



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie

Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014

Managementsamenvatting

Colofon

Uitgave: Dienst Justitiële Inrichtingen

Deze samenvatting is onderdeel van het totale masterplan, dat eveneens op deze website te downloaden is.

Aan deze samenvatting kunnen geen rechten ontleend worden. DJI aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten in deze tekst.

© DJI, Den Haag mei 2009

Managementsamenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding

Het gevangeniswezen staat de komende jaren voor een ambitieuze en complexe veranderopgave. De wens en noodzaak tot verandering komt voort uit verschillende vraagstukken. Samenwerking met de ketenpartners moet worden verbeterd en geïntensiveerd. Het capaciteitsvraagstuk dwingt tot een effectiever en efficiënter kunnen reageren op kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen in de behoefte aan detentiecapaciteit. Er is sprake van een forse financiële taakstelling en het is noodzakelijk om verder te investeren in het personeel om het werk- en leefklimaat in de inrichtingen te verbeteren.

Na een algemene inleiding op deze vraagstukken en de wijze van aanpak hiervan geeft het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014 inzicht in het nieuwe flexibele capaciteitsmanagement en de maatregelen die worden genomen om het overschot aan capaciteit af te bouwen, de personele gevolgen van het nieuwe capaciteitsmanagement, de tekortbeperkende maatregelen en de intensiveringen van modernisering gevangeniswezen (MGW).

MGW heeft als belangrijkste doel het verder ontwikkelen en implementeren van een persoonsgerichte aanpak op basis van de levensloopbenadering. Hier hoort bij dat een optimale samenwerking met de ketenpartners wordt nagestreefd. Het gevangeniswezen moet daarom toe naar meer vraaggestuurd werken.

Naast de kwalitatieve verbeteringen uit MGW wordt een nieuw besturingsmodel ingevoerd, het vestigingenmodel. Kern is minder managementlagen waardoor directere aansturing, met focus op het primaire proces beter mogelijk wordt. De uitgangspunten van het capaciteitsmanagement moeten worden veranderd om de ambities van het programma MGW te kunnen realiseren. Dit betekent regionaal goed verspreide penitentiaire inrichtingen om in te kunnen spelen op de vraag van ketenpartners. Tevens zijn maatregelen nodig om het overschot aan capaciteit te verminderen. Om in de toekomst beter te kunnen reageren op conjuncturele schommelingen in de capaciteitsbehoefte is een nieuwe visie ontwikkeld met flexibiliteit als uitgangspunt.

Het realiseren van de financiële taakstelling is een grote opgave voor het gevangeniswezen. Uitgangspunt is dat het primaire proces en de noodzakelijke inhoudelijke veranderingen zoveel mogelijk worden ontzien. Een deel van de tekortbeperkende maatregelen leidt tot efficiëntere personele inzet waarbij veiligheid van personeel en gedetineerden niet in het geding komt.

De moderniseringsagenda, de dalende vraag naar detentiecapaciteit en de financiële taakstelling hebben personele gevolgen. Het personeelplan geeft inzicht in de wijze waarop het gevangeniswezen om wil gaan met de boventaligheid van personeel. Mobiliteit is daarbij het leidende beginsel.

Hoofdstuk 2: Capaciteitsmanagement

Een van de speerpunten voor het gevangeniswezen is het capaciteitsmanagement. Zonder kwantitatief en kwalitatief voldoende capaciteit kan het gevangeniswezen niet goed functioneren. De feitelijke behoefte aan detentiecapaciteit heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling van stijgen en dalen laten zien die dwingt tot een herijking van de uitgangspunten die tot nu toe ten grondslag hebben gelegen aan het capaciteitsmanagement.

Doelstelling van het nieuwe capaciteitsmanagement is het regionaal kunnen opvangen van pieken en dalen in de behoefte aan capaciteit. Bijkomend doel is dat deze flexibiliteit in korte tijd moet kunnen worden georganiseerd, zonder ingrijpende maatregelen.

Hoofdstuk 3: Prognoses capaciteitsbehoefte

De behoefte aan detentiec capaciteit wordt jaarlijks geprognoseerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie middels het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Dit prognosemodel maakt ramingen van de capaciteitsbehoefte op diverse justitieterreinen en heeft tot doel de begroting van het Ministerie van Justitie zo goed mogelijk te onderbouwen en transparant te maken.

De afgelopen jaren is de behoefte aan detentiec capaciteit aan forse verandering onderhevig geweest. Sinds 2006 is sprake van een afname van de vraag naar detentiec capaciteit. De overschotten kennen volgens de prognose de komende jaren een wisselend verloop, echter het totale overschot is significant waardoor maatregelen moeten worden getroffen om dit te reduceren. De grilligheid van de prognoses en de ervaringen uit het verleden nopen het gevangeniswezen tot terughoudendheid bij het nemen van onomkeerbare maatregelen.

De te treffen capacitaire maatregelen hebben financiële consequenties. Dat komt vooral doordat de productietaakstelling van het gevangeniswezen neerwaarts wordt bijgesteld. Neerwaartse bijstelling betekent enerzijds dat de betreffende exploitatiemiddelen vrijvallen. Anderzijds worden kosten gemaakt omdat in 2009 tijdelijk aan te houden capaciteit en structureel extra reservecapaciteit worden gecreëerd. Ten laste van de vrijval van middelen wordt voorts extra budget beschikbaar gesteld ter financiering van onder andere het bijbehorende personeelsplan en de afkoop van de boekwaarde van gebouwen.

Hoofdstuk 4: Flexibel capaciteitsmanagement

Uitgangspunten

Het programma MGW is leidend bij het vaststellen van de uitgangspunten die de basis vormen voor het flexibele capaciteitsmanagement. MGW staat voor een veilige en menswaardige detentie waarbij samen met ketenpartners en gedetineerden wordt gewerkt aan reïntegratie. Om ketensamenwerking te realiseren is het van belang onze ketenpartners te faciliteren in de activiteiten die zij ten behoeve van het strafproces (tijdens preventieve hechtenis) of voor de gedetineerden tijdens de laatste fase van detentie verrichten (reïntegratie). Regionaal plaatsen van gedetineerden is daarbij essentieel.

Efficiency is eveneens een leidend uitgangspunt bij het capaciteitsmanagement.

Maatregelen

Er zijn verschillende maatregelen waardoor de benodigde flexibiliteit van het capaciteitsmanagement van het gevangeniswezen wordt verhoogd:

Het beperken van het aantal differentiaties

Het gevangeniswezen kende de afgelopen jaren tientallen verschillende differentiaties: voor diverse doelgroepen bestond een ander regime waaraan specifieke eisen werden gesteld. Deze aanpak beperkt echter de flexibiliteit en vergroot de frictieleegstand. In het kader van het programma Modernisering Gevangeniswezen wordt het aantal differentiaties teruggebracht naar zes hoofddifferentiaties.

Benutten capaciteit andere sectoren

Naast het gevangeniswezen kent DJI drie andere sectoren: bijzondere voorzieningen (DBV), justitiële jeugdinrichtingen (Jeugd) en forensische zorg (DForZo). De mogelijkheid om elkaars detentiecapaciteit te benutten is per sector nader verkend.

Flexibel inzetten MPC

MPC is een volwaardige vorm van detentiecapaciteit gebleken mits aan alle huisvestingseisen is voldaan en een goede screening- en selectie plaatsvindt. Voordeel van MPC is dat het financieel voordelig is en dat als het huisvestingsdeel eenmaal is gerealiseerd, het in korte tijd naar een eenpersoonscel (EPC) is te veranderen. De personele consequenties zijn daarbij gering. Andersom is MPC dat als EPC is ingezet, in korte tijd gereed te maken voor MPC gebruik.

Verhogen capaciteitsmarge

Om pieken in de vraag naar detentiecapaciteit op te kunnen vangen, wordt gewerkt met een capaciteitsmarge (8,7%). Naast het opvangen van een tijdelijk verhoogd gedetineerdenaanbod, is deze marge tevens noodzakelijk om bijvoorbeeld onderhoud te kunnen plegen aan gebouwen, om niet in gebruik genomen inrichtingen gefaseerd te kunnen laten instromen en om reparaties te kunnen uitvoeren aan cellen die in ongereede zijn geraakt. In dit plan is een verhoging van de capaciteitsmarge tot 13,8% als een essentiële voorwaarde opgenomen om in de toekomst afdoende detentiecapaciteit te kunnen garanderen. Deze marge vormt de basis voor de verdere uitwerking in dit masterplan.

Ketensamenwerking

Van het gevangeniswezen mag worden gevraagd dat het de capaciteit zo inricht, dat het optimaal meebeweegt met fluctuaties en ontwikkelingen binnen de (strafrecht)keten. Het reeds bestaande landelijk executieoverleg is een overleg waar mogelijke fluctuaties in de capaciteitsbehoefte aan de orde kunnen komen. Daarnaast bestaat het zogenaamde early warning overleg waarin een viermaandelijke monitoring van de ontwikkelingen in de strafrechtsketen plaatsvindt.

Componenten detentiecapaciteit

- *Direct inzetbare capaciteit*¹ (inclusief 3,8%)
Dit betreft detentiecapaciteit vergelijkbaar aan de huidige detentiecapaciteit.
- *Direct inzetbare reserve* (4,9%)
Dit betreft detentiecapaciteit die permanent ter beschikking staat tegen een gereduceerd tarief. Waar mogelijk betreft dit meerpersoonscelgebruik. Deze capaciteit wordt op basis van regionale behoefte toebedeeld.
- *Strategische reserve* (5,1%)²
Dit betreft detentiecapaciteit die buiten gebruik staat en waarvoor minimaal personeel beschikbaar is. Om deze capaciteit weer in gebruik te kunnen nemen is een voorbereidingstijd van vier maanden nodig. Dit heeft onder andere te maken met het anders in te zetten zittende personeel en het

¹ In de jaren 2010 tot en met 2012 inclusief 500 plaatsen voor lopende vonnissen

² Zie tevens de op pagina 24 gegeven toelichting ten aanzien van de financiële middelen

werven van (executief) personeel. Deze capaciteit is toebedeeld in die regio's waar dit mogelijk is gezien de aanwezige capaciteit en de feitelijke capaciteitsbehoefte.

Hoofdstuk 5: Nieuwe penitentiaire landkaart

Het gevangeniswezen werkt toe naar een penitentiaire landkaart die is gebaseerd op vraaggestuurd capaciteitsmanagement dat flexibel is van aard. Het realiseren van deze nieuwe landkaart gaat niet van de een op de andere dag: het gevangeniswezen moet als het ware toegroeien naar de nieuwe situatie. In dit masterplan wordt de situatie geschetst zoals gepland in 2014. Per arrondissement wordt aangegeven hoeveel plaatsen er de komende jaren beschikbaar zijn en welke bestemming (regulier, reserve, lopende vonnissen of MPC) deze plaatsen hebben. Uitgangspunt is dat in 2014 de voorziene structurele, regionale overcapaciteit definitief moet zijn afgestoten.

Uitgangspunten bij het afstoten van capaciteit

- Er is bewust gekozen niet af te doen aan het uitgangspunt van regionale plaatsing.
- Bezien is of exploitatie van een gebouw mogelijk is binnen de budgettaire kaders zoals deze voor de verschillende producten binnen het GW gelden.
- Voldoet een gebouw nog aan de bouwtechnische eisen. Van belang is de regio waar de vraag van afstoten van capaciteit aan de orde is.
- De lokale arbeidsmarktomstandigheden zijn meegenomen in de afwegingen ten aanzien van het afstoten van capaciteit. Daarnaast is de termijn waarop maatregelen worden getroffen van belang. Daar waar mogelijk is het nemen van maatregelen in de tijd vooruit geschoven.
- De politiek bestuurlijke omgeving; bijvoorbeeld als er afspraken zijn met ketenpartners.

Arrondissementale toedeling

De toedeling per arrondissement is een rekenkundig model. Binnen de arrondissementen kunnen nog verschuivingen plaatsvinden. Bijvoorbeeld binnen de toedeling van de reguliere capaciteit in de onderverdeling van de plaatsen voor preventief gehechten, kortverblijvenden en langverblijvenden. In overleg met de directeurs van de inrichtingen zal rekening houdend met de bouwkundige mogelijkheden, de meest praktische verdeling van de verschillende doelgroepen per arrondissement worden vastgesteld. De keuzes voor sluitingen, MPC en strategische reserve zijn met dit masterplan gemaakt.

Voor een penitentiaire landkaart op arrondissementaal niveau wordt verwezen naar pagina 42.

Sluiten/ reserve

De te nemen maatregelen om het overschot aan detentiecapaciteit te verminderen hebben voor de volgende locaties directe gevolgen. De locaties kennen een verschillend tijdpad wat betreft het effectueren van de sluiting.

PI Oude Gracht (46 plaatsen)

Deze capaciteit is op dit moment al bestemd als reserve capaciteit. Dit blijft gehandhaafd.

(Z)BBI Doetinchem (50 plaatsen)

De totale capaciteit van deze locatie wordt in het laatste kwartaal van 2009 aangewezen als 5,1% reserve capaciteit. Per 1 januari 2012 wordt deze locatie definitief gesloten.

PI Noordsingel (295 plaatsen)

In het laatste kwartaal van 2009 zal deze PI worden gesloten.

Unit 1&2 PI Scheveningen (282 plaatsen)

In het laatste kwartaal van 2009 worden deze units gesloten.

PI Bankenbosch (272 plaatsen)

Deze locatie zal vanaf ultimo 2009 in drie fases worden gesloten.

PI Schutterswei (122 plaatsen)

Deze locatie wordt per 1 januari 2012 definitief gesloten.

PI 't Keern (27 plaatsen)

Vanaf 1 januari 2012 wordt deze capaciteit definitief gesloten.

PI Maashegge (216 plaatsen)

Vanaf 1 januari 2012 wordt deze locatie volledig gesloten.

Unit 1 PI Vught (82 plaatsen)

Vanaf 1 januari 2012 wordt deze unit gesloten.

Hoofdstuk 6: Personeel

Dit personeelsplan beschrijft de personele gevolgen van de nieuwe penitentiaire landkaart, de tekortbeperkende maatregelen en de intensiveringen uit MGW. Er is gekozen voor het in één plan opnemen van de personele gevolgen om te voorkomen dat er meerdere keren een reorganisatie moet worden ingezet met het hetzelfde bereik.

Zoals het zich nu laat aanzien zal de daling van de behoefte aan capaciteit nog voortzetten tot ongeveer 2010 waarna de behoefte aan capaciteit geleidelijk weer zal toenemen. De daling in de behoefte aan capaciteit leidt op macro niveau tot boventaligheid van personeel. De geleidelijke stijging echter laat zien dat er op termijn, vanaf 2012, in een aantal regio's weer behoefte zal zijn aan meer personeel. De prognoses gaan uit van een meerjaren ontwikkelingen. Dit vergt vervolgens ook een meerjaren aanpak van de personele problematiek.

Integraal Strategisch Personeelsplan

Voor oplossingen van de gevolgen voor de medewerkers wordt niet alleen binnen het gevangeniswezen gezocht maar wordt op DJI niveau een integraal strategisch personeelsplan voorbereid. Dit plan is gericht op het ontwikkelen en professionaliseren van medewerkers en op het creëren van kansen voor medewerkers.

Het is gericht op de toekomst en hoe DJI zijn medewerkers kan boeien en binden. Dit vraagt meer dan hetgeen beschreven wordt in dit personeelsplan. Naast een visie op personeelsbeleid zal DJI meer vraaggestuurd moeten opereren. Een meer flexibele inzet van de DJI-medewerkers is hierbij een voorwaarde. In het integraal strategisch personeelsplan wordt dit verder uitgewerkt.

Mobiliteit

Hoewel op macro niveau sprake zal zijn van boventaligheid van personeel, zijn er op regionaal niveau forse verschillen te zien. Om te voorkomen dat in de ene regio personeel boventalig is en in de andere regio vacatures worden opengesteld, zullen de in te zetten voorzieningen uit het sociaal flankerend beleid gericht zijn op het inzetten van het personeel daar waar dit conform de regionale capaciteitsbehoefte nodig is. Indien noodzakelijk beperkt mobiliteit zich niet tot het gevangeniswezen. Mobiliteit naar andere sectoren van DJI (DBV, Jeugd en DForZo) behoort ook tot de mogelijkheden. Uitstroom naar andere werkgevers is zeker niet uit te sluiten en kan met behulp van voorzieningen uit het sociaal flankerend beleid uitstekend begeleid worden.

Employability

Op basis van het ISPP zal naast mobiliteit in de meest letterlijke zin van het woord ook worden ingezet op de professionele ontwikkeling van de medewerker.

Stringent vacaturebeleid

Al enige tijd wordt als gevolg van de tekortbeperkende maatregelen een stringent vacaturebeleid gevoerd. Dit beleid blijft gehandhaafd.

Maatwerk

Als derde uitgangspunt is gekozen voor maatwerk. Als werkgever vindt het gevangeniswezen het van belang dat voor personeelsleden die worden geconfronteerd met de gevolgen van dit plan, een pakket voorzieningen en maatregelen ter beschikking staat. Uit dit pakket kan vervolgens een selectie worden gemaakt die zo goed mogelijk aansluit bij de individuele behoefte en omstandigheden van ieder personeelslid. Dit leidt tot een regionale aanpak van de reorganisatie.

Regionale aanpak

De ervaring leert dat mobiliteit zich vaak beperkt tot de omgeving. Daarnaast is het uitgangspunt dat zoveel mogelijk maatwerk wordt gerealiseerd voor de individuele werknemer. De meeste initiatieven worden daarom regionaal georganiseerd. Zo zal bijvoorbeeld de arbeidsmarktverkenning ten behoeve van het inventariseren van de alternatieve arbeidsmogelijkheden regionaal worden uitgevoerd. Enerzijds vanwege het feit dat de interne DJI/GW ontwikkelingen per regio verschillen, maar anderzijds ook omdat de arbeidsmarkt in iedere regio haar eigen dynamiek kent. Het afstemmen van vraag en aanbod is op deze wijze eenvoudiger en geeft een grotere kans van slagen ten aanzien van het beoogde maatwerk per werknemer. Om op regionaal niveau goed zicht te krijgen en te houden wordt op dit moment per regio een vacature- mobiliteitscommissie ingericht. Om de aanwezige kwaliteit van medewerkers niet verloren te laten gaan, wordt daarnaast een actief beleid gevoerd om personeel zinvol binnen en of buiten DJI in te zetten. Om zicht te krijgen op mogelijkheden in de regio wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde kansenkaart.

Aangesloten wordt bij het per 1 maart 2009 geldende landelijk netwerk van mobiliteitscentra. Dit is een samenwerkingsverband van UWV /Werkbedrijf met het

ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met als voornaamste doel het begeleiden van mensen van werk naar werk.

Met een gerichte inzet van de voorzieningen uit fase 2 van het SFB acht DJI het mogelijk om de gevolgen van dit masterplan zonder gedwongen ontslagen te realiseren. Dit echter wel onder de voorwaarde dat onze medewerkers bereid zijn om daar aan het werk te gaan waar er behoefte is aan personeel.

Personele gevolgen

Tabel 9: landelijke gevolgen (medio-standen)

(aantallen x 1 fte)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A) Gecorrigeerde benodigde personele capaciteit	9.321	9.214	9.592	9.743	9.698	9.897
B) Beschikbare personele bezetting (inclusief verloop)	10.610	10.173	9.737	9.295	8.841	8.393
A-B: Boventallig (-)/vacatures	-1.289	-959	-145	448	857	1.504

Een uitsplitsing per regio (pagina 54) maakt duidelijk dat er de personele gevolgen per regio aanzienlijk verschillen. Het voeren van gericht personeelsbeleid is daarom noodzakelijk opdat anders ook in 2014 nog een boventaligheid blijft bestaan. Door alle te nemen maatregelen doen de personele gevolgen zich vooral voor bij de executieve functies. Dit heeft te maken met het feit dat de executieve functies het grootste deel vormt van het personeelsbestand.

Medezeggenschap

De medezeggenschap en de vakbonden hebben een belangrijke rol in het welslagen van dit masterplan. Met de GOR-GW en de vakbonden zal daarom het gesprek worden aangegaan over de personele gevolgen en hoe daarmee om te gaan. Dit gesprek zal worden gevoerd op basis van een zogenaamde houtskoolschets. In deze houtskoolschets wordt op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze de reorganisatie zal worden vormgegeven. GW heeft de inzet om door middel van een fase 2 organisatieverandering de landelijke personeelsproblematiek oplossen.

Hoofdstuk 7: Tot slot

Het gevangeniswezen heeft een ambitieus plan gepresenteerd. Dit plan is slechts het begin van een omvangrijk traject. Een traject waarin veel wordt gevraagd van het totale gevangeniswezen.

Op 19 mei 2009 wordt dit plan door de Staatsecretaris van Justitie aangeboden aan de Tweede Kamer. Op diezelfde dag worden alle medewerkers van het gevangeniswezen door hun leidinggevenden op de hoogte gebracht van de plannen en de gevolgen voor hun locatie of organisatie onderdeel. Aanvullend ontvangt elke medewerker een brief met daarin een korte uitleg van de plannen en een toelichting op de wijze waarop zij zullen worden begeleid tijdens de reorganisatie.

Met de medezeggenschap (GOR GW) wordt op 20 mei 2009 door de sectordirectie gevangeniswezen het gesprek aangegaan over het in te zetten medezeggenschapstraject.

Na 19 mei 2009 wordt begonnen met het inrichten van een intensief implementatietraject. Het moment waarop hiermee wordt gestart is het moment

waarop alle medewerkers zijn ingelicht. Het is vanaf dan mogelijk om medewerkers uit alle lagen en onderdelen van de organisatie te betrekken bij deze verandering. Implementatieteams zullen worden samengesteld voor zowel het invoeren van het nieuwe capaciteitsmanagement als voor het uitvoeren van het personeelsplan.

Dit alles resulteert in 2014 uiteindelijk in een penitentiaire landkaart waarin alle gedetineerden zijn ingesloten in de nabijheid van ketenpartners. Vanuit de levensloopbenadering kan dan worden gewerkt aan persoonsgerichte detentie gericht op de resocialisatie van de gedetineerde en vermindering van de recidive.