



Rapport

Datum: 22 december 2006
Rapportnummer: 2006/394

Klacht

Verzoeker klaagt over de hoogte van de winkelprijzen in de Penitentiaire Inrichting Overijssel, vestiging Zwolle.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Uit de overgelegde stukken blijkt dat volgens verzoeker de producten in de Penitentiaire Inrichting (PI) Overijssel, vestiging Zwolle, veel duurder zijn dan in de gemiddelde supermarkt. Dat, zoals hem desgevraagd was bericht, de prijzen van de (reguliere) producten 10 à 20 % boven de gemiddelde supermarktprijs liggen, bestrijdt verzoeker; ze zouden veel duurder zijn. De prijzen voor verse producten zouden zelfs meer dan 100% hoger liggen.

2. De minister van Justitie acht de klacht niet gegrond en wijst daarbij op het volgende. Op basis van de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen (zie Achtergrond, onder 2.) is het de bevoegdheid van de directeur van een inrichting om te bepalen hoe hij de gedetineerden in staat stelt gebruik te maken van het recht op aankoop van artikelen die niet in het assortiment van de PI te verkrijgen zijn. In de praktijk worden externe bedrijven in de gelegenheid gesteld hun goederen te verkopen.

In PI Overijssel wordt de winkelfunctie vervuld door APS. Gedetineerden kunnen via een bestellijst goederen aanschaffen bij APS, die de producten vervolgens in verzegelde boxen aanlevert bij de desbetreffende afdeling. Dit systeem is zo succesvol dat de winkelfunctie inmiddels op 44 locaties wordt vervuld door APS. Tussen die inrichtingen is geen prijsverschil.

De inrichting eist van APS een systeem van dubbele controle op de samenstelling van de boxen, omdat foutieve leveringen een zware belasting zijn voor het inrichtingspersoneel (beklagprocedures). In het contract met APS is ook het prijsbeleid afgesproken (zie Achtergrond, onder 3.). Oorspronkelijk was overeengekomen dat het prijsniveau zich bewoog op SRV-niveau. Inmiddels is APS aangesloten bij SPAR-supermarkten. SPAR is gespecialiseerd in het leveren aan kleinere winkels. De adviesprijzen van dit concern worden gehanteerd, waardoor het prijsniveau gunstiger is geworden. Een vergelijking met een grotere supermarkt als bijvoorbeeld Albert Heijn levert ook positieve resultaten op ten aanzien van de voorwaarden waaronder APS levert. De APS hanteert geen minimumbedrag voor bestellingen en hanteert ook geen minimum aantallen bij producten. Hiermee zijn de belangen van de gedetineerden gediend.

De vers- en gekoelde producten behoren niet tot het afgesproken assortiment van APS. Voor deze producten geldt dat zij op speciaal verzoek bij derden worden ingekocht door

APS en tegen gemaakte kosten - waaronder de kosten die het een APS medewerker kost om dat product elders te kopen - worden bezorgd. Het verrekenen van deze kosten aan gedetineerden is volgen de minister niet onredelijk.

De in het verleden gedane prijsonderzoeken van het ministerie van Justitie betroffen altijd het assortiment van de PI en niet de overige producten, wat veelal producten zijn waarmee gedetineerden zelfstandig een maaltijd kunnen bereiden in plaats van of naast de maaltijden die hun van rijkswege worden verstrekt. Deze producten kunnen vanwege de beperkte houdbaarheid en de kleine klantenkring niet in grotere aantallen worden ingekocht.

De minister merkte nog op dat er contact was geweest met andere leveranciers dan APS. Na geïnformeerd te zijn over de aantallen en de beperkingen hebben deze leveranciers aangegeven geen belangstelling te hebben. Er is dus sprake van een zeer beperkte markt van aanbieders.

De minister van Justitie deelde ten slotte nog mee dat er momenteel een nieuw winkelprijsonderzoek wordt verricht naar de prijzen in de inrichtingen onderling en in relatie tot de richtprijzen buiten de penitentiaire inrichtingen. Ook dit onderzoek is gericht op de standaard kruidenierslijst en niet op de zogenaamde versproducten.

3. In reactie op de door de minister van Justitie verstrekte inlichtingen merkte verzoeker onder meer het volgende op. Niet de directeuren van PI's zouden moeten bepalen welke goederen tot het winkelassortiment behoren, maar een en ander zou centraal moeten worden geregeld ter voorkoming van plaatselijke verschillen. Ook versproducten moeten tot het assortiment behoren, nu gedetineerden zelf maaltijden mogen bereiden. Voorts vond hij dat de minister zijn beweringen over de hoogte van de prijzen had moeten staven met meer (prijs)gegevens en zag hij niet in waarom versproducten zoveel extra moeten kosten. Volgens verzoeker hebben de franchisenemers van APS namelijk een SPAR-winkel, waaruit de versproducten zouden kunnen worden gehaald. Verzoeker wees er nog op dat de prijzen op de bestellijsten exclusief 10% verwerkingskosten zijn.

4. Nadat het verslag van bevindingen in deze zaak was uitgebracht, ontving de Nationale ombudsman het rapport "winkelprijzenonderzoek 2006" van het Ministerie van Justitie.

Het onderzoek betreft een prijsvergelijking tussen een aantal geselecteerde producten van de reguliere winkellijst van de PI 's (dus behorend tot het assortiment van de PI's en niet zogenaamde versproducten) met prijzen van die producten in Albert Heijn en een buurtsuper.

Uit dit onderzoek blijkt dat het prijsindexcijfer van de PI in kwestie precies 100 is. Dat betekent dat deze PI relatief goedkoop noch duur is.

II. Beoordeling

5.1. Het vereiste van bijzondere zorg houdt in dat bestuursorganen aan personen die onder hun hoede zijn geplaatst de zorg verlenen waarvoor deze personen, vanwege die afhankelijke positie, op die bestuursorganen zijn aangewezen.

5.2. Artikel 44 van de Penitentiaire beginselenwet (zie Achtergrond, onder 1.) bepaalt dat in de huisregels regels worden gesteld omtrent de aankoop door gedetineerden van andere gebruiksartikelen dan die welke door de directeur ter beschikking worden gesteld. Het modelreglement houdt in dat - binnen door de directeur te stellen grenzen - een gedetineerde recht heeft op aankoop van artikelen die niet in het assortiment van de penitentiaire inrichting te krijgen zijn. Van de directie van een PI mag worden verwacht dat zij er voldoende op toeziet dat het prijspeil van de aangeboden goederen redelijk is in vergelijking met het prijspeil van winkels buiten een PI.

6. Uit de door de minister van Justitie verstrekte gegevens is gebleken dat de prijzen van de producten die tot het afgesproken winkelassortiment van de PI behoren zich ongeveer op het niveau van de SPAR bevinden, wat een acceptabel niveau is. Dat mogelijk in andere supermarkten het prijsniveau (deels) gunstiger is, wil nog niet zeggen dat de prijzen van deze primaire levensbehoeften onredelijk is. Enig prijsverschil is bovendien gerechtvaardigd door de extra inspanning die de exploitant van de inrichtingswinkel moet leveren op bijvoorbeeld het punt van controle van de leveringen. De minister heeft er in dit verband op gewezen dat er wel contact is geweest met andere leveranciers dan die waarmee de inrichting nu werkt, maar dat deze geen belangstelling hadden, zodat er sprake is van een zeer beperkte markt van aanbieders. Overigens is uit prijsonderzoek inmiddels gebleken dat de prijzen in de PI zich op een gemiddeld niveau bevinden.

7. Voor wat betreft de zogenaamde vers- en gekoelde producten geldt dat deze zich gemiddeld op een hoger prijsniveau bevinden dan buiten de inrichting gebruikelijk is. De Nationale ombudsman vindt ook dit acceptabel, omdat het hogere prijsniveau niet disproportioneel is. Het gaat om versproducten die in de plaats van producten die in de inrichting worden verstrekt worden gebruikt, onder meer voor het zelf bereiden van een maaltijd. Deze producten kunnen omdat de houdbaarheid kort is, slechts beperkt ingekocht worden en deze inkoop vormt per bestelling maatwerk. Het gaat daarbij zeker niet om een standaardassortiment dat op gelijke wijze als houdbare producten verstrekt kan worden en er gelden dan ook geen vaste prijsafspraken voor. Anders dan verzoeker kennelijk veronderstelt is er geen sprake van dat in de inrichtingswinkel standaard het hele assortiment van een gewone SPAR-winkel verkrijgbaar is, dus inclusief de koel- en versproducten. Het komt de Nationale ombudsman redelijk voor dat de eventuele extra kosten van aanschaf van die producten bij een derde doorberekend worden aan de gedetineerden. Hoewel de prijzen van versproducten over het geheel genomen wat hoger liggen is niet gebleken dat de prijzen van deze producten in een duidelijke wanverhouding staan tot dat wat buiten de inrichting berekend wordt. Een dreigende wanverhouding moet naar het oordeel van de Nationale ombudsman wel een voortdurend aandachtspunt zijn voor de minister en de directie van PI.

8. Uit het vorenstaande volgt dat de directie van de PI Zwolle voor wat betreft de winkelprijzen voldoet aan de bijzondere zorgverplichting die zij jegens de gedetineerden heeft.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de directie van Penitentiaire Inrichting Overijssel, vestiging Zwolle, is niet gegrond.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat een prijsonderzoek is verricht naar de prijzen in de inrichtingen onderling en in relatie tot de richtprijzen buiten de penitentiaire inrichtingen.

Onderzoek

Op 18 oktober 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer L. te Hoogeveen, met een klacht over een gedraging van de directie van de Penitentiaire Inrichting Overijssel, vestiging Zwolle.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie.

1. Verzoekschrift van 16 oktober 2005 met bijlagen.
2. Standpunt minister van Justitie van 8 maart 2006 met bijlagen.

3. Reactie verzoeker van 29 maart 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Penitentiaire beginselenwet

artikel 44, eerste en vijfde lid:

“1. De directeur draagt zorg dat aan de gedetineerde voeding, noodzakelijke kleding en schoeisel worden verstrekt dan wel dat hem voldoende geldmiddelen ter beschikking worden gesteld om hierin naar behoren te voorzien.

(...)

5. In de huisregels worden regels gesteld omtrent de aankoop door gedetineerden van andere gebruiksartikelen dan die welke door de directeur ter beschikking worden gesteld.”

2. Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen

“3.7. Winkel

(Op de navolgende onderwerpen na, aan de directeur)

(aankoop gebruiksartikelen)

(aankoop gebruiksartikelen tot maximaal € 90, waarvan maximaal € 22,50 aan telefoonkaarten per week, tenzij de directeur op basis van gewenste internationale telefoongesprekken anders bepaalt en mits voldoende saldo op rekening-courant)

(U heeft, binnen door de directeur te stellen grenzen, recht op aankoop van artikelen die niet in het assortiment van de penitentiaire inrichting te verkrijgen zijn/buitenwinkel)”

3. Overeenkomst tussen PI Zwolle en A.P.S. inzake exploitatie van de inrichtingswinkel

“Artikel 7. (Prijnsbeleid)

(...)

b. De franchisenemer mag op artikelen die niet in de winkel verkocht worden, doch welke hij op speciaal verzoek van buiten ophaalt/verzorgt een toeslag van 10% in rekening

brengen aan degene die deze bestelling heeft geplaatst. Het gaat hier om o.a. artikelen van een slager, bakker, visboer, zuivel, toko, Hema, islamitische slager etc.

(...)

d. Het prijsniveau beweegt zich op S.R.V.-niveau.”