Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

24 587 Justitiële Inrichtingen

Nr. 59 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 januari 2001

Aanleiding

In het voorjaar van 2000 heeft zich in het gevangeniswezen de situatie voorgedaan dat een aantal gedetineerden vervroegd uit hun detentie is ontslagen omdat er voor de opname van nieuwe verdachten en veroordeelden tijdelijk onvoldoende plaatsen beschikbaar waren. In een Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Justitie van Uw kamer op 10 mei, en vervolgens op 24 mei, heb ik uitgebreid gesproken over de achtergronden van deze problemen en over de maatregelen die in beginsel moeten voorkomen dat zich dergelijke situaties in de toekomst opnieuw voordoen.

De heenzendproblematiek die toen aan de orde was houdt verband met de maatregelen waarmee in totaal voor 115 mln. dient te worden bezuinigd op de begroting van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Een van die maatregelen houdt namelijk in dat op een andere manier zal worden omgegaan met pieken in het aanbod van gedetineerden. Verschillen van dag tot dag in het aanbod van te detineren personen en zekere seizoensbewegingen in dat aanbod maken dat er door het jaar genomen niet altijd precies evenveel capaciteit in de penitentiaire inrichtingen beschikbaar behoeft te zijn. De omvang van de inrichtingscapaciteit werd tot dusverre afgestemd op de gemiddelde aanwezige gedetineerdenbevolking, waaraan dan een marge werd toegevoegd onder meer om pieken in het aanbod te kunnen opvangen. In het kader van de bezuinigingsmaatregelen is die marge verkleind van 6,8% naar 3,8% van de inrichtingscapaciteit en werd tegelijkertijd omgezien naar andere manieren om een piekaanbod te kunnen verwerken. In de praktijk betekende dit dat het gevangeniswezen in 300 á 400 cellen minder zou behoeven te voorzien. Het betreft hier dan de cellen die alleen bezet zijn, op momenten dat het aanbod buitenissig hoog is. Ook tegen de achtergrond van de voortdurende tekorten in de sector van de justitiële jeugd-

KST50725
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2001

inrichtingen acht(te) ik het niet verantwoord om in het gevangeniswezen relatief grote aantallen cellen te exploiteren die slechts af en toe in gebruik zijn.

Tijdens voornoemd overleg heb ik nader onderzoek aangekondigd naar de logistieke werkprocessen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het leek mij zinvol dat deskundige buitenstaanders een beoordeling geven of binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen het proces van plaatsen van te detineren personen in justitiële inrichtingen effectief en efficiënt is ingericht. Ook is onderzocht op welke wijze de benodigde inrichtingscapaciteit wordt vastgesteld, zodanig dat de aanwezige cellen optimaal worden gebruikt: met zo min mogelijk «overschotten» enerzijds, en zonder «tekorten» anderzijds. Dit heeft geleid tot twee onderzoeksopdrachten.

Onderzoeksopdrachten

Er is onderzoek verricht door Van de Geijn Partners en door Deloitte, Touche en Bakkenist.

Het onderzoek dat werd uitgevoerd door Van de Geijn Partners richt zich op de opzet en functionaliteit van het logistieke proces van aanmelden, selecteren, plaatsen en vervoeren van gedetineerden binnen het gevangeniswezen. In het onderzoek wordt de kwaliteit van de huidige procesgang beoordeeld. De kwaliteit daarvan wordt afgemeten aan de hoogte van de bezettingsgraad, de proceskwaliteit in termen van effectiviteit en efficiëntie, optimale kosten voor het vervoer van gedetineerden en minimale «wachtrijen» voor detentie.
Het onderzoek dat werd uitgevoerd door Deloitte, Touche en Bakkenist richt zich op de benutting van de celcapaciteit. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre een optimale aansluiting kan worden gevonden tussen de vraag naar celcapaciteit en het aanbod daarvan. Om te komen tot een betrouwbare analyse en beoordeling wordt die aansluiting vanuit een drietal perspectieven benaderd. Ten eerste het horizontale of ketenperspectief, vervolgens het verticale of besturingsperspectief en tenslotte het perspectief van de informatievoorziening.

Een exemplaar van beide rapporten treft U bijgaand aan.[1]

Conclusies en aanbevelingen uit de rapporten

De conclusies waartoe de externe rapporteurs komen geven geen aanleiding tot verontrusting. De onderzoekers spreken waardering uit voor hetgeen de Dienst Justitiële Inrichtingen in de uitvoering van haar taken bereikt gegeven de lastige positie waarin deze dienst, als sluitstuk van de justitiële keten verkeert. Het aanmelden, selecteren, plaatsen en vervoeren van verdachten en veroordeelden wordt vanuit het oogpunt van de effectiviteit door Van de Geijn Partners bevredigend genoemd. De logistieke processen van de Dienst Justitiële Inrichtingen worden als effectief aangemerkt: wie aangemeld wordt krijgt een plaats. Heenzendingen aan de voordeur komen niet meer voor; vervroegde ontslagen aan de achterdeur zijn zeldzame incidenten. De instroomprocessen van de Dienst Justitiële Inrichtingen spelen zich af onder zeer hoge tijdsdruk. Naar de mening van de onderzoekers van Van de Geijn Partners, een bureau dat gespecialiseerde kennis heeft van logistieke processen, is bij de Dienst Justitiële Inrichtingen voor wat betreft de na te streven bezettingsgraad de lat bijzonder hoog gelegd.
De Dienst Justitiële Inrichtingen hanteert hoge normen voor zowel de doorlooptijd (personen die ter plaatsing worden aangeboden dienen vandaag te worden geplaatst), de servicegraad (iedereen moet worden geplaatst) én de bezettingsgraad (de beschikbare plaatsen moeten voor

[1] Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gemiddeld meer dan 98% bezet zijn). Deze hoge normen op alle relevante variabelen maken de Dienst Justitiële Inrichtingen tot een complexe organisatie waarvan de bedrijfsvoering intern uiterst consistent dient te zijn ingericht.
Ook Deloitte, Touche en Bakkenist stellen vast dat het plaatsingsproces van gedetineerden in het algemeen als effectief kan worden beoordeeld. Ook zij tekenen daarbij aan dat het gevangeniswezen op het scherpst van de snede opereert. De marges zijn klein: een relatief beperkte stijging van de vraag zal al snel kunnen leiden tot heenzendingen.

Het beeld dat de externe onderzoekers hebben gekregen moge dan in zijn algemeenheid positief van aard zijn, dat neemt niet weg dat in beide rapporten ook een groot aantal aanbevelingen opgenomen is waarmee de kwaliteit van de uitvoering verder kan en ook moet worden verbeterd. Naar de mening van de rapporteurs moet de uitvoering van de processen worden verbeterd, omdat de huidige werkwijzen de organisatie erg kwetsbaar maken. De organisatie drijft te veel op de inzet, deskundigheid en ervaring van een beperkte groep medewerkers.
De mogelijkheden om te komen tot een daadwerkelijke *fine tuning* van vraag en aanbod op operationeel niveau blijken voor het gevangeniswezen beperkt. Ook het in stand houden van uiteenlopende differentiaties speelt hierbij een rol. Dit onderstreept de noodzaak om (meer) gebruik te maken van politiecellen als buffers om fluctuaties in met name de vraag te kunnen absorberen. Vergelijkingscijfers uit andere branches, zoals bijvoorbeeld de luchtvaart of het hotelwezen, worden in dit verband minder geschikt genoemd voor het bepalen van de noodzakelijke buffers, omdat deze branches op essentiële punten verschillen van het gevangeniswezen. Door nog meer gebruik te maken van politiecellen kan naar de mening van de onderzoekers de tijdsdruk op het proces van de eerste plaatsing worden verlicht. Ook het aantal spoedopdrachten waarmee de vervoersdienst werkt dient te worden verlaagd, omdat deze het planningsproces ernstig belasten. Ook vinden de onderzoekers dat de organisatie van de ICT-functie bij de Dienst Justitiële Inrichtingen onduidelijk is ingevuld en meer in het algemeen dat de informatiehuishouding is achtergebleven en dat de betrouwbaarheid van de gegevens in de bronsystemen beter dient te worden gewaarborgd. De managementinformatie over het vervoer binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen is slecht ontwikkeld.

Oordeel

De Dienst Justitiële Inrichtingen staat voor een zware opgave. Er moet op veel fronten goed gepresteerd worden. De inrichtingen van het gevangeniswezen dienen een zodanige capaciteit te hebben dat alle daarvoor in aanmerking komende verdachten en veroordeelden moeten kunnen worden ingesloten: een huis van bewaring of een gevangenis kan – anders dan een luchtvaartmaatschappij of een hotelketen – geen «nee» verkopen op het moment dat er teveel vraag blijkt te zijn. Er moet vaak ook onmiddellijk plaats zijn; wachttijden zijn uit den boze. En daarbij komt dan ook nog dat de bezettingsgraad continu hoog moet zijn, om verspilling van overheidsgelden te voorkomen. Dat in beide onderzoeken wordt geconstateerd dat het proces van het plaatsen van gedetineerden gegeven deze randvoorwaarde effectief verloopt is geruststellend, temeer daar de marges klein zijn. Die kleine marges maken de Dienst Justitiële Inrichtingen inderdaad kwetsbaar, maar bedacht moet worden dat elke procent extra marge ca. 15 mln aan exploitatiekosten met zich meebrengt. Daarmee zouden dan cellen gefinancierd worden die een groot deel van het jaar leeg staan. Dit lijkt mij geen goede benadering. Ik heb daarom gekozen voor een ander beleid, waarbij door middel van flexibiliseringsmaatregelen pieken in het aanbod van gedetineerden worden opgevangen. Zoals ik u al eerder heb bericht worden thans – naast de al van

kracht zijnde 103%-maatregel – meerdere aanvullende flexibiliseringsmaatregelen uitgewerkt. Ik zal u daarover t.z.t. in het kader van de voortgang Masterplan DJI nader informeren.

Teneinde de door de onderzoekers geconstateerde kwetsbaarheden in de uitvoering snel te kunnen verminderen wordt op dit moment – in aanvulling op de maatregelen die reeds in het kader van de lopende reorganisatie binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen worden uitgevoerd – gewerkt aan een plan van aanpak. De aanbevelingen van de onderzoekers zijn hierbij goed te benutten en zullen grotendeels worden gevolgd. Op het gebied van plaatsing en selectie, vervoer en informatievoorziening zullen in de komende jaren ingrijpende verbeteringen worden doorgevoerd die het gevangeniswezen minder kwetsbaar zullen maken. Ook zullen bestaande en voorgestelde differentiaties mede beoordeeld worden op hun effect voor een flexibele capaciteitsbenutting. Het proces van plaatsen en vervoeren van gedetineerden zal bij gelijkblijvende effectiviteit daardoor vooral ook efficiënter kunnen geschieden.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek