeniswezen. Zoals in de brief van 17 juli 2007 over justitieel verslavingsbeleid (TK 2006–2007, 31 110, nr. 1) is aangegeven, zijn er door verschillende onderzoeken knelpunten rond de ISD-aanpak in beeld gebracht. Om deze knelpunten weg te nemen is een aantal verbetervoorstellen opgesteld op het gebied van de instroom ISD (screening), dagprogramma, doorplaatsing naar de GGz en aansluiting nazorg. Eind 2008 zijn de verbeteringen voor de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel ingevoerd.

#### *D.4. Aansluiting nazorg*

De komende tijd wordt ook geïnvesteerd in de aansluiting op nazorg. Het realiseren van een integrale aanpak van Justitie en gemeenten ten aanzien van de aansluiting op detentie en het bieden van maatschappelijke vervolgvorzieningen kan een directe bijdrage leveren aan het terugdringen van recidive. Voor het gevangeniswezen ligt er de taak om tijdig een sluitende overdracht van informatie aan gemeenten te organiseren. Eind 2008 vindt voorafgaand aan het ontslag voor iedere gedetineerde overdracht van informatie over identiteitsdocumenten, inkomen, huisvesting en zorg aan de gemeente plaats.

Ketensamenwerking is voor de aansluiting op nazorg van belang. Op basis van het dit jaar gesloten Bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten streeft het Kabinet ernaar afspraken te maken met alle Nederlandse gemeenten over de te verrichten taken op het gebied van nazorg met betrekking tot ex-gedetineerden. Begin 2008 informeer ik uw Kamer nog nader over mijn plannen om samen met gemeenten de aansluiting op de nazorg voor gedetineerden te verbeteren.

### **E. Financiële taakstelling**

#### *E.1. Realisatie taakstelling Coalitieakkoord*

In eerdergenoemde brief van 5 juli jl. heb ik uiteengezet welke taakstelling DJI is opgelegd. In combinatie met de Rijksbrede taakstellingen die ook voor DJI gelden, loopt de totaal te realiseren ombuiging ten gevolge van het Coalitieakkoord voor totaal DJI op van € 37,3 miljoen in 2008 naar € 82,3 miljoen structureel vanaf 2011.

Het betreft de volgende taakstellingen:

- De intensivering van het gebruik van meerpersoonscellen. In 2008 € 25 miljoen oplopend tot € 50 miljoen structureel per 2009. De mate waarin dit praktisch mogelijk is en het daarbij te hanteren tijdspad hangen samen met zowel de meerjarige capaciteitsontwikkeling binnen de sector Gevangeniswezen als de uitkomsten van het in deze brief onder A.1. beschreven onderzoek.
- Het aandeel in de efficiencytaakstelling betreffende de afslanking van personeel werkzaam in de sector Rijk. Naar aanleiding van het Coalitieakkoord is deze taakstelling voor DJI beperkt gehouden tot 2,5%. In 2010 € 10 miljoen en € 20 miljoen structureel vanaf 2011.
- De renteaanpassing stelselwijziging Rijksgebouwendienst van € 12,3 miljoen vanaf 2008.

Het aandeel van de sector Gevangeniswezen in bovengenoemde taakstelling voor totaal DJI komt neer op een structurele ombuiging van circa €70 miljoen. DJI zal de taakstellingen uit het Coalitieakkoord binnen deze kabinetsperiode realiseren.

#### *E.2. Oude financiële problematiek*

De sector gevangeniswezen kampt nog met niet gerealiseerde besparingen (€ 43 miljoen in 2007 oplopend tot € 58 miljoen structureel per 2009). Deze problematiek vloeit voort uit besparingen die zouden worden bereikt met de uitvoering van de veranderoperatie DBM-v. De sector gevangeniswezen onderzoekt met welke financieel haalbare en uitvoerbare maatregelen de ontstane financiële problematiek wordt afgedekt. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de volgende maatregelen: het afstoten van niet efficiënt te exploiteren capaciteit, het efficiënt inplannen

van personeel en het aanbieden van kostendekkende dan wel kostenbesparende arbeid. Per 2009 zal de taakstelling zijn ingevuld.

Voor de korte termijn (2007 en 2008) zullen bovenbedoelde maatregelen onvoldoende effect sorteren om daarmee de financiële problematiek van die jaren af te dekken. De resterende financiële problematiek 2007 en 2008 wordt gecompenseerd door het vrijvallen van het budget dat gerelateerd was aan de huisvestingsplannen van DBM-v. Zonodig wordt aanvullend een deel van de beschikbare exploitatiereserve van DJI ingezet.

Bij het realiseren van de taakstelling wordt het primaire proces zoveel als mogelijk ontzien. Een verantwoorde en veilige uitvoering van sancties in het gevangeniswezen moet voor het personeel en gedetineerden zijn gegarandeerd.

### **Tot slot**

De veranderopgave voor het gevangeniswezen is complex en veelvormig. De maatregelen die ik neem in het kader van de modernisering van het gevangeniswezen zijn ambitieus en moeten gerealiseerd worden binnen zeer krappe budgettaire kaders. De moderniseringsagenda gevangeniswezen 2007–2010 biedt een gedegen stapsgewijze aanpak om de veranderopgave op verantwoorde wijze te realiseren.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak