

Literatuuronderzoek
privatisering
gevangeniswezen

Eindrapport

Peter Wilms
Rafiq Friperson
Jamie Weda

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)

© WODC

Den Haag, oktober 2011

Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen

Peter Wilms, Rafiq Frierson en Jamie Weda

Ape rapport nr. 924

© 2011 WODC

Website: www.ape.nl

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

INHOUD

0	SAMENVATTING EN CONCLUSIES /SUMMARY AND CONCLUSIONS	3
0.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	3
0.2	Conceptueel kader	3
0.3	Het Nederlandse gevangeniswezen in internationaal perspectief	6
0.4	Aanleiding- en vormgeving van privatisering (internationaal)	7
0.5	Effecten van privatisering (internationaal)	9
0.6	Mogelijke effecten van privatisering in het Nederlandse gevangeniswezen	13
0.7	Schematische samenvatting internationale ervaringen met privatisering	15
0.8	Summary	17
1	PROBLEEMSTELLING EN AANPAK	21
1.1	Aanleiding	21
1.2	Vraagstelling	21
1.3	Aanpak en verantwoording	22
1.3.1	Stappenplan	22
1.3.2	Methodologie en weging	24
1.4	Opbouw	26
2	CONCEPTUEEL KADER	27
2.1	Begrippenkader	27
2.2	Theoretisch kader	33
2.2.1	Motieven voor privatisering (uit theoretische literatuur)	33
2.2.2	Randvoorwaarden voor privatisering (uit theoretische literatuur)	35
3	HET NEDERLANDS GEVANGENISWEZEN IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF	43
3.1	Institutioneel kader	43
3.2	Kosten en kwaliteit in internationaal perspectief	44
3.2.1	Kosten in internationaal perspectief	44
3.2.2	Kwaliteit in internationaal perspectief	46
3.3	Ervaringen met privatisering in het gevangeniswezen	48
3.3.1	Uitbesteding van taken	48
3.3.2	DBFM(o)	49
3.4	Conclusie	51
4	VORMGEVING VAN PRIVATISERING (INTERNATIONAAL)	53
4.1	Aanleiding voor privatisering	53

4.2	Vormgeving van privatisering	60
4.2.1	Het contract	60
4.2.2	Toezicht	63
4.2.3	Juridische aspecten	64
4.2.4	Verantwoordelijkheidstoedeling (bij wanprestaties)	66
4.3	Conclusies	68
5	EFFECTEN VAN PRIVATISERING (INTERNATIONAAL)	71
5.1	Internationale empirische studies	71
5.1.1	Meta-analyses en overzichtsstudies	78
5.1.2	Casestudies	80
5.2	Effecten op kosten	85
5.3	Effecten op kwaliteit	87
5.4	Effecten op kosteneffectiviteit	90
5.5	Effecten op versobering	91
5.6	Overige effecten en risico's	92
5.6.1	Overige effecten van privatisering	92
5.6.2	Risico's van privatisering	92
5.7	Factoren en mechanismen die effecten beïnvloeden	93
5.8	Conclusies	97
6	MOGELIJKE EFFECTEN VAN PRIVATISERING IN HET NEDERLANDSE GEVANGENISWEZEN	101
6.1	Kosten	101
6.2	Kwaliteit	103
6.3	Kosteneffectiviteit	104
6.4	Versobering	104
6.5	<i>Lessons learned: do's en don'ts</i> bij privatisering van het Nederlandse het gevangeniswezen	105
	LITERATUURLIJST	107
	BIJLAGE	115
	Eendimensionale studies naar het effect op kosten	115
	Eendimensionale studies naar het effect op kwaliteit	122
	Samenstelling begeleidingscommissie	137

0 SAMENVATTING EN CONCLUSIES / SUMMARY AND CONCLUSIONS

0.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

In het Regeerakkoord wordt het voornemen uitgesproken “de privatisering voor te bereiden van de voor het gevangeniswezen relevante taken met het oog op versoering en kosteneffectiviteit.” (Regeerakkoord, 2010). Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft aan Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics (APE) gevraagd een literatuuronderzoek uit te voeren. Doel van dit onderzoek is om op basis van nationale en internationale literatuur *te “analyseren of (vormen van) privatisering binnen het Nederlandse gevangeniswezen kunnen leiden tot versoering en een hogere kosteneffectiviteit”*.

0.2 Conceptueel kader

Begrippenkader

Privatisering, kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versoering zijn belangrijke begrippen in dit onderzoek. Onderstaand lichten we deze begrippen beknopt toe:

- *Privatisering* in het gevangeniswezen houdt in dat de overheid de vastgoedtaken (zoals het ontwerp en de bouw van de gevangenis) en/of detentietaken (zoals de catering, bewaking en schoonmaak van de gevangenis) aan een private partij uitbesteedt.
- Bij uitbesteding van taken gaat het om een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de contracterende partijen. We noemen dit daarom *Publiek-Private Samenwerking (PPS)*. Binnen deze context onderscheiden we vier vormen van PPS in het gevangeniswezen: (1) uitbesteding van één of meerdere vastgoed- en/of detentietaken, (2) uitbesteding van alle vastgoed- en (eventueel) een deel van de detentietaken (DBFM(o))¹, (3) uitbesteding van alle detentietaken (outputmanagement) en (4) uitbesteding van alle vastgoed- en detentietaken (DBFMO).
- De *kosten* in het gevangeniswezen bestaan uit twee onderdelen:

¹ DBFMO staat voor Design Build Finance Maintain en Operate. DBFM(o) houdt in dat het volledige vastgoedpakket (DBFM) oftewel ontwerp, bouw, financiering en onderhoud, en een deel van de detentietaken (o) wordt uitbesteed aan een private partij.

1. *Vastgoedkosten*: de kosten van ontwerp-, bouw- en inrichting- van het gevangeniscomplex.
2. *Operationele kosten*: de operationele kosten bestaan uit:
 - a. Detentiekosten: dit zijn alle operationele kosten *die direct* tot uiting komen in de kosten van een gevangenis. Zoals personeelskosten, huisvestingskosten, voedselkosten en vervoerskosten.
 - b. Additionele kosten: dit zijn alle bijkomende operationele kosten die *niet direct* tot uiting komen in de kosten van een gevangenis. Dit betreffen bijv. de transactiekosten (kosten van de voorbereiding van het uitbestedingscontract, onderhandelen over het contract, toezicht/monitoring op het contract) en overheadkosten. Dit laatste betreft bijvoorbeeld algemene overheadkosten bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Rijksgebouwendienst (RGD).
- *Kwaliteit*: de kwaliteit in het gevangeniswezen kan worden geoperationaliseerd op basis van vier dimensies: (1) interne veiligheid, (2) externe veiligheid, (3) menswaardigheid en (4) resocialisatie. Per dimensie worden een aantal indicatoren onderscheiden.
- *Kosteneffectiviteit* houdt in dat de kwaliteit van de detentie wordt geoptimaliseerd, tegen zo laag mogelijke kosten (gegeven het aantal gevangenen). Bij kosteneffectiviteit wordt er dus zowel gekeken naar de kosten als de kwaliteit.
- *Versobering* houdt een bewuste keuze in voor een verlaging van het kwaliteitsniveau van een dienst of een product waarmee besparingen kunnen worden gerealiseerd. Versobering is geen logisch gevolg van privatisering. Een gewenste verlaging van het kwaliteitsniveau kan immers ook in een publieke setting van het gevangeniswezen vorm krijgen.

Theoretisch kader

Uit een *tour d'horizon* van de theoretische literatuur kan privatisering grofweg worden verklaard vanuit vier invalshoeken:

- *Economisch*: efficiency bij overheden is lager in vergelijking met private bedrijven, doordat managers bij overheden geen prikkels hebben om naar winst te streven.
- *Budgettaire*: privatisering (in het bijzonder afstoting en in mindere mate uitbesteding) is een middel om te vermijden dat grote kapitaaluitgaven vanwege de bouw van nieuwe gevangenissen ten laste komen van de begroting.
- *Politiek*: de keuze om bepaalde publieke diensten al dan niet uit te besteden wordt grotendeels bepaald door allerlei belangengroepen.

- *Ideologisch*: de ideologische gedachte achter privatisering is gestoeld op het neoliberalisme. Hieruit volgen grofweg drie argumenten: (1) de marktsector zou efficiënter functioneren dan de publieke sector door de aanwezigheid van prikkels die in de publieke sector ontbreken, (2) privatisering zou leiden tot een grotere transparantie en aansprakelijkheid van de geprivatiseerde onderneming en (3) privatisering zou leiden tot een grotere keuzevrijheid van consumenten doordat een naar winst strevende private onderneming eerder zal inspelen op de behoefte van de consument.

Voorts volgen uit de theorie vijf randvoorwaarden die mede bepalend zijn voor de effecten van privatisering:

- *Transactiekosten*: uitbesteding zal alleen baten opleveren als het efficiencyvoordeel als gevolg van uitbesteding groter is dan de extra transactiekosten als gevolg van uitbesteding. Bij uitbesteding in het gevangeniswezen zullen de extra transactiekosten relatief hoog zijn door de hoge mate van specificiteit (een gevangenis vereist hoge initiële investeringskosten en een gevangenis is moeilijk voor een ander doel in te zetten) en de lage mate van meetbaarheid van de prestaties van het product gevangeniswezen. Het is – gegeven de inzichten uit de transactiekostentheorie – dus moeilijk prestatie-indicatoren voor een gevangenis op te stellen en het toezicht hierop zal gepaard gaan met hoge kosten. De benchmark die voor de kwaliteit van Nederlandse gevangenissen is ontwikkeld laat zien dat de prestaties van Nederlandse gevangenissen moeilijk meetbaar zijn: er worden ruim 40 kwaliteitsindicatoren onderscheiden waarvan slechts een deel daadwerkelijk kan worden gemeten. Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de transactiekosten de eerste keer dat iets geprivatiseerd wordt relatief hoog zullen zijn. Bij een volgende privatisering kunnen er namelijk leereffecten ontstaan doordat contracten en aanbestedingsprocedures niet helemaal opnieuw hoeven te worden uitgedacht.
- *Duur van het contract*: een korte contractduur kan investeringen van aanbieders ontmoedigen. Een lange contractduur kan leiden tot belemmering van concurrentie tussen aanbieders en hoge kosten van beleidswijzigingen die moeten worden doorgevoerd.
- *Marktomstandigheden*: uitbesteding zal (ceteris paribus) tot grotere efficiencyvoordelen leiden bij een groter aantal aanbieders.
- *Schaalvoordelen*: door schaalvoordelen (lagere kosten per eenheid product bij uitbreiding productie) zullen de efficiency voordelen groter zijn bij grotere aanbieders.
- *Marktfalen*: er kan zich marktfalen voordoen door marktmacht indien de markt zou worden gedomineerd door één aanbieder.

0.3 Het Nederlandse gevangeniswezen in internationaal perspectief

Het Nederlandse gevangeniswezen

Het gevangeniswezen in Nederland is centraal georganiseerd. De Rijksgebouwendienst (RGD) is verantwoordelijk voor het vastgoed en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voor de detentie. Tussen 1997 en 2010 zijn de reële kosten per gevangene in Nederland in totaal met ruim 38% gestegen (van € 141 per gevangene in 1997 tot € 194 per gevangene in 2010). Dit is gelijk aan een jaarlijkse gemiddelde reële stijging van 2,5%. Tussen 2006 en 2010 is er sprake geweest van een daling van het aantal gedetineerden (12%) en de celcapaciteit (16%). De celcapaciteit daalde het sterkst tussen 2008 en 2010. Dit komt doordat DJI capaciteit heeft afge-stoten. Doordat de celcapaciteit sterker daalde dan de populatie, steeg de bezettingsgraad tussen 2006 en 2010 van 88 gevangenen per 100 plaatsen tot 93 gevangenen per 100 plaatsen. Dit is een stijging van 6%.

Kosten en kwaliteit in internationaal perspectief

Er kunnen geen betrouwbare uitspraken worden gedaan over de huidige kosten van het Nederlands gevangeniswezen in vergelijking met andere landen. De cijfers uit de overzichtsstudies zijn namelijk niet vergelijkbaar tussen landen. Dit komt doordat de kosten in de verschillende landen niet op dezelfde manier worden bepaald. Uit de vergelijking tussen landen volgt dat Nederlandse gevangenis in 2008 een relatief lage bezettingsgraad hadden. De bezettingsgraad is het aantal gedetineerden per 100 cellen. Een bezettingsgraad boven de 100 betekent dus dat er (gemiddeld genomen) meerdere gedetineerden in één cel worden gehuisvest. De bezettingsgraad in Nederland was in 2008 gelijk aan 82 gevangenen per 100 cellen tegenover een gemiddelde van 103 over alle landen. Uit de vergelijking van kwaliteitsmaatstaven blijkt dat Nederland in 2007 relatief weinig ontvluchtingen had uit gevangenis. Het aantal ontvluchtingen is gelijk aan 2,7 per 10.000 gevangenen tegenover een gemiddelde van 4,3 ontvluchtingen per 10.000 gevangenen over de vergelijkbare landen. Op basis van cijfers uit 2001 over één Nederlandse gevangenis kan worden gesteld dat het grootste deel van de kosten ruwweg bestaat uit operationele kosten (85%) en slechts 15% uit vastgoedkosten. Van de operationele kosten bestaat ongeveer 81% uit detentiekosten en 19% uit additionele kosten.

Ervaringen met- en effecten van privatisering in het Nederlandse gevangeniswezen

In het Nederlandse gevangeniswezen worden enkele deeltaken uitbesteed aan private partijen (bijvoorbeeld catering, bewaking en schoonmaak). Het

is onduidelijk wat het effect op de kosten en kwaliteit hiervan is. Daarnaast is er in Nederland sprake van overdracht van het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van gevangenissen aan een private partij. Dit gebeurt via zogenoemde DBFM(o) contracten. Er zijn momenteel drie justitiële inrichtingen door middel van DBFM(o) aanbesteed. Voor deze aanbestedingen is ex ante een daling van de vastgoedkosten voorspeld door middel van een zogenoemde Publiek-Private-Comparator (PPC). Het daadwerkelijke (ex post) effect op de vastgoedkosten van deze DBFM(O) aanbestedingen is echter (nog) niet bekend.

0.4 Aanleiding- en vormgeving van privatisering (internationaal)

Aanleiding voor privatisering

Kenmerkend is dat in het merendeel van de landen de matige kwaliteit van het publieke gevangeniswezen (in het bijzonder overbezetting) een aanleiding was om te privatiseren. Zo was er in zowel de Verenigde Staten als in het Verenigd-Koninkrijk sprake van grote overbezetting en slechte kwaliteit van publieke gevangenissen. Australië kampte met gebrekkige faciliteiten en slecht functionerend personeel.

Vormgeving privatisering

Tussen landen en tussen geprivatiseerde gevangenissen zijn er verschillen in de wijze waarop privatisering is vormgegeven. Deze verschillen hebben voornamelijk betrekking op de afspraken in het contract, de wijze van vergoeding, toezicht en de verantwoordingstoedeling bij wanprestaties.

Afspraken in het contract

Bij de afspraken in het contract kan een onderscheid worden gemaakt in drie type contracten: (1) *measuring operation contracts* (contracten waarin afspraken worden gemaakt over de procedures, bijvoorbeeld het aantal uren re-integratie activiteiten voor een gedetineerde), (2) *measuring outcome contracts* (contracten waarin afspraken worden gemaakt over de uitkomstvariabelen, bijvoorbeeld het aantal gevangenen dat jaarlijks recidiveert) en (3) contracten waarin zowel afspraken worden gemaakt over de procedures als de uitkomstvariabelen.

Toezicht

Belangrijkste reden voor het toezicht is ervoor zorgen dat de afspraken in het contract worden nageleefd (ten einde de veiligheid van de gevangenen, het gevangenispersoneel en de samenleving te garanderen). Het toezicht op gevangenissen (monitoring) kan variëren van het incidenteel doornemen van interne rapporten tot constante observaties op locatie. Soms wordt er bij het monitoren ook een vergelijking gemaakt tussen de prestaties van de private gevangenis en een vergelijkbare publieke gevangenis.

Wijze van vergoeding

Er worden in de literatuur zes manieren onderscheiden waarop de overheid de private partij kan vergoeden. Namelijk: (1) een bedrag per gevangene, (2) een prestatie afhankelijk bedrag per gevangene, (3) een prestatieafhankelijk bedrag per gevangene plus capaciteitstoeslag, (4) een vast bedrag voor de totale beschikbare capaciteit, plus een variabel bedrag per gedetineerde(dag) en strafkortingen indien afgesproken normen niet worden gehaald (5) een kostendekkend bedrag, (6) een vast bedrag geïndexeerd voor prijsstijgingen. De eerstgenoemde vorm van vergoeding is het meest gebruikelijk. De vijfde en zesde vorm worden respectievelijk in Frankrijk en Brazilië toegepast.

Juridische aspecten

Private gevangenissen zijn gebonden aan dezelfde wet- en regelgeving als publieke gevangenissen. Privatisering van detentie gerelateerde taken dient een wettelijke basis te hebben. In vergelijking met de VS zijn er in het Verenigd Koninkrijk sterke(re) juridische mechanismen om geprivatiseerde gevangenissen aansprakelijk te stellen voor hun prestaties. Zo is in de Britse *Criminal Justice Act* uit 1991 vastgelegd dat de Britse overheid een veto mag uitspreken over elke persoon die in dienst komt van een private gevangenis, in tegenstelling tot de VS waar private partijen zelf bepalen wie ze aannemen. Daarbij is in de *Criminal Justice Act* vastgelegd dat elke Britse gevangenis zijn eigen toezichthouder heeft. Daarnaast monitort de Britse overheid private (en publieke) gevangenissen via onafhankelijke commissies. Opvallend punt over de aansprakelijkheid in de VS is dat geprivatiseerde gevangenissen – in tegenstelling tot Amerikaanse publieke gevangenissen – kunnen worden aangeklaagd door gevangenen (of belangenverenigingen voor gevangenen) die zich niet goed behandeld voelen door de private gevangenis. Voorts zijn in de Verenigde Staten vaker dan in het Verenigd Koninkrijk contracten ontbonden ingeval de private partij zich niet aan de afspraken hield.

Verantwoordelijkheidstoedeling

Bij de verantwoordelijkheidstoedeling (bij wanprestaties) kunnen er in het contract afspraken worden gemaakt over (1) constructie (afspraken over de bouw en planning alvorens de gevangenis wordt geopend), (2) beheer (afspraken over de dagelijkse gang van zaken, bijvoorbeeld de interne veiligheid in de gevangenis) en (3) aansprakelijkheid (afspraken over wie verantwoordelijk is bij wanprestaties in de uitvoering). Bij constructie zijn er verschillende mogelijkheden om risico af te dekken. Voorbeelden hiervan zijn het opleggen van standaarden waaraan de gevangenis dienen te voldoen en maandelijkse voorgangsrapportage over de bouw van de gevangenis. Bij beheer variëren de mogelijkheden om risico's af te dekken van controle op vaste momenten tot continue controles en de opzet van een kwaliteitsprogramma waaraan de gevangenis moet voldoen. Bij aansprakelijkheid (bij wanprestaties) variëren de mogelijkheden van het recht van de overheid om in "noodsituaties" in te grijpen tot het opnemen van "ontsnappingsboetes" voor elke ontsnapte gedetineerde uit een private gevangenis.

0.5 Effecten van privatisering (internationaal)

Afwegingskader

Alle in dit onderzoek besproken empirische studies naar de effecten van privatisering in het gevangeniswezen voldoen aan verschillende vooraf gestelde methodologische criteria. Binnen deze studies constateren we echter kwaliteitsverschillen. Als gevolg hiervan wegen de studies binnen de selectie niet even zwaar.

- Allereerst hechten we meer waarde aan studies die ingaan op het effect van privatisering op kosten en kwaliteit – voor dezelfde casus –, dan studies die alleen ingaan op kosten of kwaliteit. Bij studies die bijvoorbeeld slechts kijken naar het effect van privatisering op de kosten kan immers niet worden verondersteld dat de (niet besproken variabele) kwaliteit constant is gebleven (en vice versa). Aan dergelijke zogeheten *eendimensionale* studies hechten we dan ook minder waarde.
- Binnen deze afgebakende groep studies die zowel ingaan op kosten als kwaliteit hechten we extra waarde aan meta-analyses;
- Binnen de afgebakende groep van studies hechten we ten slotte extra waarde aan studies waarbij operationele kosten in ruime zin zijn gedefinieerd. Dat wil zeggen dat bij de vergelijking van verschillen in de operationele kosten tussen private en publieke gevangenisrekening is gehouden met de additionele kosten (overheadkosten en transactiekosten).

Effecten van privatisering op kosten

Uit een analyse van de internationale literatuur kan niet worden geconcludeerd - rekening houdend met de weging van de studies - dat privatisering zal leiden tot een daling van de operationele kosten. De meerderheid (zes van de negen) studies laat weliswaar een kostenbesparing zien (van 2,0% tot 13,8%) - maar in deze studies is geen rekening gehouden met de additionele kosten (transactiekosten en overheadkosten) als gevolg van privatisering. Het in deze studies besproken effect van privatisering heeft dus alleen betrekking op de detentiekosten, niet op de breder gedefinieerde operationele kosten. Deze studies wegen dan ook minder zwaar (zie het afwegingskader). In de zwaarwegende studie waar wel rekening is gehouden met de additionele kosten wordt geen effect van privatisering op de operationele kosten geconstateerd. We kunnen daarom niet concluderen dat privatisering zal leiden tot een daling van de operationele kosten.

Vier eendimensionale studies gaan in op het effect van privatisering op de vastgoedkosten. De in deze studies geconstateerde besparingen op vastgoedkosten lopen uiteen van 10% tot 50%. Belangrijke kanttekening bij deze studies is dat er geen rekening is gehouden met het effect van privatisering op de kwaliteit. Het is dus niet duidelijk of de in deze eendimensionale studies geconstateerde besparingen op vastgoed gepaard gaan met (bijvoorbeeld) hogere onderhoudskosten vanwege kwalitatief minder goede gebouwen. Er dient dan ook zeer terughoudend met deze uitkomsten te worden omgesprongen.

Effecten van privatisering op kwaliteit

Op basis van de internationale literatuur kan, rekening houdend met de weging van de studies en gegeven diverse methodologische belemmeringen, geen eenduidige uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen.

In slechts drie van de negen besproken studies wordt een *eenduidig* effect op kwaliteit aangetoond (d.w.z. hetzelfde effect op elk van de in de studie besproken indicatoren). Dit betreft een eenduidig negatief effect uit een studie naar een geprivatiseerde gevangenis in de Amerikaanse staat Californië en een eenduidig positief effect naar een studie over geprivatiseerde gevangenissen in respectievelijk Brazilië en Frankrijk. Uit de eerstgenoemde studie volgt dat privatisering leidt tot een daling van de kwaliteit – op *elk* van de in de studie besproken indicatoren (meer veiligheidsincidenten en drugsgebruik). Uit de studie naar Braziliaanse gevangenissen volgt dat privatisering leidt tot betere zorg, minder veiligheidsincidenten tussen ge-

detineerden en personeel, minder ontvluchtingen en een lager sterftcijfer. Ten slotte volgt uit de studie naar Franse gevangenen dat er sprake is van een betere kwaliteit (waarbij niet wordt aangegeven welk kwaliteitsaspect nu precies is verbeterd).

De eenduidige positieve uitkomsten uit de studies naar Braziliaanse en Franse gevangenen wegen in lijn met ons afwegingskader minder zwaar dan de eenduidige negatieve uitkomsten uit de studie naar de gevangenis in Californië. In laatstgenoemde studie wordt in de operationele kosten namelijk rekening gehouden met de additionele kosten (transactiekosten en overheadkosten). Voorts blijkt uit een (eveneens zwaarwegende) meta-analyse over Amerikaanse gevangenen dat private gevangenen op slechts één indicator beter scoren (deelname aan en waardering van arbeid). We kunnen echter geen eenduidige uitspraak doen op basis van de in onze optiek zwaarwegende uitkomsten over de gevangenis in Californië en de voornoemde meta-analyse van Lundahl e.a. (2007). Voornaamste reden hiervoor is het feit dat in beide studies slechts wordt ingegaan op een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren. Daarbij is kwaliteit een heteroog begrip en is het problematisch dat kwaliteitsindicatoren niet consistent zijn gedefinieerd in de onderzochte studies. Ten slotte is er vrijwel geen inzicht in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen. Beargumenteerd kan immers worden dat een teruggang vanaf een hoog kwaliteitsniveau als veel minder problematisch zal worden gezien dan wanneer een teruggang vanaf een laag kwaliteitsniveau plaats vindt.

Effecten van privatisering op kosteneffectiviteit

Er kan op basis van de internationale literatuur, rekening houdend met de weging van de studies, de hiervoor besproken conclusies over de effecten op kwaliteit en gegeven diverse methodologische belemmeringen, geen eenduidige uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de kosteneffectiviteit van het gevangeniswezen.

Slechts twee van de negen studies laten een eenduidig effect van privatisering op de kosteneffectiviteit zien. Dit betreft een casestudie over een Braziliaanse gevangenis waaruit een positief effect op kosteneffectiviteit volgt en een casestudie over een gevangenis in Californië waaruit een negatief effect op kosteneffectiviteit volgt. Zoals eerder aangegeven weegt laatstgenoemde casestudie zwaarder dan die over de Braziliaanse gevangenis. We kunnen echter niet op basis van deze ene zwaarwegende casestudie concluderen dat privatisering niet kosteneffectief is. Bezwaar hier tegen is namelijk dat in de betreffende studie slechts wordt ingegaan op

een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren. Daarbij geldt ook hier de problematiek dat kwaliteitsindicatoren niet consistent zijn gedefinieerd in studies en er vrijwel geen inzicht is in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen. Alles overziende kunnen we daarom niet een betrouwbare uitspraak doen over het effect van privatisering op de kosteneffectiviteit van het gevangeniswezen op basis van de internationale empirische literatuur.

Effecten van privatisering op versobering

Op basis van de internationale literatuur kan geen uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de versobering. Het effect van privatisering op versobering komt namelijk in geen van de studies aan de orde. Dit geldt ook voor de eendimensionale studies en de studies die niet voldeden aan onze methodologische criteria. Dit is in lijn met het feit dat versobering in geen van de landen een argument is geweest om te privatiseren.

Neveneffecten en risico's van privatisering

Naast voornoemde effecten op kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versobering kan privatisering leiden tot meer innovaties (door prikkels voor kostenbesparing), betere prestaties van publieke gevangenissen (door toegenomen concurrentie) en versterking van verantwoordelijkheid (doordat de private gevangenis zijn bestaansrecht aan het contract ontleent). Mogelijke risico's van privatisering zijn een afruil tussen kosten en kwaliteit en het gevaar dat er een lobby voor strengere straffen ontstaat die louter door financiële motieven wordt ingegeven.

Factoren van belang bij privatisering

De gevolgen van privatisering worden beïnvloed door de volgende factoren: (1) de wijze van financiering van de operationele kosten, (2) de wijze van monitoring, (3) de wettelijke mogelijkheden om te variëren in arbeidsvoorwaarden en bezetting, (4) de duur van het contract, (5) de mate van uitbesteding van detentietaken en (6) de mogelijkheid om het geweldsmonopolie over te dragen aan een private partij. Deze mechanismen kunnen voor een deel de geschetste risico's voorkomen of verminderen.

Witte vlekken in internationale empirische literatuur

In de internationale (empirische) literatuur wordt geen aandacht besteed aan de toepassing van het geweldsmonopolie in private gevangenissen, de gevolgen van tussentijdse beleidswijzigingen voor de kosten van privatisering, de afstemming met andere onderdelen van de strafrechtketen en de rechtspositie van het gevangenispersoneel. Voorts is er in de empirische

literatuur weinig bekend over de omvang van (de mutatie van) de additionele kosten bij privatisering. Verder bevatten de studies geen informatie over de tijdshorizon waarin de effecten op kosten en kwaliteit zich voordoen. Ten slotte is er weinig bekend over het effect van de mate van toezicht op de kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versobering in het gevangeniswezen. Vanuit de theorie komen alleen de transactiekostentheorie en inzichten over de duur van het contract beperkt aan bod.

0.6 Mogelijke effecten van privatisering in het Nederlandse gevangeniswezen

Kosten

De meerderheid (zes van de negen) internationale studies laat weliswaar een besparing op de operationele kosten zien (van 2,0% tot 13,8%), maar in deze zes studies is geen rekening is gehouden met de additionele kosten (transactiekosten en overheadkosten) die ook bij privatisering (voor een groot deel) onvermijdbaar zijn. In deze studies heeft de besparing dus alleen betrekking op de detentiekosten. Hierdoor wegen deze studies in onze optiek minder zwaar (zie ook ons afwegingskader in paragraaf 0.5). In de studie waar er in de operationele kosten wel rekening is gehouden met de additionele kosten leidt privatisering niet tot een besparing op de operationele kosten. Alles overziend geven de studies geen aanwijzingen dat privatisering in Nederland tot een betekenisvolle daling van de operationele kosten zal leiden, als we rekening houden met de additionele kosten (transactiekosten en overheadkosten). De transactiekosten kunnen volgens de transactiekostentheorie in het gevangeniswezen door de kenmerken van het product (grote specificiteit- en lage meetbaarheid) substantieel zijn.

Op basis van de internationale literatuur verwachten we dat privatisering zal leiden tot een daling van de vastgoedkosten in het Nederlandse gevangeniswezen. Belangrijke kanttekening bij voorgenoemde conclusie is dat het onduidelijk is of deze kostenbesparing gepaard zal gaan met een daling van de kwaliteit waardoor er bijvoorbeeld hogere onderhoudskosten ontstaan vanwege minder goede gebouwen. Opgemerkt dient te worden dat deze kostenvoordelen zich vooral zullen voordoen in de situatie dat er nieuwbouw nodig is als gevolg van capaciteitsuitbreiding (bij een stijgende populatie van het aantal gedetineerden). Deze situatie is in Nederland thans minder actueel dan in het recente verleden. Daarbij zouden deze kostenbesparingen zich ook kunnen voordoen bij vervangingsinvesteringen vanwege verouderde gebouwen.

Naast bovenstaande uitspraak over de richting van het effect stelt de literatuur ons in staat een uitspraak te doen over de voorwaarden waaronder privatisering kan leiden tot een besparing op de operationele kosten: besparingen kunnen worden gerealiseerd door meer nadruk op efficiency in het werkproces, het flexibeler inzetten van medewerkers en de grotere flexibiliteit in salarissen van medewerkers. Opgemerkt dient te worden dat voordelen op het gebied van (het flexibeler aantrekken en afstoten van) medewerkers in Nederland moeilijker zullen zijn te realiseren doordat de Nederlandse arbeidsmarkt (door o.a. het relatief strenge ontslagrecht) minder flexibel is dan in Angelsaksische landen. Daarbij zal de wijze van vergoeding van invloed zijn op de potentiële besparing op de operationele kosten. Vergoeding op basis van een van tevoren afgesproken tariefplafond zal tot grotere besparingen leiden dan kostendekkende financiering.

Kwaliteit

Het is op basis van de empirische literatuur, rekening houdend met de weging van de studies, niet mogelijk om ex ante een betrouwbare uitspraak te doen over de effecten van privatisering op de kwaliteit van het Nederlandse gevangeniswezen. Voornaamste reden hiervoor is het feit dat er ex post geen consensus is over het effect van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen (zie paragraaf 0.5 "effecten op kwaliteit" voor een onderbouwing hiervan).

Los van de richting van het effect op kwaliteit kunnen we stellen dat een kwaliteitsverslechtering in het Nederlandse gevangeniswezen minder verstrekkende gevolgen zal hebben dan in de studies besproken landen. Reden hiervoor is het feit dat in vrijwel alle landen waar er sprake is van privatisering dit (mede) tot doel had de slechte kwaliteit in publieke gevangenissen (overbezetting, veel veiligheidsincidenten etc.) te verbeteren. In Nederland is hier echter geen sprake van. Een potentiële kwaliteitsverslechtering door privatisering zal in Nederland dan ook minder verstrekkende gevolgen hebben dan in veel andere landen.

Kosteneffectiviteit

Het is op basis van de empirische literatuur, rekening houdend met de weging van de studies (en de conclusies in voorgenoemde alinea's), niet mogelijk om ex ante een betrouwbare uitspraak te doen over de effecten van privatisering op de kosteneffectiviteit van het Nederlandse gevangeniswezen. Slechts twee van de negen studies laten een eenduidig effect (één keer positief en één keer negatief) van privatisering op de kosteneffectiviteit zien. In onze optiek weegt de positieve uitkomst echter minder zwaar dan de negatieve uitkomst. Reden hiervoor is dat er in de studie met een

positieve uitkomst geen rekening is gehouden met de additionele kosten. We kunnen echter niet op basis van slechts één studie concluderen dat privatisering niet kosteneffectief is. Belemmering hierbij is namelijk dat in de betreffende studie slechts wordt ingegaan op een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren. Daarbij geldt ook hier de problematiek dat in elke studie slechts een beperkt aantal indicatoren wordt besproken, kwaliteitsindicatoren niet consistent zijn gedefinieerd en er vrijwel geen inzicht is in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen.

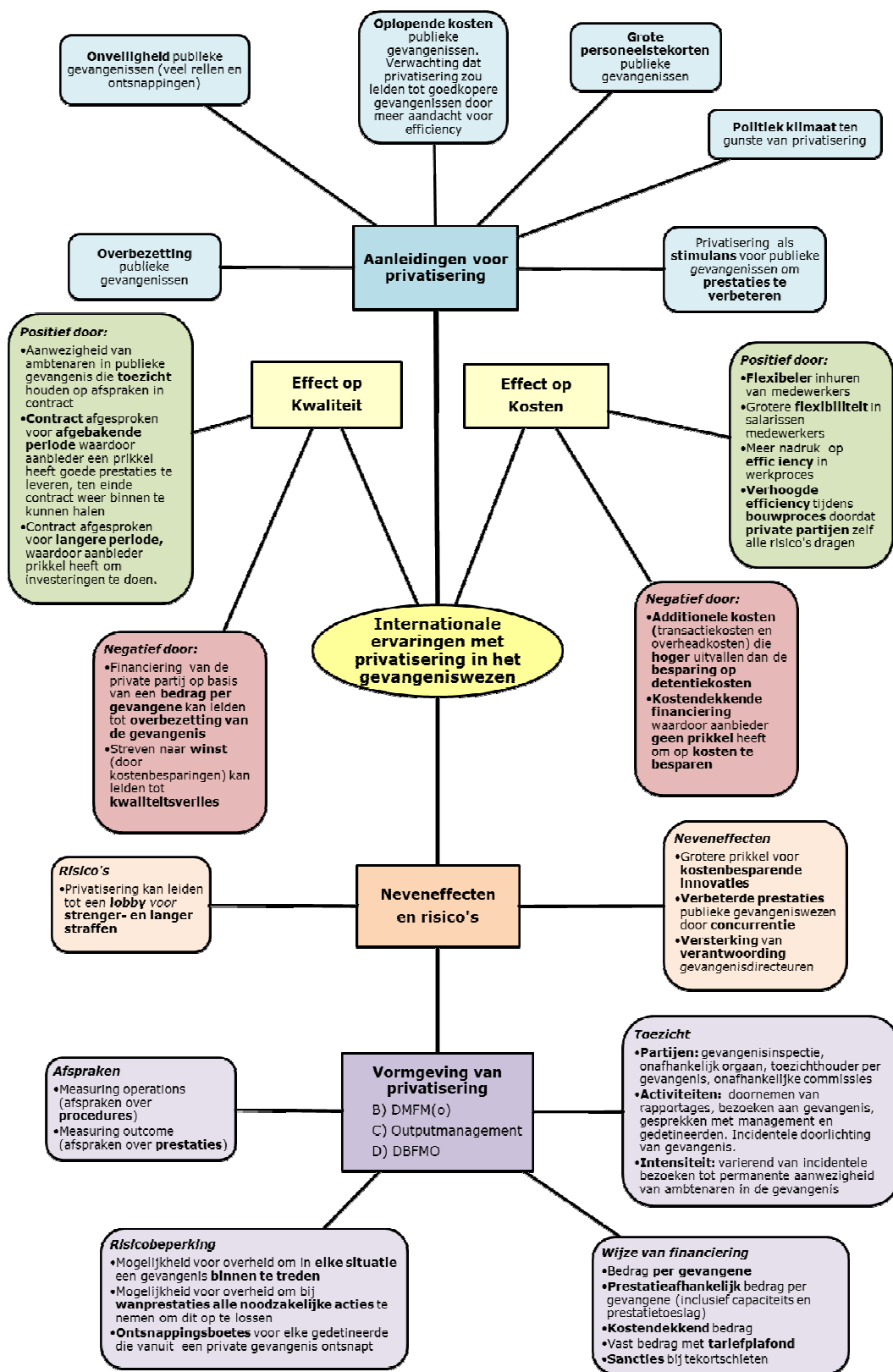
Versobering

Op basis van de internationale literatuur kan ex ante geen uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de versobering in het Nederlandse gevangeniswezen. Zoals aangegeven in paragraaf 0.5 komt het effect van privatisering op versobering in geen van de studies aan de orde. Dit geldt ook voor de eendimensionale studies en de studies die niet voldeden aan onze methodologische criteria. Deze lacune in de literatuur is in lijn met het feit dat versobering in geen van de landen een argument is geweest om te privatiseren.

0.7 Schematische samenvatting internationale ervaringen met privatisering

De in dit rapport gepresenteerde bevindingen over de internationale ervaringen met privatisering kunnen tevens worden weergegeven in een zogenoemde schematische samenvatting (zie volgende bladzijde). Deze schematische samenvatting toont de belangrijkste argumenten om te privatiseren, voor- nadelen van privatisering, neveneffecten van privatisering en aspecten rondom de vormgeving van privatisering.

De schematische samenvatting bestaat uit vijf blokken ("aanleidingen privatisering", "neveneffecten en risico's" en "vormgeving", "effect op kosten" en "effect op kwaliteit"). Per blok wordt door middel van lijnen aangegeven welke factoren op het in het blok genoemde thema betrekking hebben. Bij het effect op kosten en kwaliteit wordt een onderscheid gemaakt tussen positieve factoren (groen) en negatieve factoren (rood). De teksten in laatstgenoemde boxen zijn ontleend aan de studies die zowel ingaan op de effecten van privatisering op de kosten als op de kwaliteit.



0.8 Summary

The Dutch government has expressed the intention to prepare privatization of some tasks of prisons to realize austerity and more cost effectiveness. Hence, the WODC asked APE to conduct an international literature research to determine if (forms of) privatization in Dutch prisons could meet these ambitions. This study consists of (1) a conceptual framework, (2) a description of the Dutch prison system from an international perspective, (3) the motives for privatization and design of privatization, (4) the effects of privatization and (5) the possible effects of privatization for the Dutch prison system.

Definitions and theoretical background

- *Privatization* of prisons means that the government outsources design and construction, and/or detention tasks (like catering, security and cleaning) to a private party. Outsourcing tasks means that both contracting parties are responsible. Therefore this is called Public-Private Partnership (PPP). There are four forms of PPP in the prison system. First, contracting out of one or more real estate or detention tasks. Second, contracting out of all real estate tasks and, possibly, some detention tasks. Third, contracting out of all detention tasks. Fourth, contracting out of all real estate- and detention tasks. The decision to privatize can be taken from an economic, budgetary, political or ideological perspective.
- Two types of *costs* can be distinguished for the prison system. At first real estate costs (for the design and building of the prison). At second, operating costs. The operating costs can be divided in to two categories: detention costs (daily costs such as labor, food and transport costs) and additional costs (transaction- and overhead costs).
- *Quality* of prisons is based on the dimensions internal- and external security, human dignity and rehabilitation.
- *Cost effectiveness* means that quality of detention must be achieved at the lowest costs.
- *Austerity* is the decision to realize savings by lowering the quality.

Dutch prisons in international perspective

The Dutch prison system is organized on the central level. From 1997 to 2010 the real costs per prisoner had risen with 38%. From 2006 to 2010 the number of prisoners decreased with 12% and the cell capacity decreased with 16%. It is impossible to formulate reliable conclusions about the costs of the Dutch prison system in comparison with other countries.

The latter is due to the fact costs aren't comparable between countries. Compared to other countries, the Netherlands had a low occupancy rate in 2008. In addition, the Netherlands has relative low escape rates. In Dutch prisons, some detention tasks are contracted out. There are examples of contracting out of construction, financing and maintenance of the building. It is unclear what the effects are on costs and quality.

Motives for privatization and the design of privatization (international)

In most countries the motives for privatization were based on the overcrowding and poor conditions in public prisons. Privatization of the prison system has been organized differently in each country. Usually, three types of contracts are used for making appointments between contracting parties. These types are 'measuring operation contracts', 'measuring outcome contracts' and contracts in which appointments about operations and outcome are made. There are several ways in which governments compensate private parties. Mostly, governments compensate with an amount per prisoner. Private prisons are restricted to the same regulations as public prisons and contracting parties can make appointments about responsibilities.

The effects of privatization (framework)

The empirical studies discussed in our study meet strict methodological criteria, such as independence, a solid research- question and framework. Nevertheless, there are differences in quality between the studies and as a result the studies are valued differently. Studies which are multi-dimensional (studies which consider both the effects of privatization on costs and quality for the same case) are valued higher than studies which are one-dimensional (studies which consider only the effects of privatization on costs or quality). This means that case studies which both discuss cost effects and quality effects of privatization have more weight. Within the group of multi-dimensional studies, meta-analyses and studies that take additional costs into account are valued highly.

The effects of privatization on costs

Most of the reviewed studies (six of nine) show operational cost reductions, from 2% to 13%. However, none of these studies take the additional cost component (additional and transaction costs) into account. If costs are reduced, this is the result of lower labor costs, flexible hiring, flexible wages and more focus on efficiency. The study which does take the additional costs into consideration shows that privatization has no significant effect on the operating costs. Given our framework we assign more weight

to the latter study. Therefore we can't conclude that privatization will lead to a reduction of the operating costs.

Four studies discuss the effect of privatization on real estate costs. The cost reductions differ from 10 to 50%. These conclusions have to be handled very carefully because the quality dimension is not taken into account in the latter studies.

The effects of privatization on quality

No unambiguous conclusions could be formulated about the effect of privatization on the quality of prisons. In the first place, three of nine studies have determined an unambiguous effect on quality. Two studies about the quality of prisons in Brazil and France, show a positive effect. Another study of a Californian prison, shows a negative effect. According to our methodological criteria, we have put more weight on the Californian study. In the second place, a meta-analysis about prisons in the USA shows that privatized prisons perform better on just one indicator. Lastly, the studies discussed a limited number of indicators, the indicators are heterogeneous and there is no insight in the absolute starting level of quality. So, there are various reasons that no conclusions can be drawn.

The effects of privatization on cost effectiveness and austerity.

Unambiguous conclusions about the effect of privatization on cost effectiveness could not be drawn. Only two of nine studies show an unambiguous effect of privatization on cost effectiveness. A Brazilian study concluded that privatization has a positive effect on cost effectiveness, and a Californian study showed that privatization has a negative effect on cost effectiveness. Although the Californian study has more weight, it is not possible to conclude that privatization is not cost effective. The effects of privatization on austerity had not been discussed in the reviewed literature. So, no conclusions could be drawn about austerity.

Side effects, risks and relevant factors

Privatization could lead to (1) more innovation through incentives for cost reductions, (2) better performances of public prisons as a result of competition and (3) more responsibility of private prison directors. Possible risk of privatization is a tradeoff between costs and quality. Another risk could be a lobby of private parties for severe punishment, driven by financial motives. Results of privatization are influenced by the (1) way of financing detention costs, (2) the way of monitoring, (3) legal possibilities to change working conditions, (4) the length of the contract, (5) the degree of contracting out, (6) possibilities to transfer the monopoly of violence to the private sector.

Possible effects of privatization for the Dutch prison system

Most of the reviewed studies (six of nine) show operational cost reductions, from 2% to 13%. However, none of these studies take the additional cost component (additional and transaction costs) into account. The study which does take the additional costs into consideration shows that privatization has no significant effect on the operating costs. Given our framework we assign more weight to the latter study. Therefore we conclude that privatization of the Dutch prison system would not have a significant effect on the operating costs (considering these additional costs) of prisons. Given the reviewed studies, we do expect that privatization would lead to a reduction of the real estate costs of the Dutch prison system. The latter result should be handled carefully because it is unclear if these cost reductions will lead to a deterioration of quality. Cost reductions will in particular be realized if new buildings are constructed. We can't formulate a reliable conclusion about the effects of privatization on the quality of the Dutch prisons system. Because there is no consensus in the international literature about the effect of privatization on the quality of prisons. However, a deterioration of quality in prisons would have fewer consequences in the Netherlands than in other countries. Compared to other countries, there is not much violence in Dutch prisons and the prisons are not crowded. It is also impossible to draw a conclusion about the effects of privatization on cost effectiveness of the Dutch prison system. Given the fact only two of nine studies show unambiguous effect on cost effectiveness. Lastly, the effect of privatization on austerity has not been studied so far. In none of the countries austerity was not a reason for privatization.

Opportunities for further research

There are possibilities for further research on several themes. No attention has been paid to the practice of monopoly of violence in private prisons, the consequences of interim policy changes for the costs, the coordination with other parts of the criminal justice system and the legal status of the personnel in prisons. Furthermore, less is known about effect of privatization on the additional costs (transaction- and overhead costs) and the time horizon of cost and quality effects. Finally, there is not much information about the effect of monitoring on cost, quality, cost effectiveness and austerity.

1 PROBLEEMSTELLING EN AANPAK

1.1 Aanleiding

In het Regeerakkoord wordt het voornemen uitgesproken “de privatisering voor te bereiden van de voor het gevangeniswezen relevante taken met het oog op versobering en kosteneffectiviteit.” (Regeerakkoord, 2010). Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft aan Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics (APE) gevraagd een literatuuronderzoek uit te voeren. Doel van dit onderzoek is om op basis van nationale en internationale literatuur te analyseren of (vormen van) privatisering binnen het Nederlandse gevangeniswezen kunnen leiden tot versobering en een hogere kosteneffectiviteit. In dit onderzoek gaan we na in welke landen de executie van vrijheidsstraffen van volwassenen (deels) privaat wordt uitgevoerd en om welke taken het gaat, welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij privatisering en welke ervaringen (gevolgen voor kosten en kwaliteit) inmiddels zijn opgedaan.

1.2 Vraagstelling

De probleemstelling voor dit literatuuronderzoek luidt als volgt:

“Wat leren (internationale) studies naar de ervaringen met (verschillende vormen van) privatisering van voor het gevangeniswezen relevante taken over de gevolgen voor de kosten, kwaliteit, versobering en kosteneffectiviteit van detentie?”

Het WODC heeft gevraagd in dit literatuuronderzoek aandacht te besteden aan vijf deelonderwerpen:

1. Het - in hoofdlijnen - in kaart brengen van de kosten en kwaliteit van het Nederlandse gevangeniswezen in verhouding met vergelijkbare landen om ons heen.
2. Verzamelen van studies die ingaan op de ervaringen met privatisering van taken binnen het Nederlandse gevangeniswezen en aangeven wat de resultaten uit deze studies zijn.
3. Een literatuuronderzoek naar de ervaringen met privatisering van het gevangeniswezen zoals die zijn opgedaan in landen relevant voor een

vergelijking met Nederland. Op basis van methodologisch verantwoorde studies een uitspraak doen over:

- a. De *vorm* (geprivatiseerde taken, functies en onderdelen) en *vormgeving* (bestuurlijk, organisatorisch, juridisch, financieel) van de privatisering in de betreffende landen.
 - b. De *resultaten* die de privatisering hebben opgeleverd. Waar mogelijk een uitsplitsing naar:
 - de gevolgen voor de kosten
 - de gevolgen voor de kwaliteit (bejegening, detentieomstandigheden, zorg, resocialisatie etc.)
 - de gevolgen voor de kosteneffectiviteit
 - de gevolgen voor de versobering
 - c. De *overige effecten* van privatisering: onvoorziene neveneffecten, risico's en gevolgen voor de verantwoording aan het parlement.
 - d. De *factoren en mechanismen* die worden geacht bij te dragen aan de resultaten van privatisering.
4. Het opstellen van een overzichtstabel waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de wijze van privatisering en de gevolgen voor de kosten, kwaliteit en kosteneffectiviteit van detentie.
 5. Een onderbouwing vanuit de economische en criminologische theoretische literatuur op de beperkingen en risico's van privatisering binnen het gevangeniswezen.

1.3 Aanpak en verantwoording

1.3.1 Stappenplan

We hebben in een aantal stappen een *systematische literatuurstudie* uitgevoerd om de onderzoeksvraag te beantwoorden (zie onderstaand schema).



Stap 1: verzamelen literatuur

We hebben op systematische wijze via elektronische catalogi, universiteitsbibliotheken, referaat- en attenderingstijdschriften wetenschappelijke literatuur verzameld uit onderstaande bronnen:

- Artikelen uit (gerenommeerde) internationale wetenschappelijke tijdschriften². Dit betreft zowel primaire literatuur (empirische studies) als secundaire literatuur (overzichtsstudies);
- *Working papers*/manuscripten. Dit betreft zowel primaire literatuur als secundaire literatuur;
- Artikelen uit monografieën over economische, bestuurskundige en criminologische aspecten van privatisering (van het gevangeniswezen).

Naast wetenschappelijke literatuur hebben we ook krantenartikelen en populair wetenschappelijk werk verzameld, aangezien dergelijke bronnen vaak startpunt of resultaat zijn van een literatuurstudie. Ten slotte hebben we (vooral voor cijfermateriaal) gegevens gebruikt van officiële (overheid)instanties. Opgemerkt dient te worden dat het onderzoek een relatief korte doorlooptijd kent. Bij het verzamelen van de stukken is dan ook rekening gehouden met het korte tijdsbestek waarin de stukken dienden te worden bestudeerd.

Stap 2: opstellen bruto-lijst

Op grond van de verzamelde literatuur hebben we een zogenoemde 'bruto-lijst' opgesteld. Deze 'bruto-lijst' omvat ruim 40 wetenschappelijke artikelen (waaronder overzichtsstudies/meta-analyses) en boeken. Daarnaast hebben we een tiental beleidsnota's & krantenartikelen, cijfermateriaal en theoretische economische/criminologische literatuur verzameld.

Stap 3: beoordeling literatuur

Vervolgens hebben we de literatuur op de bruto-lijst beoordeeld op onderstaande (gangbare)³ methodologische criteria:

1. Het onderzoek is onafhankelijk;
2. Het onderzoek bevat een duidelijke onderzoeksvraag;
3. Bij empirisch onderzoek wordt er een gangbaar economisch/ econometrisch/bestuurskundig model gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden;
4. De uitkomsten van het onderzoek worden correct beschreven en in het juiste licht geplaatst;
5. De conclusie van het onderzoek is in lijn met de uitkomsten en geeft antwoord op de onderzoeksvraag;

² Zoals *Quarterly Journal of Economics*, *Journal of Criminal Law and Criminology* en *American Law and Economics Review*.

³ Afgeleid van: 'CHEC Criteria list for assessment of methodological quality of economic evaluations' (Evers, 2005).

6. De generaliseerbaarheid van de uitkomsten wordt in het onderzoek ter discussie gesteld (en eventueel vergeleken met reeds verrichte onderzoeken).

Stap 4: opstellen netto-lijst

Toetsing van de bruto-lijst aan de voornoemde criteria resulteert in een 'netto-lijst'. Ruim 70% van de studies op de bruto-lijst voldoet aan de in stap 3 geformuleerde criteria. De netto-lijst vormt het uitgangspunt voor onze literatuurstudie naar privatisering in het gevangeniswezen. De studies op de netto-lijst zijn dus van dusdanige methodologische kwaliteit dat er uitspraken kunnen worden gedaan over de effecten van privatisering op kosten en/of kwaliteit en/of kosteneffectiviteit. De studies op deze netto-lijst wegen echter niet allemaal even zwaar. Zo wegen studies die alleen ingaan op het effect van privatisering op kosten of kwaliteit (voor dezelfde casus) minder zwaar dan studies die ingaan op het effect van privatisering op zowel de kosten als de kwaliteit (voor dezelfde casus). In paragraaf 1.3.2. lichten we voornoemde wegingsmethodiek nader toe.

Stap 5: literatuurstudie

De laatste stap omvat de daadwerkelijke literatuurstudie. Tijdens de literatuurstudie zijn er (zoals gebruikelijk is in een dergelijk iteratief proces) nog enkele artikelen aan de netto-lijst toegevoegd. Opgemerkt dient te worden dat het gros van de literatuur internationaal is en zich dus in een andere dan de Nederlandse context afspeelt. Hierbij kan worden gedacht aan het aantal aanbieders op de markt, de omvang van de markt, het deel van het gevangeniswezen dat reeds is geprivatiseerd en de ontwikkeling van het aantal gevangenen (verandering van de capaciteit). Er is echter niet geselecteerd op context. Er kunnen immers studies zijn die wellicht niet (direct) van toepassing zijn op Nederland, maar wel interessante inzichten opleveren over privatisering. Onderstaand lichten we nader toe hoe we zijn omgegaan met overzichtsstudies (waaronder meta-analyses) en hoe we de studies hebben gewogen.

1.3.2 Methodologie en weging

Overzichtsstudies

De internationale literatuur omvat casestudies en overzichtsstudies (waaronder meta-analyses). Bij de bestudering van deze overzichtsstudies zijn we in beginsel uitgegaan van de conclusies die de auteur van de betreffende overzichtsstudie trekt. De onderliggende studies zijn (tenzij vermeld bij de bespreking van de casestudies) niet afzonderlijk door ons bestudeerd.

Weging van de studies

Alle in dit onderzoek besproken empirische studies naar de effecten van privatisering in het gevangeniswezen voldoen aan de onder stap 3 weergegeven methodologische criteria. Binnen deze studies constateren we echter kwaliteitsverschillen. Als gevolg hiervan wegen de studies binnen de selectie niet even zwaar.

- Allereerst hechten we meer waarde aan studies die ingaan op het effect van kosten en kwaliteit – voor dezelfde casus –, dan studies die alleen ingaan op kosten of kwaliteit. Bij studies die bijvoorbeeld slechts kijken naar het effect van privatisering op de kosten kan immers niet worden verondersteld dat de (niet besproken variabele) kwaliteit constant is gebleven (en vice versa). Aan dergelijke zogenoemde *eendimensionale* studies hechten we dan ook minder waarde. Een (uitgebreidere) toelichting op deze eendimensionale studies staat in schema's B1 en B2 in de bijlage bij dit rapport.
- Binnen de afgebakende groep studies die zowel ingaan op kosten als kwaliteit hechten we extra waarde aan *meta-analyses*: een meta-analyse is een statistische methode die is ontwikkeld om de uitkomsten uit eerder empirisch onderzoek onderling te vergelijken en te evalueren. Doel van een dergelijke studie is te analyseren in hoeverre de keuze voor een bepaalde onderzoeksopzet van invloed is op de uiteindelijke uitkomsten. In een meta-regressie analyse is de afhankelijke variabele een bepaald kenmerk uit elke studie (bijvoorbeeld de mutatie van de operationele kosten), terwijl de verklarende variabelen kenmerken zijn van de methode die is gebruikt bij de analyse, de specificatie van de studie of de gegevens die gebruikt zijn in deze studies. Voordeel van een meta-analyse is dat door middel van statistische analyse de afwegingen die men maakt om tot een bepaalde conclusie te komen voor anderen inzichtelijk gemaakt kunnen worden.
- Ten slotte hechten we extra waarde aan studies waarin bij de vergelijking van de operationele kosten tussen private en publieke gevangenissen rekening is gehouden met de additionele kosten (overheadkosten en transactiekosten). Transactiekosten zijn de kosten als gevolg van het organiseren, aanpassen en het monitoren van taken doordat de overheid de dienstverlening op een andere wijze heeft georganiseerd (Williamson, 1981). We bespreken dit nader in paragraaf 2.2.

In onderstaand schema vatten we de hiervoor beschreven weging samen. In de eerste kolommen staan de kenmerken van de studies (bruto, netto, dimensies, meta-analyse, additionele kosten) en in de laatste kolom het gewicht (1=zwaarst en 5=minst zwaar). Aangezien het om kwalitatieve

verschillen gaat mondt de weging uit in een *ordinale* maatstaf. Het verschil in weging tussen studies met gewicht 1 (zwaarst) en 2 is dus niet per definitie zo groot als het verschil tussen studies met weging 3 en 4. De verschillen in weging zijn dan ook niet direct interpreteerbaar, zie schema 1-1.

Schema 1-1 Weging van studies

Schematische weging van studies					
Bruto	Netto	Dimensies	Meta	Additionele kosten	Gewicht
Bruto lijst	Netto lijst	Meer dimensionaal	Meta-analyse	Correctie additionele kosten	1
				Geen correctie additio- nele kosten	2
			Geen meta- analyse	Correctie additionele kosten	3
				Geen correctie additio- nele kosten	4
		Een dimensionaal			
					Geen

Bron: APE

1.4 Opbouw

In hoofdstuk 2 stellen we allereerst het conceptueel kader op. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 het Nederlandse gevangeniswezen in internationaal perspectief. In hoofdstukken 4 en 5 bespreken we internationale ervaringen met privatisering in het gevangeniswezen. Hierbij staat in hoofdstuk 4 de vormgeving van privatisering centraal en in hoofdstuk 5 de effecten van privatisering. We bespreken het effect hiervan voor het Nederlandse gevangeniswezen in hoofdstuk 6.

2 CONCEPTUEEL KADER

Alvorens we in kaart brengen welke effecten van privatisering uit de empirische literatuur volgen stellen we in dit hoofdstuk ons conceptueel kader op. Dit omvat het begrippenkader in paragraaf 2.1 en een *tour d'horizon* van de economische⁴ theoretische literatuur over privatisering in paragraaf 2.2. We maken hierbij een onderscheid tussen de motieven om te privatiseren (paragraaf 2.2.1) en de randvoorwaarden voor privatisering (paragraaf 2.2.2).

2.1 Begrippenkader

Privatisering

Privatisering houdt in dat het eigendom van taken en diensten wordt overgedragen van de overheid naar de particuliere sector. We onderscheiden drie vormen van privatisering: 1) uitbesteding, 2) verzelfstandiging en 3) afstoting (Davis, 1989).

1. *Uitbesteding* houdt in dat de overheid een taak door een private partij laat uitvoeren. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg en het onderhoud van wegen. Bij uitbesteding van taken gaat het om een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de contracterende partijen. We noemen dit daarom *Publiek-Private Samenwerking (PPS)*;
2. *Verzelfstandiging* houdt in dat een overheidsbedrijf wordt omgezet in een privaat bedrijf – waarvan de overheid zelf de meerderheid van de aandelen in handen heeft. Op deze manier kan de overheid dus (indirect) invloed uitoefenen op het bedrijf. Een voorbeeld van verzelfstandiging is de Nederlandse Spoorwegen die in 1993 van staatsbedrijf is omgezet in een naamloze vennootschap.
3. *Afstoting* houdt in dat de overheid een taak door een private partij laat uitvoeren – inclusief de daarbij behorende verantwoordelijkheid voor het eindproduct. Voorbeelden van overheidstaken die zijn afgestoten naar de markt zijn de telefonie (KPN) en de post (Post nl).

In dit onderzoek bestuderen we de voor- en nadelen van een verdergaande vorm van uitbesteding dan momenteel al het geval is in het Nederlandse gevangeniswezen. Verzelfstandiging en afstoting staan buiten beschou-

⁴ Zoals aangegeven in paragraaf 1.2 dient de criminologische theoretische literatuur ook te worden meegenomen. We hebben geen relevante criminologische theoretische literatuur gevonden over de effecten van privatisering op het gevangeniswezen. Het gros van de literatuur (met een criminologisch raakvlak) is empirisch en komt derhalve in hoofdstuk 4 en 5 aan de orde.

wing aangezien hier geen concrete plannen voor zijn. In de praktijk is er in het Nederlandse gevangeniswezen al sprake van uitbesteding (Publiek-Private Samenwerking) van vastgoed en enkele detentietaken (bewaking en catering). Binnen deze context onderscheiden we vier verschillende vormen van Publiek-Private Samenwerking:

- A. *Uitbesteding van één of meerdere vastgoed- en/of detentietaken:* bij deze vorm worden één of meerdere detentie taken (zoals gezondheidszorg, onderwijs of catering) en/of vastgoedtaken uitbesteed aan een private partij. Opgemerkt dient te worden dat deze vorm van uitbesteding niet dient te worden verward met de inkoop van inputs (zoals bouwmaterialen). Laatstgenoemde valt immers onder het publieke model.
- B. *Uitbesteding van alle vastgoed taken en enkele detentie taken: (DBFM(o)):* bij deze vorm worden alle taken van de constructie van de gevangenis (ontwerp, bouw, inrichting en onderhoud) uitbesteed aan een private partij. Daarbij wordt een beperkt aantal detentietaken (bijvoorbeeld catering) uitbesteed aan een private partij. Dit worden ook wel DBFM(o)-contracten⁵ genoemd;
- C. *Uitbesteding van alle detentietaken (Outputmanagement):* bij deze vorm worden alle detentietaken uitbesteed aan een private partij;
- D. *Uitbesteding van alle vastgoed- en detentietaken (DBFMO):* bij deze vorm worden alle vastgoed- en detentietaken uitbesteed aan een private partij. Dit worden ook wel DBFMO- contracten⁶ genoemd.

In onderstaand schema vatten we deze vier onderscheidende vormen van Publiek-Private Samenwerking (PPS) samen.

⁵ DBFMO staat voor Design Build Finance Maintain en Operate. DBFM(o) houdt dus in dat het volledige vastgoedpakket (DBFM) oftewel ontwerp, bouw, financiering en onderhoud, alsmede een deel van de detentietaken (o) wordt uitbesteed aan een private partij.

⁶ In dit geval is er dus sprake van uitbesteding van het volledige takenpakket (ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en beheer) aan een private partij.

Schema 2-1 Vormen van Publiek-Private Samenwerking (PPS) in het gevangeniswezen

	Vorm	Vastgoed	Detentie
A	Uitbesteding van aantal detentie en/of vastgoedtaken	geen/beperkt	beperkt
B	DBFM(o)	volledig	beperkt
C	Outputmanagement (OM)	geen/beperkt	volledig
D	DBFMO ⁷	volledig	volledig

Bron: Cabral en Saussier (2011), Brouns e.a. (2001). Bewerking APE

Opgemerkt dient te worden dat er binnen voornoemde vormen van PPS variaties mogelijk zijn op de DBFMO contracten. Zo kan het zijn dat alle vastgoedtaken behalve de financiering worden overgedragen aan een private partij (DBM-contract). Of het kan zo zijn dat alleen het ontwerp en de bouw worden overgedragen aan een private partij (DB-contract). De mogelijkheid om laatstgenoemde contractvormen toe te passen wordt door de Rijksgebouwendienst onderzocht (Rijksoverheid, 2011). In het Nederlandse gevangeniswezen is er momenteel sprake van de eerste vorm van PPS (uitbesteding van een aantal detentietaken), daarnaast is er ervaring opgedaan met DBFM(o) contracten. We bespreken dit nader in paragraaf 3.2.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat er bij privatisering in het gevangeniswezen *geen concurrentie op de markt is*. De private partijen onderling kunnen niet met elkaar concurreren om zoveel mogelijk gedetineerden binnen te halen (bijvoorbeeld door de inzet van grotere cellen, betere maaltijden etc.). De overheid is en blijft immers verantwoordelijk voor de plaatsing van gedetineerden en de lengte van de straf. Er is *wel* sprake van *concurrentie om de markt*: de private partijen kunnen onderling concurreren ten einde het contract bij de overheid af te sluiten (Brouns e.a., 2001).

⁷ Bij deze vorm kan een onderscheid worden gemaakt tussen het 'Engelse model' en het 'Amerikaanse model'. Verschil tussen het Engelse en het Amerikaanse model is dat er in het Amerikaanse model een contractmatige scheiding is tussen het vastgoed gedeelte en het detentiegedeelte. Bij uitbesteding van zowel de detentie- als vastgoedtaken worden deze dus apart uitbesteed. In de praktijk worden deze taken meestal aan twee consortia uitbesteed.

Kosten

De kosten(besparingen bij privatisering) in het gevangeniswezen bestaan uit grofweg twee onderdelen:

1. *Vastgoedkosten*: de kosten van ontwerp, bouw en inrichting van het gevangeniscomplex.
2. *Operationele kosten*: de operationele kosten bestaan uit:
 - a. Detentiekosten: dit zijn alle operationele kosten *die direct* tot uiting komen in de kosten van een gevangenis. Zoals personeelskosten, huisvestingskosten, voedselkosten en vervoerskosten.
 - b. Additionele kosten: dit zijn alle bijkomende operationele kosten van die *niet direct* tot uiting komen in de kosten van een gevangenis. Dit betreffen de transactiekosten (kosten van de voorbereiding van het uitbestedingscontract, onderhandelen over het contract, toezicht/monitoring op het contract) en overheadkosten. Zoals algemene overheadkosten bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Rijksgebouwendienst (RGD).

In hoofdstuk 3 geven we een nadere toelichting op de omvang van de bovenstaande kosten.

Kwaliteit

Gegeven de doelstelling van dit onderzoek (zie hoofdstuk 2) vormt de Nederlandse kwaliteitsdefinitie het uitgangspunt. Het Nederlandse gevangeniswezen is verantwoordelijk voor de uitvoering van straffen en maatregelen die door een rechter zijn opgelegd. Een (gevangenis)straf heeft vier doelen (Molleman, 2011):

1. Vergelding: de dader dient te worden gestraft voor het kwaad dat hij heeft aangericht met zijn strafbaar feit;
2. Specifieke preventie: de straf dient te voorkomen dat de dader opnieuw de wet overtreedt;
3. Generieke preventie: de straf dient te voorkomen dat andere mensen eveneens de wet overtreden.
4. Resocialisatie: de straf moet zo ten uitvoer worden gelegd dat er *na* de strafrechtelijke interventie geen crimineel gedrag meer plaatsvindt.

Op basis van deze strafdoelen worden vier kwaliteitsthema's onderscheiden waarop Nederlandse gevangenissen moeten presteren: (1) interne veiligheid, (2) externe veiligheid, (3) menswaardigheid en (4) resocialisatie. Bij elk van deze thema's wordt een tiental indicatoren onderscheiden. Deze indicatoren geven een beeld van de kwaliteit per thema (Molleman, 2011). Zie onderstaand schema.

Schema 2-2 Kwaliteitsthema's en indicatoren

Thema	Indicatoren
<i>Interne veiligheid:</i> veiligheid van gedetineerden en personeel in het gevangenis-complex	a) veiligheidsincidenten tussen gedetineerden; b) veiligheidsincidenten tussen gedetineerden (zijnde daders) en personeel; c) gevallen van ongeoorloofde bewegingen van gedetineerden binnen de inrichting; d) gevallen van ontoelaatbare communicatie tussen gedetineerden; e) gevallen van contrabande (verboden smokkelwaar) binnen de inrichting; f) veiligheidsincidenten tussen personeelsleden; g) veiligheidsincidenten tussen personeel (zijnde daders) en gedetineerden. h) personeelsverzuimpercentage i) percentage verminderd functionerende personeelsleden
<i>Externe veiligheid:</i> veiligheid van maatschappij	a) aantal ontvluchtelingen b) aantal gevallen van aangetroffen contrabande (verboden smokkelwaar) in inrichting c) aantal gevallen van ontoelaatbare communicatie over criminele activiteiten met personen buiten inrichting
<i>Menswaardigheid:</i> scheppen van omstandigheden waarin grondrechten – zo veel als de tenuitvoerlegging dat toelaat – vergelijkbaar zijn met omstandigheden die grondrechten buiten de inrichting mogelijk maken.	a) de realisatie van minimaal achttien uur ontsluiten van gedetineerden per week ten behoeve van activiteiten en bezoek; b) de deelname aan arbeid (mits beschikbaar); c) de beschikbaarheid en toegankelijkheid van radio, televisie en kranten (voor eigen rekening); d) de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de bibliotheek (minimaal eens per week); e) de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van sportvoorzieningen (ten minste tweemaal drie kwartier per week); f) de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs en educatieve activiteiten; g) de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van luchtmogelijkheden (minimaal één uur per dag); h) de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van recreatie (minimaal zes uur per week); i) de beschikbaarheid van medische en sociale zorg en voorgeschreven medicijnen; j) het aantal dagen dat gedetineerden ziek zijn; k) het aantal suïcides en suïcidepogingen onder gedetineerden; l) de beschikbaarheid van geestelijke verzorging voor de uitoefening van religie of levensbeschouwing; m) de beschikbaarheid van kleding en schoeisel; n) voldoende en kwalitatief behoorlijk voedsel; o) de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de faciliteiten voor lichamelijke hygiëne; p) de mogelijkheden om de eigen rechtsgang bij te wonen; q) de mogelijkheden om bezoek te ontvangen (minstens één uur per week); r) de mogelijkheden om te telefoneren (minstens tien minuten per week); s) de mogelijkheden om onbeperkt post te verzenden en te ontvangen.
<i>Resocialisatie:</i> gevangenisstraf is zoveel mogelijk dienstbaar aan terugkeer van gevangene in de maatschappij	<i>Vaardigheden in het kader van resocialisatie</i> a) de deelname aan en de waardering voor arbeid in de inrichting ter voorbereiding op werk na detentie; b) de deelname aan en de waardering voor opleidingen en educatieve activiteiten; c) het percentage gedetineerden met een strafduur van

Thema	Indicatoren
	minimaal vier maanden dat deelgenomen heeft aan gedragsinterventies en trainingsprogramma's gericht op criminogene factoren, geaccrediteerd door de Erkenningcommissie Gedragsinterventies Justitie. <i>Ervaringen in het kader van resocialisatie</i> f) de mate waarin het contact tussen gedetineerden en personeel verloopt g) via maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden (respectvolle bejegening en geen discriminatie); h) de mate van actieve betrokkenheid van gedetineerden bij de resocialisatieactiviteiten (waaronder motiverende bejegening); i) de mate waarin gedetineerden bij de resocialisatieactiviteiten zelf verantwoordelijkheid hebben genomen.

Bron: Molleman (2011). Bewerking APE

De lijst met indicatoren per thema is veelomvattend. Opgemerkt dient te worden dat niet elk van bovengenoemde indicatoren kan worden gemeten voor individuele Nederlandse gevangenen. Er zijn op het niveau van de individuele gevangenen uitsluitend metingen beschikbaar op het thema veiligheid. Deze komen uit de planning- en control cyclus en enquêtes onder personeel en gedetineerden van gevangenen. Op de andere gebieden zijn momenteel alleen landelijke cijfers beschikbaar (Molleman, 2011). In hoofdstuk 5 lichten we toe in hoeverre in de internationale literatuur deze thema's en indicatoren worden gemeten.

Kosteneffectiviteit

Kosteneffectiviteit houdt in dat een product of dienst maximaal maatschappelijk effect oplevert tegen zo laag mogelijke kosten. Dit is te vergelijken met het begrip *economische efficiëntie* waarbij de productie wordt gemaximaliseerd tegen zo laag mogelijke kosten (Perloff, 2003). Kosten-effectiviteit is echter breder aangezien omdat in dit rapport het maatschappelijk effect centraal staat. In de context van het gevangeniswezen houdt kosteneffectiviteit dus in dat de kwaliteit van de detentie wordt geoptimaliseerd, tegen zo laag mogelijke kosten (gegeven het aantal gevangenen). Bij kosteneffectiviteit wordt er dan ook zowel gekeken naar de kosten als naar de kwaliteit.

Versobering

Een van de in dit onderzoek gestelde vragen is of privatisering kan bijdragen aan versobering binnen het Nederlandse gevangeniswezen. Versobering houdt een bewuste keuze in voor een verlaging van het kwaliteitsniveau van een dienst of een product waarmee besparingen kunnen worden gerealiseerd. Versobering is geen logisch gevolg van privatisering. Een gewenste verlaging van het kwaliteitsniveau kan immers ook in een publieke setting van het gevangeniswezen vorm krijgen.

2.2 Theoretisch kader

2.2.1 Motieven voor privatisering (uit theoretische literatuur)

Economisch: verhogen van efficiency

Het meest genoemde argument voor uitbesteding is het feit dat de efficiency in de publieke sector lager zou zijn dan in de private sector. Managers in de publieke sector zouden namelijk een lagere prikkel hebben om te sturen op efficiency dan managers in de marktsector. Dit komt doordat overheden - in tegenstelling tot private bedrijven - geen noodzaak hebben de winst te maximaliseren (door druk van aandeelhouders), niet failliet kunnen gaan en niet kunnen worden overgenomen door een concurrerend bedrijf. De lagere prikkel tot efficiency in de publieke sector kan indirect leiden tot een gebrek aan innovatie en te hoge lonen in verhouding tot de productiviteit van de werknemers (Wassenaar, 2010 en Hutchinson, 1995).

Budgettair: begroting op orde krijgen

Privatisering (in het bijzonder afstoting en in mindere mate uitbesteding) is een middel om te vermijden dat grote kapitaaluitgaven door de bouw van nieuwe gevangenissen ten laste gaan van de begroting. Voorts kan privatisering een middel zijn om extra uitgaven te financieren of de staatsschuld terug te dringen. Dit kan door de baten van privatisering te gebruiken om (een deel van de) staatsschuld af te lossen. Hiervoor dient de te privatiseren overheidstaak een substantiële omvang te hebben op de overheidsfinanciën. Dit motief zal sterker gelden bij afstoting aangezien er in dat geval bedrijven in de publieke sector worden verkocht aan particuliere eigenaren waardoor de staat op -korte termijn- extra inkomsten ontvangt (Hutchinson, 1995).

Politiek: druk van belanghebbenden

Lobbyisten, vakbonden en private partijen beïnvloeden de besluitvorming rondom uitbesteding, omdat zij belang hebben bij de keuze om een bepaalde dienst al dan niet te privatiseren. Deze beïnvloeding kan worden verklaard vanuit de zogenoemde *publieke keuze-theorie*. Deze theorie richt zich op de politieke en ambtelijke motieven achter besluitvorming in een publieke organisatie. Uitgangspunt van de theorie is het marktmodel. In dit model zijn kiezers en belangengroepen de vraagzijde en de ambtenaren en politici de aanbodzijde. Elk van deze groepen maximaliseert zijn

welvaart. De publieke keuze-theorie voorspelt dan ook dat het overheidsbeleid bij de keuze om bepaalde publieke diensten al dan niet uit te besteden grotendeels wordt bepaald door allerlei belangengroepen. De politici hebben er namelijk baat bij de belangengroepen voordelen toe te kennen ten einde hun kiezersaanhang te vergroten. Wanneer er bijvoorbeeld een sterke en goed georganiseerde vakbond aanwezig is, dan zal dit een negatieve invloed hebben op de keuze om uit te besteden. Daartegenover staat dat wanneer de private partijen veel invloed hebben en sterk aanwezig zijn, dit de beslissing om uit te besteden positief zal beïnvloeden. Naast de invloed van belangengroepen op het privatiseringsbeleid speelt de politieke ideologie van de politieke partijen die op dat moment aan de macht zijn ook een rol in de discussie rondom privatisering (Wassenaar, 2010).

Ideologisch: neoliberalisme

Ten slotte kan privatisering ook worden ingezet vanuit een ideologisch motief (neoliberalisme). Binnen de neoliberale ideologie kan op basis van grofweg drie argumenten voor privatisering worden betoogd (Hutchinson, 1995):

- Private ondernemingen functioneren - in beginsel - efficiënter dan overheden door de aanwezigheid van prikkels die in de publieke sector ontbreken. Deze prikkels zorgen ervoor dat managers in de private sector in grotere mate op efficiency sturen dan managers in de publieke sector (zie ook het economisch motief);
- Privatisering zou leiden tot een grotere transparantie en aansprakelijkheid van de geprivatiseerde onderneming. Dit komt doordat een private onderneming verantwoording dient af te leggen aan de aandeelhouders;
- Privatisering zou leiden tot een grotere keuzevrijheid van consumenten doordat een naar winst strevende private onderneming eerder zal inspelen op de behoefte van de consument dan een overheidsorganisatie. Daarbij biedt privatisering de mogelijkheid aan consumenten om eigenaar (aandeelhouder) te worden van de geprivatiseerde onderneming.

Opgemerkt dient te worden dat de laatste twee punten niet gelden in het geval van uitbesteding in het gevangeniswezen. Het tweede punt gaat niet op doordat er geen sprake is van uitgifte van aandelen. Het derde punt gaat niet op doordat er geen sprake is van concurrentie om de markt (zie paragraaf 2.1). Op basis van de neoliberale ideologie kan worden verwacht dat linksgeoriënteerde politieke partijen minder gauw zullen overgaan tot uitbesteding dan rechts-georiënteerde politieke partijen.

Slotson

In onderstaand schema presenteren we een overzicht van de verwachte motieven voor privatisering op basis van de in deze paragraaf besproken theoretische concepten.

Schema 2-3 Verwachte motieven voor privatisering op basis van theoretische literatuur

Concept	Motieven
Economisch	Efficiency bij overheden is lager dan in de private sector, doordat overheidsmanagers geen prikkel(s) hebben om naar winst te streven.
Budgettair	Privatisering (in het bijzonder afstoting en in mindere mate uitbesteding) is een middel om te vermijden dat grote kapitaaluitgaven door de bouw van nieuwe gevangenissen ten laste gaan van de begroting.
Politiek	De keuze om bepaalde publieke diensten al dan niet uit te besteden wordt bepaald door allerlei belangengroepen
Ideologisch	Op basis van de neoliberale ideologie kan worden verwacht dat linksgeoriënteerde partijen minder gauw zullen overgaan tot uitbesteding van overheidstaken dan rechtsgeoriënteerde partijen.

Bron: APE

2.2.2 Randvoorwaarden voor privatisering (uit theoretische literatuur)

Transactiekosten

Tegenover het behalen van mogelijke efficiencyvoordelen door uitbesteding staat dat het proces van uitbesteding gepaard gaat met zogenoemde transactiekosten. Transactiekosten zijn de kosten als gevolg van het organiseren, aanpassen en het monitoren van taken doordat de overheid de dienstverlening op een andere wijze heeft georganiseerd (Williamson, 1981). Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 maken deze transactiekosten samen met de overheadkosten deel uit van de zogenoemde additionele kosten. Voorbeelden van transactiekosten zijn de kosten van het opstellen van het uitbestedingscontract, de contractonderhandelingskosten en de monitoringskosten door DJI. Kern van de transactiekostentheorie is dat privatisering enkel zal leiden tot kostenbesparingen als de vermindering van de operationele kosten en vastgoedkosten groter zijn dan de extra transactiekosten als gevolg van privatisering (Bel en Fageda, 2007).

Neelen (1997) deelt de transactiekosten (bij de uitbestedende partij) nader op in drie categorieën: (1) preventiekosten, (2) inspectiekosten en (3) consequentiekosten. Preventiekosten hebben betrekking op het opstellen

van regels en voorschriften, waarmee de handelingsruimte van de aanbieder wordt ingeperkt. Inspectiekosten worden veroorzaakt door het controleren of de aanbieder zich aan de regels en voorschriften houdt. Consequentiekosten zijn de kosten van ongewenst gedrag door de aanbieder dat niet door de regels en voorschriften is voorkomen (Neelen, 1997). Er bestaat een afruil tussen consequentiekosten enerzijds en preventie- en inspectiekosten anderzijds. Meer controle verkleint de kans op schade door ongewenst gedrag van de private partij, maar leidt direct tot hogere kosten (vanwege extra toezicht op de naleving van de prestatie maatstaven) bij de uitbestedende partij (Neelen, 1997).

Over de hoogte van de transactiekosten bij het uitbesteden van overheidsdiensten bestaan verschillende opvattingen. Enerzijds kan gesteld worden dat de transactiekosten bij overheidsproductie hoger zijn dan die bij private productie. Dit komt doordat overheidsproductie gepaard gaat met relatief veel bureaucratie (Savas, 2000). Anderzijds kan worden gesteld dat het uitbesteden van overheidsdiensten juist leidt tot hogere transactiekosten. Dit komt doordat de overheid een gecompliceerd contract dient op te stellen en de activiteiten dient te monitoren (zie o.a. Kavanagh, 1999 en Sclar, 2000). Het is rationeel om tijdens de beslissing om al dan niet uit te besteden een afweging te maken tussen de transactiekosten bij publieke productie en de transactiekosten bij uitbesteden (zie Nelson, 1997 en Pitelis, 1991).

De hoogte van de transactiekosten wordt (o.a.) beïnvloed door de *specificiteit* van het product en de *meetbaarheid* van de prestaties. Hoe hoger de mate van specificiteit en hoe lager de mate van meetbaarheid, des te hoger zijn de transactiekosten en vice versa (Brown en Potoski, 2005).

De *specificiteit* van een product heeft betrekking op de vraag of een product hoge initiële investeringskosten vereist en hoe makkelijk dit product voor andere doeleinden kan worden gebruikt. Goederen of diensten die hoge initiële investeringen vereisen én moeilijk zijn aan te passen om te gebruiken voor andere doeleinden hebben een hoge specificiteitsgraad (en vice versa). Voorbeeld van een product met een hoge specificiteitsgraad is een rioolzuiveringsinstallatie. Het vereist relatief hoge investeringen om een dergelijke installatie aan te leggen en het is (nagenoeg) onmogelijk om deze installatie voor andere doeleinden in te zetten. In het geval de installatie niet meer wordt gebruikt dan noemen we deze initiële investeringskosten zogenoemde *sunk costs*. Dit zijn kosten die niet meer ongegaan kunnen worden gemaakt. Een kantoorgebouw kent echter een lage specificiteitsgraad, aangezien de initiële investeringen hiervoor relatief

laag zijn en een kantoorgebouw voor meerdere doeleinden kan worden ingezet.

Een hoge mate van specificiteit gaat gepaard met hoge transactiekosten. Dit komt doordat de initiële hoge investeringen er toe leiden dat niet veel partijen zich op de markt zullen begeven. Dit kan er toe leiden dat de overheid bij de uitbesteding van het betreffende product is aangewezen op een concentratie van één (of enkele) aanbieder(s). Deze kunnen de overheid onder druk zetten door een hoge vergoeding te vragen of het kwaliteitsniveau te verlagen, aangezien de kans klein is dat de overheid naar een andere aanbieder overstapt (zie ook "marktwerking"). Bij het opstellen van een uitbestedingscontract voor een goed met een hoge mate van specificiteit gaat er dan ook relatief veel tijd in het opstellen- en monitoren van het contract zitten aangezien het risico dat gepaard gaat met de uitbesteding van dergelijke producten hoog is (Brown en Potoski, 2005). Brown en Potoski (2005) geven aan dat een gevangenis een hoge mate van specificiteit heeft (4,0 op een schaal van 1 tot 5; waarbij 5 staat voor zeer specifiek). De bouw van een gevangenis vereist namelijk hoge initiële investeringen. Daarbij kan een gevangenis niet makkelijk voor een ander doeleinden worden ingezet.

De *meetbaarheid* van de prestaties heeft betrekking op de vraag in hoeverre de partij die een product uitbesteedt zicht heeft op de prestaties van de aanbieder. De prestaties kennen een lage mate van meetbaarheid als de te behalen prestatie-indicatoren moeilijk zijn vast te stellen én de daadwerkelijke prestaties moeilijk zijn te monitoren. Hierdoor gaat een lage mate van meetbaarheid gepaard met hoge transactiekosten (door opstellen van het contract en monitoren). Een voorbeeld van een dienst met een hoge mate van meetbaarheid is de vuilophaaldienst, een voorbeeld van een dienst met een lage mate van meetbaarheid is de geestelijke gezondheidszorg.

De meetbaarheid van de prestaties van het gevangeniswezen houdt verband met de mogelijkheden die er voor een instantie als DJI kunnen zijn om de dienstverlening in een gevangenis te specificeren en te monitoren. Brown en Potoski (2005) geven aan dat de meetbaarheid van de prestaties van een gevangenis relatief laag is (3,2 op een schaal van 1 tot 5; waarbij 5 staat voor een zeer lage meetbaarheid). De prestaties van een gevangenis zijn – gegeven de inzichten uit de transactiekostentheorie – dus moeilijk te specificeren en te meten. Dit is in lijn met Hart e.a. (1997) die stellen dat ten aanzien van een aantal belangrijke kwaliteitsaspecten, zoals geweld en de kwaliteit van het personeel, de contracten met private par-

tijen vaak tekort schieten. Wanneer contracten met private partijen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening incompleet zijn, leidt dit tot hogere monitoringskosten voor een organisatie als DJI om de kwaliteit te kunnen garanderen (Hart e.a., 1997).

Alles overziende volgt uit de theorie dat de transactiekosten bij uitbesteding in het gevangeniswezen hoog zullen zijn door de hoge mate van specificiteit en meetbaarheid van het product. Brown en Potoski (2005) geven dan ook aan dat de combinatie van grote specificiteit en lage mate van meetbaarheid het risico vergroten op het mislukken van de uitbesteding. Dit hoge risico leidt tot hoge transactiekosten als gevolg van het opstellen van het contract, monitoring en handhaving van het contract.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de transactiekosten de eerste keer dat een dienst geprivatiseerd wordt relatief hoog zullen zijn. Bij een volgende privatisering kunnen er namelijk leereffecten ontstaan doordat contracten en aanbestedingsprocedures niet helemaal opnieuw hoeven te worden uitgedacht.

Markt

De aanwezigheid van voldoende 'markt' (d.w.z. voldoende vragers en aanbieders) is een belangrijke randvoorwaarde voor privatisering. Dit kan worden verklaard vanuit het *marktmechanisme*: er is (ceteris paribus) een positief verband tussen het aantal aanbieders en de potentiële baten als gevolg van uitbesteding in het gevangeniswezen. Een stijging van het aantal aanbieders leidt immers tot meer concurrentie waardoor een individuele aanbieder een prikkel heeft een zo laag mogelijke vergoeding te vragen voor de dienst, ten einde het contract af te kunnen sluiten. Voorts zal tijdens de contractperiode de aanwezigheid van (veel) concurrentie ertoe leiden dat een aanbieder een prikkel heeft een zo hoog mogelijke kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten te leveren, ten einde het contract bij een nieuwe aanbestedingsronde weer af te kunnen sluiten.

Duur van het contract

Het effect van de contractduur op de baten van uitbesteding is niet eenduidig. Enerzijds kan een contract met een korte duur investeringen van aanbieders ontmoedigen, doordat de kans kleiner is dat gevangenis deze terugverdienen. Dit kan leiden tot een daling van de kwaliteit. Anderzijds kan een lange contractduur er toe leiden dat de concurrentie tussen aanbieders wordt belemmerd. Daarbij kan een te lange contractduur er toe leiden dat er niet kan worden ingespeeld op veranderingen in marktomstandigheden (Baldwin en Cave, 1999). Indien er wel tijdens een (langer) lopend contract dient te worden ingespeeld op veranderende marktom-

standigheden (bijvoorbeeld een wetswijziging) dan dient het contract te worden aangepast. Beargumenteerd kan dan ook worden dat de kans op tussentijdse aanpassingen (door bijvoorbeeld wetswijzigingen) bij een langer lopend contract groter is – met alle kosten (door aanpassing van het contract) van dien.

Schaalvoordelen

Schaalvoordelen houden in dat een bedrijf kostenvoordelen kan behalen, doordat uitbreiding van de productie leidt tot een daling van de kosten per eenheid product. Schaalvoordelen kunnen ontstaan doordat een bedrijf de productie kan verhogen tegen dezelfde vaste kosten, of doordat een bedrijf de inkoopkosten kan verlagen doordat er grotere hoeveelheden kunnen worden afgenomen tegen lagere prijzen. Wanneer er in de markt een (natuurlijke) monopolist aanwezig is, of er zijn enkele grote aanbieders, dan is het (tot op zekere hoogte) efficiënter wanneer de monopolist of één van de grote partijen, de productie uitbreidt vanwege de te realiseren schaalvoordelen dan wanneer nieuwe en kleine aanbieders de markt betreden.

Marktfalen

Marktfalen houdt in dat de private sector ("de markt") niet in staat is om met het aanbieden van goederen de welvaart te maximaliseren. Dit betekent dus dat een geprivatiseerd gevangeniswezen niet tot een optimale verdeling van de welvaart zou kunnen leiden. Marktfalen kan grofweg ontstaan door drie redenen: (1) marktmacht, (2) externaliteiten en het (3) publieke-goedkarakter van het product. Onderstaand lichten we de vormen toe en geven we per vorm aan hoe waarschijnlijk het is dat de betreffende vorm zich zal voordoen:

- *Marktmacht*: als de productie van bijvoorbeeld de bouw van de gevangenissen is geconcentreerd bij één (of enkele) aanbieder(s) dan kunnen deze de prijs van deze dienst omhoog drijven door minder aan te bieden. Dit is in het voordeel van de aanbieder maar gaat ten koste van de overheid die een hoge prijs moet betalen voor de bouw van een gevangenis. In dat geval is er sprake van marktfalen. Marktmacht (een concentratie van één of enkele aanbieder(s)) zou zich kunnen voordoen als nieuwe toetreders worden beoordeeld op basis van hun *track record*. Hierdoor wordt het lastiger voor nieuwe partijen om een contract af te sluiten. Marktmacht kan ook worden bevorderd door het feit dat (enkele) gevestigde partijen meer informatie hebben over de kosten van dienstverlening in gevangenissen en over de inrichting van de gevangenissen, waardoor deze een voorsprong hebben op nieuwe partijen. Ten slotte kan marktmacht ontstaan doordat nieuwe toetreders

het binnenhalen van een contract zogenoemde aanloopkosten moeten maken.

- *Externaliteiten*: een externaliteit houdt in dat de productie of consumptie van een goed ten koste gaat (of ten gunste is) van de welvaart van derden. Dit positieve- of negatieve effect op de welvaart van derden is niet in de prijs van het product verwerkt. In het geval van externaliteiten kan de overheid ingrijpen door gebruik van het goed te bevorderen (bij positieve externaliteiten) of te ontmoedigen (bij negatieve externaliteiten). Dit kan door subsidies en belastingen. In theorie zouden positieve externaliteiten zich kunnen voordoen als een nieuwe gevangenis bijvoorbeeld zou leiden tot versterking van de lokale infrastructuur en extra inkomsten voor lokale winkeliers, doordat gevangenen bezoek krijgen van hun familieleden. Negatieve externaliteiten zouden zich kunnen voordoen als de vestiging van de gevangenis er toe zou leiden dat de huizen in de buurt van de gevangenis in waarde dalen. Het optreden van positieve en negatieve externaliteiten is echter onwaarschijnlijk aangezien de overheid – ook in het geval van privatisering – de locatie van gevangenissen bepaalt. Gevolg hiervan is dat een gevangenis naar alle waarschijnlijkheid niet wordt gevestigd in een woonwijk, waardoor genoemde positieve- en negatieve externe effecten zich niet zullen voordoen.
- *Het publieke-goedkarakter van het product*: publieke goederen zijn (1) *niet uitsluitbaar* (niemand kan van het gebruik van het goed worden uitgesloten) en (2) *niet rivaliserend* (het gebruik van het goed door de één gaat niet ten koste van de ander). Het gevangeniswezen is niet uitsluitbaar aangezien alle burgers erdoor worden beschermd. Het gevangeniswezen is niet rivaliserend omdat de vestiging van een extra persoon (rondom een gevangenis) niet ten koste gaat van de bescherming van andere personen (rondom een gevangenis). Consumenten die gebruik maken van publieke goederen, hebben geen prikkel om hieraan mee te betalen – aangezien iedereen van de publieke goederen gebruik kan maken. Hierdoor hebben bedrijven geen prikkel om in deze goederen te investeren wat resulteert in marktfalen. Dit is geen motivering voor bedrijven om hierin te investeren waardoor het goed onvoldoende wordt geproduceerd. In dat geval is er sprake van marktfalen. In de praktijk zou deze vorm van marktfalen kunnen optreden als de overheid het gevangeniswezen volledig zal privatiseren (d.w.z. afstoten naar de private sector). Dit zal zich echter niet voordoen aangezien in het gevangeniswezen sprake is van uitbesteding.

Slotsom

In onderstaand schema presenteren we een overzicht van de randvoorwaarden van privatisering op basis de in deze paragraaf besproken theoretische concepten. In hoofdstuk 6 (verwachte effecten van privatisering voor Nederland) gebruiken we de inzichten uit dit schema om de bevindingen uit de empirische literatuur nader te duiden en aan te vullen.

Schema 2-4 Randvoorwaarden voor privatisering op basis van theoretische literatuur

Concept	Randvoorwaarden
Transactiekosten	Uitbesteding zal alleen baten opleveren als efficiency voordeel groter is dan extra transactiekosten Bij uitbesteding in het gevangeniswezen zullen de extra transactiekosten relatief hoog zijn door de hoge mate van specificiteit van het product en de lage mate van meetbaarheid.
Duur van het contract	Een korte contractduur kan investeringen van aanbidders ontmoedigen. Een lange contractduur kan leiden tot belemmering van concurrentie tussen aanbidders.
Markt	Er dient voldoende markt te zijn voor uitbesteding. Uitbesteding zal (ceteris paribus) tot grotere efficiencyvoordelen leiden bij een groter aantal aanbidders.
Schaalvoordelen	Als uitbesteding gepaard gaat met schaalvoordelen dan zijn de efficiencyvoordelen groter. Schaalvoordelen zullen zich eerder voordoen bij grote aanbidders door de lagere kosten per eenheid product.
Marktfalen: marktmacht, externaliteiten, publieke-goed karakter	Marktmacht (concentratie van één of enkele aanbidders) kan zich voordoen bij toetreding op basis van track record, kennisvoorsprong van gevestigde partijen en hoge aanloopkosten. Marktfalen door van externaliteiten en het publieke-goed karakter zijn niet aannemelijk.

Bron APE

3 HET NEDERLANDS GEVANGENISWEZEN IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Teneinde een uitspraak te kunnen doen over de gevolgen van verdergaande privatisering in het Nederlandse gevangeniswezen is het van belang allereerst de Ausgangssituatie in kaart te brengen. Dit omvat het institutioneel kader (paragraaf 3.1), de kosten en kwaliteit in internationaal perspectief (paragraaf 3.2) en de huidige ervaringen met privatisering in het Nederlandse gevangeniswezen (paragraaf 3.3). We ronden het hoofdstuk af met een conclusie in paragraaf 3.4.

3.1 Institutioneel kader

Het gevangeniswezen maakt onderdeel uit van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Rijksgebouwendienst (RGD) is verantwoordelijk voor het vastgoed en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voor de detentie. Anno 2011 telt Nederland 29 penitentiaire inrichtingen. Dit betreffen Huizen van Bewaring⁸ en gevangenen voor volwassenen (DJI, 2011).

Recente ontwikkelingen in de omvang van het gevangeniswezen

In tabel 3-1 presenteren we per jaar de instroom, populatie, capaciteit en de bezettingsgraad in het gevangeniswezen. In de laatste kolom ($\Delta\%$ 2006-2010) staat de procentuele mutatie tussen 2006 en 2010.

Tabel 3-1 Instroom, populatie, capaciteit en bezettingsgraad gevangeniswezen jaar 2006 t/m 2010⁹

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	$\Delta\%$ 2006 t/m 2010
Instroom	44.799	43.831	41.599	40.312	39.293	-12%
Populatie	13.178	12.769	11.934	11.682	11.736	-11%
Capaciteit	14.963	15.288	14.555	13.702	12.633	-16%
Bezettingsgraad	88	84	82	85	93	6%

Bron: DJI (2011). Bewerking APE

⁸ In een Huis van Bewaring verblijven personen die in voorlopige hechtenis zijn geplaatst (Rijksoverheid, 2011). <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/welke-soorten-justitiële-inrichtingen-zijn-er.html>

⁹ Cijfers zijn inclusief elektronische detentie (ED) en penitentiaire programma's (PP).

Er is (met uitzondering van de bezettingsgraad) over de hele linie sprake van een dalende trend. De totale jaarlijkse instroom van gedetineerden is tussen 2006 en 2010 gedaald van 44.799 tot 39.293. Dit is een daling van 12% (zie de laatste kolom). De populatie (het totaal aantal gedetineerden) daalde tussen 2006 en 2010 van 13.178 tot 11.736. Dit is gelijk aan een daling van 11%. De celcapaciteit daalde gedurende 2006 en 2010 eveneens. Namelijk van 14.963 tot 12.633, een daling van 16%. De celcapaciteit daalde het sterkst tussen 2008 en 2010. Dit komt doordat DJI capaciteit heeft afgestoten. Doordat de celcapaciteit sterker daalde dan de populatie steeg de bezettingsgraad tussen 2006 en 2010 van 88 gevangenen per 100 plaatsen tot 93 gevangenen per 100 plaatsen. Dit is een stijging van 6%. Zie tabel 3-1.

3.2 Kosten en kwaliteit in internationaal perspectief

In deze paragraaf vergelijken we de kosten en kwaliteit van het Nederlandse gevangeniswezen met vergelijkbare landen.

3.2.1 Kosten in internationaal perspectief

Kostenopbouw

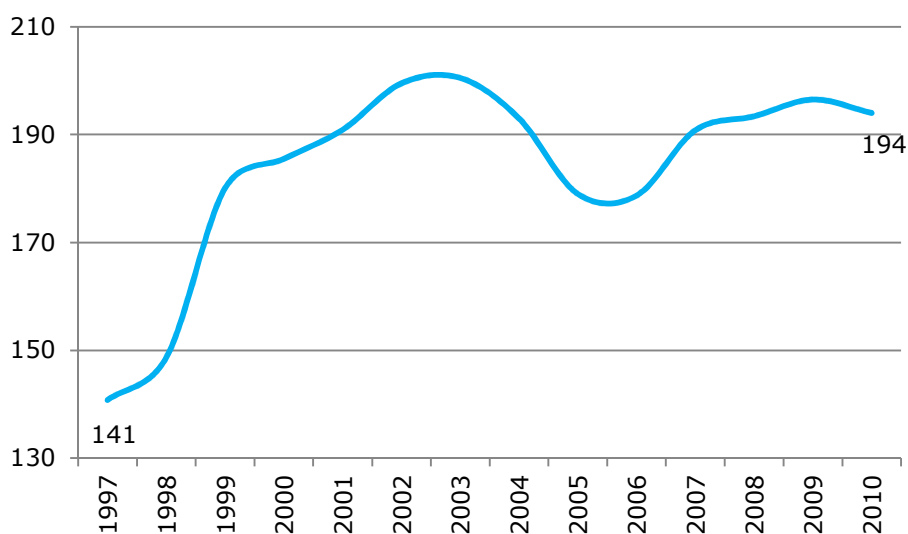
Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 zijn de kosten in het gevangeniswezen in te delen in vastgoedkosten en operationele kosten. Het laatste inzicht in de relatieve omvang van deze kosten dateert uit 2001 en is gebaseerd op cijfers van één gevangenis. Hieruit volgt dat het merendeel van de kosten bestaat uit operationele kosten (85%) en het resterend deel bestaat uit vastgoedkosten (15%)¹⁰. Van de operationele kosten bestaat ongeveer 81% uit detentiekosten en 19% uit additionele kosten. Voorts blijkt dat het grootste deel van de detentiekosten (65%) bestaat uit personeelskosten (Brouns e.a., 2001).

Aanpak en afbakening

De kostenontwikkeling in het gevangeniswezen is afhankelijk van prijs- en volumeontwikkelingen (Pommer en Eggink, 2010). In onderstaande grafiek tonen we de kosten van het gevangeniswezen (exclusief vreemdelingenbewaring) in euro's per persoon, per dag.

¹⁰ Onmiddellijke kosten (bijv. de kosten van de bouw van een gevangenis) wegen zwaarder dan uitgestelde, over meerdere jaren verspreide kosten (bijvoorbeeld de kosten van zorg en onderwijs in de gevangenis). Deze kostenverhouding heeft daarom betrekking op de *netto contante waarde* van de verschillende kostencomponenten. De netto contante waarde is afhankelijk van de hoogte van de discontovoet. In het rekenmodel van Brouns e.a. (2001) is met een discontovoet van 3% gewerkt.

Grafiek 3-1 Kosten per gevangene per dag 1997 – 2010 (reële cijfers, prijspeil 2005)



Bron: Kalidien en de Heer-de Lange (2010). Bewerking APE

Tussen 1997 en 2010 zijn de kosten per gevangene gestegen met ruim 38% (van € 141 per gevangene in 1997 tot € 194 per gevangene in 2010). Dit is gelijk aan een jaarlijkse gemiddelde reële stijging van 2,5%.

Voor een zinvolle vergelijking van de kosten tussen landen kijken we naar de kosten per gevangene (per dag). Daarbij is het belangrijk dat de kosten in de verschillende landen op dezelfde manier zijn gedefinieerd. We vergelijken daarom de kosten tussen landen bij voorkeur op basis van gestandaardiseerde overzichtscijfers - uit internationale studies en databases - met de kosten van een gevangene per land.

Lijesen, e.a. (1998) hebben (op basis van lokale gegevens) de kosten vergeleken voor Nederland, Zweden, Engeland, de Duitse deelstaat Nedersaksen en België voor het jaar 1996 (Lijesen, e.a., 1998). Uit de studie komt naar voren dat in 1996 de detentiekosten (per gevangene, per dag) het hoogst waren in Zweden (€ 170), gevolgd door Nederland (€ 113)¹¹. Dit wordt mede verklaard doordat zowel Nederland als Zweden destijds relatief veel gevangenispersoneel in dienst hadden. Het gemiddelde aantal fte's per 100 gedetineerden bedroeg 85. Tegenover 91 in Nederland en 122 in Zweden (Lijesen, e.a., 1998). Lijesen e.a. (1998) merken verder op dat de kosten in Zweden vertekend zijn doordat dit het enige land is waar de huisvestingskosten worden toegerekend aan de instellingen (Lijesen e.a. (1998). Kanttekening is dat voornoemde cijfers gebaseerd zijn op re-

¹¹ Prijspeil 1996.

latief gedateerde gegevens en op een zeer beperkt aantal landen betrekking hebben.

Actuele internationale –gestandaardiseerde– overzichtscijfers hebben wij niet aangetroffen¹². Daarbij hebben de cijfers altijd betrekking op de kosten van detentie (o.a. huisvesting, voedsel en personeel). Een vergelijking van vastgoedkosten en additionele kosten is naar ons weten nog niet uitgevoerd. Voor een meer solide uitspraak over de verschillen in (detentie)kosten tussen landen dient dan ook aanvullend onderzoek te worden uitgevoerd.

3.2.2 Kwaliteit in internationaal perspectief

Aanpak en afbakening

De kwaliteit van het gevangeniswezen omvat vier thema's: interne veiligheid, externe veiligheid, menswaardigheid en resocialisatie. Deze thema's hebben we toegelicht in hoofdstuk 2. Complicerende factor bij het vergelijken van kwaliteitsindicatoren tussen landen is het feit dat indicatoren niet in ieder land hetzelfde zijn gedefinieerd. Bij het vergelijken van de kwaliteit van het Nederlandse gevangeniswezen ten opzichte van andere landen geven we in beginsel daarom eveneens de voorkeur aan *internationale*-overzichtsstudies en databases over laatstgenoemde indicatoren. Een inventarisatie van beschikbare bronnen leert ons dat dergelijke informatie zeer beperkt beschikbaar is. We hebben dan ook geen vergelijkbare internationale cijfers kunnen vinden over indicatoren op de thema's interne veiligheid, menswaardigheid¹³ en resocialisatie¹⁴. Wel hebben we cijfers gevonden die wat zeggen over de externe veiligheid: het aantal ontvluchtelingen, zie grafiek 3-2.

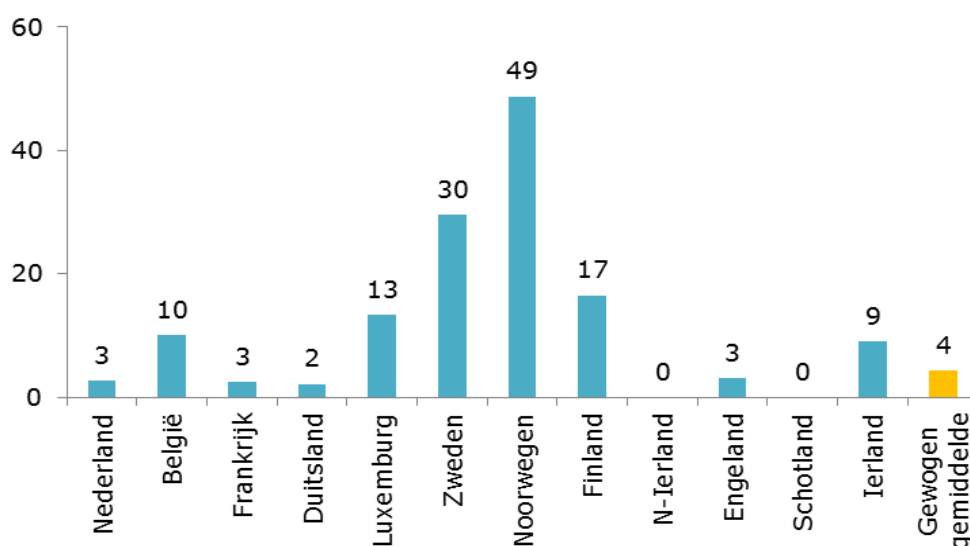
¹² Het enige tot dusverre internationale openbare overzicht is het *Annual Penal Statistics (SPACE)* rapport van de Raad van Europa. In het meest recente rapport is o.a. een overzicht opgenomen van de dagelijkse kosten per gevangene in het jaar 2007 voor ruim 30 Europese landen. Belangrijke kanttekening is dat het overzicht niet gestandaardiseerd is waardoor de cijfers niet zonder meer vergelijkbaar tussen landen zijn. Zo is het onduidelijk welke deelskosten (bijv. huisvesting, voeding etc.) per land aan de kosten zijn toegerekend.

¹³ Wat betreft Nederland kan informatie over de menswaardigheid (behandeling van gedetineerden) worden verkregen uit de door DJI uitgevoerde enquêtes onder Nederlandse gedetineerden in de jaren 2003, 2004 en 2007. In de gedetineerdenenquêtes zijn gedetineerden ondervraagd over o.a. onderlinge contacten, dagbesteding en maatschappelijke integratie. Dergelijke enquêtes zijn ook uitgevoerd in de Verenigde Staten, Engeland en Schotland. Beperking is dat de resultaten over de VS en Engeland betrekking hebben op het jaar 1991. Daarbij zijn de vraagstellingen tussen landen niet vergelijkbaar.

¹⁴ Alternatief is te kijken naar recidive cijfers. Nadeel is dat deze echter niet vergelijkbaar zijn tussen landen door verschillende methodologische belemmeringen. Het WODC doet hier momenteel onderzoek naar. Zie: WODC (2011) *'International Comparison of Reconviction Rates'*. Lopend onderzoek.

De cijfers in grafiek 3-2 hebben voor ieder land betrekking op het aantal ontvluchtingen uit een gesloten inrichting en het aantal ontvluchtingen tijdens overplaatsing naar een andere gesloten inrichting (beide in personen). De meest recente vergelijkbare cijfers hierover hebben betrekking op het jaar 2006. Nederland had in 2006 relatief weinig ontvluchtingen uit gevangenis. Het aantal ontvluchtingen is gelijk aan 3 per 10.000 gevangenen tegenover een gemiddelde van 4 ontvluchtingen per 10.000 gevangenen over alle in de tabel gepresenteerde landen. De onderzoekers van het SPACE rapport lichten niet toe waardoor er zulke grote verschillen tussen landen zijn.

Grafiek 3-2 Aantal ontvluchtingen (per 10.000 gevangenen in 2006)¹⁵

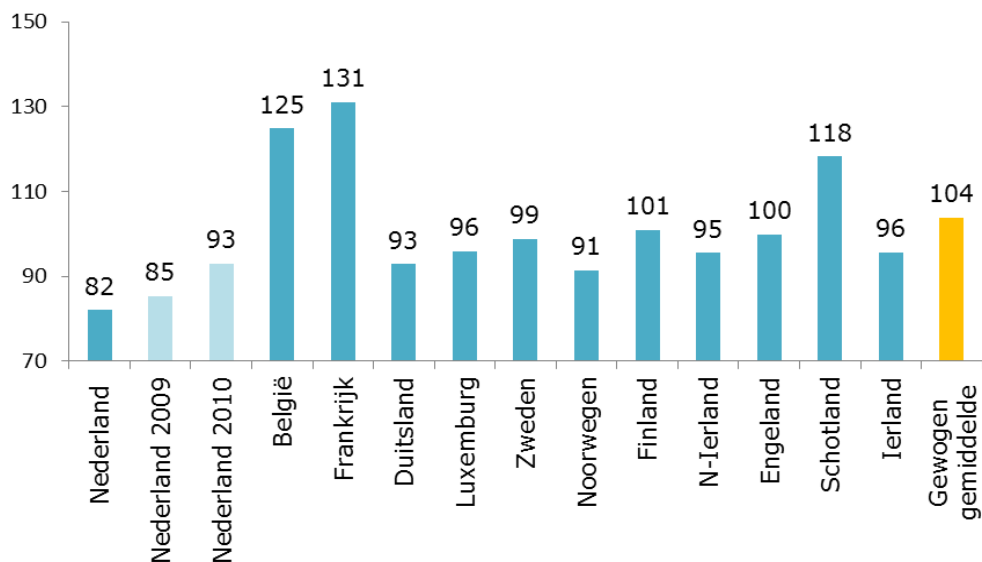


Bron: SPACE (2010), bewerking APE

Naast het aantal ontvluchtingen vergelijken we ten slotte de bezettingsgraad. In onderstaande grafiek presenteren we de bezettingsgraad voor gevangenis in het jaar 2008. De bezettingsgraad is gedefinieerd als het aantal gevangenen per 100 cellen. Een bezettingsgraad boven 100 betekent dus dat er (gemiddeld genomen) meerdere gedetineerden op één cel worden gehuisvest. De gegevens in de grafiek dienen met de nodige voorzichtigheid te worden gehanteerd vanwege de verschillen tussen landen in berekeningswijze van de celcapaciteit. Zie grafiek 3-3.

¹⁵ Er zijn geen vergelijkbare gegevens voor niet Europese landen gevonden. De cijfers over Finland en Schotland hebben betrekking op het aantal gevallen van ontsnappingen en niet op het aantal personen dat is ontsnapt.

Grafiek 3-3 Bezettingsgraad (aantal gevangenen per 100 cellen in 2008)¹⁶



Bron: SPACE (2010), DJI (2011). bewerking APE

De bezettingsgraad in Nederlandse gevangenissen was in 2008 zeer laag ten opzichte van andere landen. De bezettingsgraad in Nederland was gelijk aan 82 gevangenen per 100 plaatsen tegenover een gewogen gemiddelde van 104 over alle landen. Gedurende 2009 en 2010 is de bezettingsgraad in Nederland gestegen naar respectievelijk 85 en 93 plaatsen per 100 gevangenen. Dit is echter nog steeds laag in vergelijking met andere landen. Frankrijk en België kenden een relatief hoge bezettingsgraad van respectievelijk 125 en 131 gevangenen per 100 plaatsen.

3.3 Ervaringen met privatisering in het gevangeniswezen

3.3.1 Uitbesteding van taken

In het Nederlandse gevangeniswezen worden enkele taken (o.a. catering, bewaking en schoonmaak) uitbesteed aan private partijen. De beslissing om taken al dan niet uit te besteden wordt op centraal niveau (door DJI) genomen. Dit geldt ook voor de partij aan wie wordt uitbesteed en de inkoopprijs (DJI, 2011).

¹⁶ Uitzondering vormen de lichtblauw gemarkeerde staafjes bij Nederland. Deze hebben betrekking op 2009 en 2010.

Effect van uitbesteding van taken op kosten en kwaliteit

Er zijn volgens DJI weinig studies verricht naar het effect van de uitbesteding van taken in het Nederlandse gevangeniswezen op kosten en kwaliteit. Wel is er door de Algemene Rekenkamer een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de inhuur van particuliere beveiliging voor publieke taken. In 2008 besteedde DJI ruim € 73,6 miljoen aan de inhuur van particuliere beveiligingsdiensten. Het grootste gedeelte hiervan was voor toezicht op de vreemdelingendetentie. In de vreemdelingendetentie bestaat de helft van het personeel uit ingehuurde medewerkers (Rekenkamer, 2009).

De Rekenkamer geeft aan dat er geen inzicht is in de meerwaarde en effectiviteit van particuliere beveiligers in het detentiewezen – terwijl hier in het veld wel behoefte aan is (Rekenkamer, 2009). De rekenkamer noemt dan ook (slechts) –potentiële- voordelen en nadelen (risico's). Een van de door de Rekenkamer genoemde (potentiële) voordelen is de flexibiliteit. Ingehuurde particuliere beveiligers kunnen op meerdere plaatsen worden ingezet. Bovendien zijn deze makkelijker aan te trekken en af te stoten dan overheidspersoneel. Tweede potentiële voordeel is het feit dat ingehuurde particuliere beveiligers verplicht zijn drie maal per jaar een integriteitsscreening te ondergaan. Overheidspersoneel hoeft dit echter niet te doen (Rekenkamer, 2009). Opgemerkt dient te worden dat alle medewerkers die bij DJI in dienst komen uitgebreid worden gescreend d.m.v. een antecedentenonderzoek en psychologische fit en weerbaarheidstoetsen.

De nadelen (risico's) die de Rekenkamer waarneemt hangen voornamelijk samen met de wijze waarop de taken van particuliere beveiligers in de wet zijn geregeld. Zo geeft de Rekenkamer aan dat beveiligingstaken niet duidelijk zijn afgebakend in de Wpbr ("Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus"). De Wpbr beschrijft namelijk de eisen waaraan een beveiligingsbedrijf moet voldoen – maar "niet het domein waarbinnen beveiligers mogen optreden". Daarbij stelt de Rekenkamer dat de Wpbr niet voorziet in het toepassen van geweld (bijvoorbeeld het gebruik van de wapenstok) door particuliere beveiligers. Terwijl dit in de praktijk wel kan voorkomen. Ten slotte constateert de Rekenkamer dat de overheid (door langlopende contracten) sterk afhankelijk kan worden van één particulier bedrijf. Het risico bestaat dat dit bedrijf de prijzen kan opdrijven (Rekenkamer, 2009).

3.3.2 DBFM(o)

Naast het uitbesteden van afzonderlijke taken is er in Nederland ervaring opgedaan met een meer verregaande vorm van Publiek-Private Samenwerking (PPS): de zogenoemde DBFM(o) contracten. DBFM(o) is een vorm

van PPS waarbij het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van het gebouw aan een private partij wordt overgedragen. In het geval van gevangenisvesting koopt de RGD (via een aanbesteding) de dienst in van een geselecteerde private partij. Vervolgens gaat DJI (de gebruiker) gedurende de realisatie en exploitatie een leveringsovereenkomst aan met de RGD. De private onderneming krijgt dus geen verantwoordelijkheid voor en bevoegdheid over de detentie (Tweede Kamer, 2009). Er zijn momenteel drie justitiële inrichtingen die door middel van PPS zijn aanbesteed (zie schema 3.1).

Schema 3-1 DBFM(o) projecten in Nederlandse gevangeniswezen

Project	Uitkomst PPC	Jaar aanbesteed	Status
Detentiecentrum Rotterdam	12,5% – 15% meerwaarde ¹⁷	2007	In gebruik sinds 2010
Nieuwbouw Justitieel Complex Schiphol	positief ¹⁸	2010	Ingebruikname gepland in 2012
Penitentiare inrichting Zaanstad	positief ¹⁹	2010	Ingebruikname gepland in 2015

Bronnen: Ministerie van Financiën (2007), Ministerie van Financiën (2008), Ministerie van Financiën (2011).

Beslissing over PPS

Alvorens er wordt besloten een nieuw PPS project uit te voeren wordt de haalbaarheid ervan onderzocht. Dit gebeurt (zowel binnen als buiten het gevangeniswezen) door middel van een zogenoemde *Publiek-Private Comparator (PPC)*. Een PPC is "het eerste instrument dat inzicht geeft in de mogelijke financiële meerwaarde van een PPS-uitvoering door deze uitvoering te vergelijken met een publieke aanpak." (Ministerie van Financiën, 2010). De Rijksgebouwendienst (RGD) dient voor elk project boven de € 25 mln. een PPC te laten uitvoeren. De uitkomsten van een PPC zijn echter niet dwingend. Ook bij aangetoonde financiële meerwaarde kan worden besloten af te zien van Publiek-Private uitvoering.

¹⁷ Ministerie van Financiën (2007), zie bronnenlijst.

¹⁸ "Op basis van de financiële meerwaarde, de afweging van niet-financiële argumenten en de mogelijkheid om bij PPS de complexiteit beter te kunnen beheersen is besloten geïntegreerd aan te besteden". Ministerie van Financiën (2008).

¹⁹ "Op basis van de financiële meerwaarde, de afweging van niet-financiële argumenten (geen belemmering) en een aantal aanvullende aandachtspunten die relevant zijn voor het behalen van meerwaarde is besloten dit project geïntegreerd aan te besteden. Ministerie van Financiën (2008).

Effect van PPS op kosten en kwaliteit

Het effect op kosten en kwaliteit van de PPS projecten is nog niet bekend. De lopende PPS projecten bij DJI worden twee jaar na ingebruikname geëvalueerd. Centrale vraag hierbij is welke wijze van contractering uiteindelijk leidt tot het "kwalitatief beste resultaat tegen de laagste kosten" (Tweede Kamer, 2009).

3.4 Conclusie

Het gevangeniswezen in Nederland is centraal georganiseerd. De Rijksgebouwendienst (RGD) is verantwoordelijk voor het vastgoed en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voor de detentie. Anno 2011 omvat het gevangeniswezen 29 penitentiaire inrichtingen (huizen van bewaring en gevangnissen voor volwassenen). Naar schatting bestaat het merendeel van de kosten uit operationele kosten (85%) en het resterend deel uit vastgoedkosten (15%). Van de operationele kosten bestaat ongeveer 81% uit detentiekosten en 19% uit additionele kosten.

Tussen 2006 en 2010 is er sprake geweest van een daling van het aantal gedetineerden (12%) en de celcapaciteit (16%). De celcapaciteit daalde het sterkst tussen 2008 en 2010. Dit komt doordat DJI de capaciteit heeft teruggebracht. Doordat de celcapaciteit sterker daalde dan de populatie, steeg de bezettingsgraad tussen 2006 en 2010 van 88 gevangenen per 100 plaatsen tot 93 gevangenen per 100 plaatsen. Dit is een stijging van 6%.

Tussen 1997 en 2010 zijn de reële kosten per gevangene in Nederland met ruim 38% gestegen (van € 141 per gevangene in 1997 tot € 194 per gevangene in 2010). Dit is gelijk aan een jaarlijkse gemiddelde reële stijging van 2,5%. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de huidige kosten van het Nederlands gevangeniswezen in vergelijking met andere landen. De cijfers over 2007 uit de enige overzichtsstudie (SPACE) zijn in onze optiek niet vergelijkbaar tussen landen. Wel blijkt uit eerder onderzoek dat de detentiekosten (per gevangene, per dag) in 1996 het hoogst waren in Zweden (€ 170), gevolgd door Nederland (€ 113)²⁰. Dit wordt mede verklaard doordat zowel Nederland als Zweden destijds relatief veel gevangenispersoneel in dienst hadden. Kanttekening is dat deze cijfers achterhaald zijn. Daarbij hebben de cijfers in de studie betrekking op een beperkt aantal landen.

²⁰ Prijspeil 1996.

Nederland had in 2007 relatief weinig ontvluchtingen uit gevangenissen. Het aantal ontvluchtingen bedroeg 2,7 per 10.000 gevangenen tegenover een gemiddelde van 4,3 ontvluchtingen per 10.000 gevangenen over alle vergelijkbare landen. Daarnaast hadden Nederlandse gevangenissen in 2008 een relatief lage bezettingsgraad. De bezettingsgraad in Nederland was gelijk aan 82 gevangenen per 100 cellen tegenover een gemiddelde van 103 over alle landen. Gedurende 2009 en 2010 is de bezettingsgraad in Nederland gestegen naar respectievelijk 85 en 93 plaatsen per 100 gevangenen. Laatstgenoemde uitkomsten (zowel de cijfers over ontvluchtingen en de bezettingsgraad) dienen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd vanwege definitie verschillen tussen landen.

In Nederlandse gevangenissen worden enkele taken uitbesteed aan private partijen. Deze partijen kunnen een rol spelen in het detentiepakket (bijvoorbeeld catering, bewaking en schoonmaak) en in het vastgoedpakket (bijvoorbeeld architecten en aannemers). Het is onduidelijk wat het effect op de kosten en kwaliteit hiervan is. In het door de Rekenkamer uitgevoerde verkennend onderzoek naar de uitbesteding van beveiligingstaken worden slechts – potentiële – voordelen en nadelen (risico's) onderscheiden. Daarnaast is er in Nederland sprake van overdracht van het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van gevangenissen aan een private partij. Dit gebeurt via zogenoemde DBFM(o) contracten. Er zijn momenteel drie justitiële inrichtingen door middel van DBFM(o) aanbesteed. Het effect op de kosteneffectiviteit van deze DBFM(o) aanbestedingen is (nog) niet bekend.

4 VORMGEVING VAN PRIVATISERING (INTERNATIONAAL)

In dit hoofdstuk beschrijven we de context waarin privatisering in het buitenlandse gevangeniswezen plaatsvindt. Dit betreft allereerst de vorm van- en aanleiding voor privatisering in paragraaf 4.1. Vervolgens bespreken we de vormgeving van privatisering in paragraaf 4.2. We ronden het hoofdstuk af met een conclusie in paragraaf 4.3.

4.1 Aanleiding voor privatisering

Anno 2011 is er (voor zover ons bekend is uit de door ons onderzochte literatuur) sprake van uitbesteding van vastgoed- en/of detentietaken in het gevangeniswezen in: de Verenigde Staten, het Verenigd-Koninkrijk, Australië, Nieuw-Zeeland, België, Duitsland, Frankrijk, Canada, Israël, Curaçao, Brazilië en Zuid-Afrika. In onderstaand schema tonen we voor voornoemde landen het jaar waarin er voor het eerst een gevangenis is geprivatiseerd, de verschillende vormen van privatisering, het percentage van de gevangenispopulatie dat in een geprivatiseerde gevangenis (d.w.z. een gevangenis waarbij alle detentietaken zijn uitbesteed) zit en de aanleiding (motieven) voor privatisering. De kolom "vormen" heeft betrekking op de in hoofdstuk 2 beschreven vormen van privatisering. Aangezien er in elk van de landen sprake is van vorm A (uitbesteding van enkele detentie- of vastgoedtaken) staat deze niet afzonderlijk in de tabel vermeld.

Schema 4.4 Vormen en aanleiding per land

Land	Vormen (naast A)	Jaar	% gevangenispopulatie	Aanleiding
Verenigde Staten	C: outputman D: DBFMO	C:1983	8%	- Overbezetting van gevangenen door toename aantal gedetineerden sinds jaren '70 - Grote vraag naar nieuwe gevangenen - Behoeft om gevangenen te bouwen zonder referenda of overleg met vakbonden - Verwachting dat private gevangenen goedkoper zouden zijn
Australië	D: DBFMO	D:1990	17%	- Personeelstekort, slechte faciliteiten en ongeschikt personeel in publieke gevangenis- sen - Verwachting dat privatisering stimulans zou zijn voor publieke gevangenen om prestaties te verbeteren
Frankrijk	B: DBFM(o)	B: 1990	Niet bekend	- Kapitaalkosten (kosten bouw van nieuwe gevangenis) minimaliseren
Verenigd Koninkrijk	C: outputman D: DBFMO	C: 1992 D: 1997	10%	- Overbezetting en slechte faciliteiten van publieke gevangenen - Politiek klimaat ten gunste van privatisering - Verwachting dat private gevangenen goedkoper zouden zijn door meer aandacht voor efficiëntie.
België	B: DBFM(o)	B: 1992	Niet bekend	- Overbezetting van- en slechte omstandigheden in publieke gevangenen - Oplopende kosten van publieke gevangenen
Duitsland	B: DBFM(o) C: outputman	B: 1996 C: 2004	Niet bekend	
Brazilië	C: output- man ²¹	C:1999	1,5%	- Relatief veel rellen, ontsnappingen, corruptie, recidive en overbezetting in publieke gevangenen
Curaçao	C: outputman D: DBFMO	C: 2000 D: 2001 ²² tot 2009	Niet van toepassing (liep tot 2009)	- Situatie in lokale gevangenis verbeteren
Nieuw-Zeeland	C: outputman	2000	Niet bekend	
Canada	C: outputman	2001 tot 2006	Niet van toepassing (liep tot 2006)	- Vijfjarige pilot om te onderzoeken of private gevangenen – naast kostenvoordelen – een kwaliteitsverbetering opleveren
Israël	B: DBFM(o)	2004	Niet van toepassing (gevan- genis is er niet gekomen)	- De staat verwachtte dat een private gevangenis zou leiden tot kostenbesparingen
Zuid-Afrika	D: DBFMO	2001	Niet bekend	- Publieke gevangenen zijn onveilig, kwalitatief slecht en zwaar overbezet.

Bron: zie tekst per land voor onderliggende documentatie. Bewerking APE

²¹ Het betreft hier de uitbesteding van alle taken – met uitzondering van het management en externe beveiliging. Zie de tekst onder het kopje “Brazilië”.

²² Het betreft hier de bouw van een extra vleugel. Uitgevoerd door een privaat bedrijf (Trouw, 2001).

Kenmerkend is dat in het merendeel van de landen de matige kwaliteit van het publieke gevangeniswezen) aanleiding was om te privatiseren. Zo was er in zowel de Verenigde Staten als het Verenigd-Koninkrijk sprake van grote overbezetting en slechte kwaliteit van publieke gevangenissen. Australië kampte met gebrekkige faciliteiten en slecht personeel. We gaan hieronderstaand nader op in. Voorts blijkt dat in alle landen slechts een klein deel van de gevangenispopulatie in een geprivatiseerde gevangenis zit. Uitschieter is Australië waar 17% van de gevangenispopulatie in een geprivatiseerde gevangenis zit. Aangezien het gros van de literatuur over de effecten van privatisering in het gevangeniswezen betrekking heeft op Angelsaksische landen (Verenigde Staten, Australië/Nieuw-Zeeland en Verenigd Koninkrijk) ligt de focus op deze landen.

Verenigde Staten

Anno 2011 telt de Verenigde Staten 264 private gevangenissen. Dit betreffen enerzijds reeds bestaande gevangenissen waarvan alle detentie taken aan een private partij zijn uitbesteed. Anderzijds betreffen dit gevangenissen die door een private partij zijn gebouwd en door een (vaak dezelfde) private partij worden geleid. De geprivatiseerde gevangenissen huisvesten ongeveer 8 procent van de totale gevangenispopulatie in de Verenigde Staten. In de VS kunnen de gevangenissen worden ingedeeld in drie niveaus: (1) federale (landelijke) gevangenissen, (2) staatsgevangenissen en (3) lokale gevangenissen.

Privatisering vindt zijn oorsprong in de Verenigde Staten. Sinds het begin van de 20e eeuw besteedde de overheid gevangentaken op het gebied van catering, onderwijs, transport en gezondheidszorg uit (Austin e.a., 2001). In 1983 sloot de staat Tennessee een contract af met een private partij om alle operationele taken van een reeds bestaande gevangenis in Hamilton County over te nemen (Gaes, 2010). Hiermee was de eerste geprivatiseerde gevangenis een feit. Drijvende factor achter de privatisering was het feit dat de VS sinds eind jaren 70 werd geconfronteerd met een sterke toename van het aantal gedetineerden. Dit leidde tot overbezetting in bestaande gevangenissen wat de kwaliteit van gevangenissen verslechterde. Voorts deed overbezetting de vraag naar nieuwe gevangenissen stijgen. Privatisering maakte het mogelijk om snel nieuwe gevangenissen te bouwen zonder publieke referenda of overleg met vakbonden. Daarbij was begin jaren 80 de publieke opinie dat private gevangenissen goedkoper zouden zijn dan publieke gevangenissen (Lappin e.a., 2005). Nossal en Wood (2004) geven aan dat de opmars van privatisering van gevangenissen in de VS tevens is bevorderd door het feit dat veel staten hun schul-

denlimiet hadden bereikt. Door uitbesteding hoefden deze staten niet zelf de hoge kosten te betalen om een nieuwe gevangenis neer te zetten, maar hoefden deze staten slechts aan de private partij de (in de contracten afgesproken) vergoeding te betalen.

Australië en Nieuw-Zeeland

Australië telt 7 geprivatiseerde gevangenissen, waarvan de eerste is geopend in 1990. Het betreffen nieuw gebouwde gevangenissen waarvan zowel de bouw als het management is uitbesteed. De geprivatiseerde gevangenissen in Australië huisvesten ongeveer 17 procent van de totale gevangenispopulatie. Dit percentage is in geen ander land zo hoog. In Australië is het gevangeniswezen een verantwoordelijkheid van de deelstaten (Roth, 2004).

Queensland was in 1990 de eerste deelstaat in Australië met een geprivatiseerde gevangenis. De reden waarom de staat Queensland overging tot het introduceren van private gevangenissen was in de eerste plaats het voordeel van de aanwezigheid van competitie en de stimulans voor de publieke sector om de prestaties te verbeteren. Tweede reden voor privatisering was de veronderstelde kostenbesparing en grotere efficiëntie. Derde reden was de verwachting dat privatisering zou leiden tot een cultuuromslag in het gevangenismanagement en een grotere focus op rehabilitatieprogramma's voor gevangenen. New South Wales was de tweede staat waar de gevangenissen werden geprivatiseerd. Reden hiervoor was het feit dat publieke gevangenissen kampten met inadequate faciliteiten, personeelstekorten, en ongeschikt personeel (James e.a., 1996). Privatisering werd als een oplossing gezien om deze problemen op te lossen. Nieuw-Zeeland is in navolging van de VS, het VK en Australië ook overgegaan tot het privatiseren van gevangenissen. In Nieuw-Zeeland is privatisering van gevangenissen later van de grond gekomen dan in Australië vanwege twijfels en vertragingen vanuit de politiek (James e.a., 1996).

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland, Engeland, Wales en Schotland) telt momenteel 13 private gevangenissen (11 in Engeland/Wales en 2 in Schotland), waarvan de eerste is geprivatiseerd in 1992. In elk van de landen is het gevangeniswezen een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. De geprivatiseerde gevangenissen huisvesten ongeveer 10 procent van alle gevangenen in het Verenigd Koninkrijk.

In 1986 kwam een parlementaire commissie tot de conclusie dat Britse gevangenissen overbezet waren en slechte, verouderde voorzieningen hadden. Nadat de leden van dit comité geprivatiseerde gevangenissen in de VS bezochten stelden ze dat privatisering een manier was om de ge-

constateerde problemen op te lossen. Dit werd bevorderd door de conservatieve regering van Margaret Thatcher die welwillend tegenover privatisering stond. Volgens de commissie zou privatisering leiden tot lagere belastingen, doordat geprivatiseerde gevangenissen de staat minder geld kosten. Daarbij was er de verwachting dat privatisering zou leiden tot kwalitatief betere gevangenissen. Men ging er kortom vanuit dat de private sector de gevangenissen goedkoper en efficiënter kon organiseren (Liebling, 1996).

Aanvankelijk werd privatisering beperkt tot de uitbesteding van operationele taken (managementcontracten). Sinds 1992 worden alle nieuwe gevangenissen gebouwd door middel van Publiek-Private Samenwerking (PPS). (Roth, 2004). Tussen 1992 en 1997 zijn vier gevangenissen geprivatiseerd waarbij er sprake was van de overdracht van alle detentietaken naar een private partij, via een managementcontract. In 1993 besloot de Britse regering dat alle nieuwe gevangenissen dienden te worden gebouwd en geleid door een private partij. De eerste door een private partij gebouwde gevangenis is geopend in 1997. Noemenswaardig is dat twee van de tussen 1992 en 1997 (via het managementcontract) geprivatiseerde gevangenissen in respectievelijk 2000 en 2001 weer in publieke handen zijn gekomen. Reden hiervoor waren ernstige zorgen van de regering over de veiligheid van het personeel en de gevangenen en de angst dat de gevangenis niet meer te besturen was (Roth, 2004). Daarentegen is in 2011 voor het eerst sinds 1994 een reeds bestaande publieke gevangenis via een managementcontract uitbesteed aan een private partij. Motief hiervoor is de verwachting dat deze uitbesteding zal leiden tot lagere operationele kosten en een verlaging van de recidive (BBC, 2011).

Frankrijk

Frankrijk had met dezelfde problematiek binnen het gevangeniswezen te maken als het Verenigd Koninkrijk. Frankrijk had al veel ervaring met de betrokkenheid van private partijen in gevangenissen door de uitbesteding van geselecteerde taken. Hoewel er in Frankrijk net als in het Verenigd Koninkrijk sprake was van overbevolking van het gevangeniswezen hadden de Franse initiatieven om het gevangeniswezen te privatiseren een andere insteek. In Frankrijk was het doel van de privatisering het minimaliseren van de kapitaalkosten. Hiervoor werden meerdere partijen gevraagd om gevangenissen te bouwen en te ontwerpen. Daarnaast moesten deze partijen in de gevangenissen diensten aanbieden op het gebied van voedsel, onderhoud, transport van de gevangenen en medische zorg tegen een vaste prijs per gevangene voor een looptijd van tien jaar. De eerste gevangenis in deze vorm werd in 1990 geopend. Alhoewel de oorspronke-

lijke intentie gehele privatisering was, bleef onder druk van de Franse overheid het management en het verzorgen van de veiligheid in de gevangenis een taak van de overheid (James, 1996). Dit staat ook wel bekend als het *'hybrid-management'* model: de gevangenis wordt gebouwd door een private partij maar geleid door ambtenaren. Enkele taken (voedselvoorziening, schoonmaak etc.) worden uitbesteed (Cabral en Saussier, 2011).

België

In België werd in 1993 voor het eerst de bouw van twee gevangenissen overgedragen aan een private partij. Aanleidingen hiervoor waren de overbevolking-, slechte omstandigheden- en oplopende kosten van Belgische gevangenissen (James, 1996).

Duitsland

In Duitsland werd in 1996 voor het eerst de bouw van een gevangenis aan een private partij uitbesteed (James, 1996). In 2004 droeg de Duitse regering voor het eerst het management over aan een private partij. Het betreft hier een managementcontract voor vijf jaar (Serco, 2004).

Curaçao

Op Curaçao (voormalige Nederlandse Antillen) heeft per september 2000 een private partij management en leidinggevenden geleverd ten behoeve van het beheer tijdens her/nieuwbouw van een lokale publieke gevangenis. Doel hiervan was de situatie in de betreffende gevangenis te verbeteren. De lokale medewerkers bleven ambtenaar in Antilliaanse dienst. Nederland heeft voor de verbeteringsplannen een financiële bijdrage geleverd. De werkwijze van de private partij sloot niet aan bij de lokale cultuur en na ongeveer een jaar is de private partij weer vertrokken.

Canada

Canada had tussen 2001 en 2006 één geprivatiseerde gevangenis. Aanleiding voor de gevangenis was een vijfjarige pilot met als doel te onderzoeken of een geprivatiseerde gevangenis – naast kostenvoordelen – ook tot een kwaliteitsverbetering leidt. Om dit te onderzoeken werd tegelijkertijd met de geprivatiseerde gevangenis een (in ontwerp, oppervlakte, bouw en populatie) vergelijkbare publieke gevangenis geopend. Uit de pilot bleek dat de operationele kosten in de private gevangenis iets lager waren dan in de vergelijkbare publieke gevangenis. Daarentegen was de kwaliteit (o.a. veiligheid en gezondheid van gedetineerden) substantieel slechter in de geprivatiseerde gevangenis. In 2006 is de gevangenis daarom weer in publieke handen gekomen. Zie ook de volgende paragraaf voor

een beschrijving van de resultaten uit de vergelijking tussen de publieke en de private gevangenis (PWC, 2006).

Israël

In Israël werd in 2004 een wet aangenomen die het mogelijk maakte om gevangenissen te laten bouwen en managen door private partijen. In 2004 begon een private partij met de bouw van een nieuwe gevangenis. Vanwege juridische bezwaren zijn de detentietaken echter nooit uitbesteed aan een private partij. In 2005 werd bij het Israëlijs Hooggerechtshof namelijk een petitie ingediend tegen de in 2004 aangenomen wet. Het argument van de indieners (medewerkers van de vakgroep mensenrechten van een juridische faculteit) was dat de voornoemde wet in strijd was met de Israëlijs grondwet, doordat het geweldsmonopolie werd overgedragen aan een private partij. In 2009 stelde het Israëlijs hooggerechtshof dat de betreffende wet inderdaad in strijd was met de grondwet. De voorzitter van het hooggerechtshof stelde dat het gebruik van geweld en het vasthouden van personen in gevangenissen één van de meest fundamentele manieren is waarop een staat haar macht op mensen kan uitoefenen. Indien deze macht wordt overgedragen aan een private partij – die als doel winstmaximalisatie heeft – dan verliest dit een groot deel van zijn legitimiteit. Daarbij stelde de voorzitter van het gerechtshof dat de focus op winst door een private partij er toe kan leiden dat de rechten en waardigheid van gevangenen (waarvoor de staat uiteindelijk aansprakelijk is) in gevaar komen (Haaretz, 2009).

Brazilië

In Brazilië strekt de privatisering zich uit tot de overdracht van alle detentietaken – behalve de externe beveiliging en het management. De private partijen zijn dus verantwoordelijk voor de interne beveiliging, voedsel, medische zorg, en onderwijs. Kenmerkend is dat er hier ambtenaren aanwezig zijn die toezicht houden op de afspraken in het contract. Aanleiding voor de privatisering was dat Braziliaanse gevangenissen met relatief veel rellen, ontsnappingen, corruptie, recidive en overbezetting kampten (Cabral en Saussier, 2011).

Zuid-Afrika

In Zuid-Afrika zijn in 2001 de vastgoed- en detentietaken van een gevangenis uitbesteed aan een private partij. Aanleiding hiervoor waren de problemen in publieke gevangenissen. Deze gevangenissen kampten met zware overbezetting met als gevolg onveiligheid en een tekort aan basisvoorzieningen (zoals voedsel, beddengoed etc.). Vanwege deze problema-

tiek onderzocht de overheid in 1997 de mogelijkheid om gevangenen te privatiseren (Goyer, 2001).

4.2 Vormgeving van privatisering

Onderstaand beschrijven we – op hoofdlijnen – de wijze waarop Publiek-Private Samenwerking in het internationale gevangeniswezen is vormgegeven. We gaan hierbij in op de afspraken in het contract, de contractduur, de wijze van vergoeding, wet- en regelgeving, juridische aspecten, toezicht en de verantwoordelijkheidstoedeling bij wanprestaties. In deze paragraaf staat de beschrijving van de vormgeving centraal. Mogelijke effecten op de kosteneffectiviteit van privatisering komen elders (in hoofdstuk 5) aan bod. We benadrukken dat het niet het doel van deze paragraaf is een allesomvattend overzicht te geven van de manieren waarop privatisering is vormgegeven. Wel trachten we met dit hoofdstuk een beeld te geven van de wijze waarop privatisering in de verschillende landen is vormgegeven.

4.2.1 Het contract

Waarover worden in het contract afspraken gemaakt?

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft privatisering in het gevangeniswezen betrekking op uitbesteding: de overheid koopt via een openbare aanbesteding vastgoed en/of detentietaken in van een private partij. De voorwaarden waaronder de privatisering plaatsvindt zijn opgenomen in een contract²³. In de internationale literatuur kan grofweg een onderscheid worden gemaakt in drie type contracten:

1. *Measuring operation contracts*: in dit type contract worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de gevangenis dient te worden geleid (afspraken over de procedures). Voorbeeld van een afspraak in zo'n contract is een minimum aantal uren aan re-integratie activiteiten voor gevangenen.
2. *Measuring outcome contracts*: in dit type contract worden afspraken gemaakt over de prestaties (afspraken over de uitkomstvariabelen). Voorbeeld van een afspraak in zo'n contract is het aantal gevangenen dat jaarlijks recidiveert (Lappin e.a., 2005)

²³ In de VS dienen alle contracten te voldoen aan de minimeisen die zijn opgesteld door de *American Correctional Association* (ACA). Dit is een – private- vereniging waarbij ongeveer 80% van de Amerikaanse gevangenen zijn aangesloten.

3. Contracten waarbij zowel afspraken worden gemaakt over de procedures (zie ad. 1) als de uitkomst (zie ad. 2).

In de eerste contracten die in het Verenigd-Koninkrijk werden uitgegeven was vaak een bijzonder groot aantal prestatimaatstaven opgenomen waarbij de nadruk erg lag op afspraken over de procedures, zie ad. 1 in bovenstaande alinea (Hahn e.a., 2005). In de contracten van tegenwoordig is een beperkter aantal prestatimaatstaven opgenomen en is ook een systeem opgenomen van bonussen en straffen (zie ook "wijze van vergoeding"). Tegenwoordig ligt de focus in de contracten meer op de output (Hahn e.a., 2005). Indien er in het contract afspraken worden gemaakt over benchmarking dan kan dit leiden tot herziening van bepaalde prestatimaatstaven, - omdat bij benchmarking de prestaties vergeleken worden met andere gevangenissen. In de eerste managementcontracten waren geen mogelijkheden opgenomen voor het herzien van de prestatimaatstaven (en andere aspecten van het contract) tijdens de contractduur. In latere uitgegeven DBFMO contracten is wel de mogelijkheid opgenomen om het contract aan te passen. Dit kan bijvoorbeeld als gedurende de uitbesteding van de gevangenis sprake blijkt te zijn van dalende industrieprijzen, waardoor het initieel met de aanbieder afgesproken tarief te hoog is (Hahn, 2005).

Bij uitbesteding van zowel vastgoed- als detentietaken is het mogelijk (1) de vastgoed en detentietaken aan één contractant of (2) de vastgoed en detentietaken aan twee contractanten uit te besteden. In de Verenigde Staten worden de vastgoed en detentietaken meestal uitbesteed aan twee contractanten. In het Verenigd Koninkrijk en Australië worden de vastgoed- en detentietaken vaak uitbesteed aan één contractant (Brouns, 2001).

Wat bepaalt de contractduur?

Hahn e.a. (2005) geven aan dat de contractduur in het Verenigd Koninkrijk afhankelijk is van het type uitbesteding. Outputmanagement contracten (OM-contract, zie hoofdstuk 3) hebben tegenwoordig een gemiddelde contractduur van 10 jaar en DBFM contracten hebben een gemiddelde contractduur van 25 jaar. De eerste outputmanagementcontracten in het Verenigd Koninkrijk kenden een duur van slechts vijf jaar, met drie mogelijkheden voor verlenging van nog drie jaar na afloop van het contract. De lengte van deze contractduur werd echter te kort bevonden om resultaten op de lange termijn te behalen.

Op welke manieren kan de private aanbieder worden vergoed?

In de literatuur worden globaal zes manieren onderscheiden waarop de private partij wordt vergoed):

1. *Bedrag per gevangene*: in dit geval brengen private aanbieders per gevangene, per dag een bedrag in rekening bij de overheid. Dit is de meest voorkomende wijze van vergoeding.
2. *Prestatieafhankelijk bedrag per gevangene*: private aanbieders ontvangen betalingen op basis van het niveau van dienstverlening. Er worden kortingen (sancties) gegeven als de kwaliteit achterblijft bij de in het contract afgesproken kwaliteitsstandaard. Dit contract is toegepast in de Verenigde Staten en Australië (English e.a., 2010).
3. *Prestatieafhankelijk bedrag per gevangene plus capaciteits- en prestatietoeslag*: net als onder ad. 2 ontvangen private aanbieders een bedrag dat is gebaseerd op het niveau van de dienstverlening. Er zijn echter twee belangrijke verschillen. Allereerst ontvangen private partijen een extra bedrag als de gevangenis voor meer dan 95% is bezet. Ten tweede ontvangt het management van de gevangenis een extra bedrag als de gevangenis beter presteert dan in het contract is vastgesteld. In tegenstelling tot ad. 2 worden bij deze wijze van vergoeding - naast kortingen- dus ook bonussen gegeven. Deze wijze van vergoeding is voor het eerst toegepast in 1996 bij de privatisering van een federale gevangenis in de VS. Omdat het bedrag sterk afhankelijk is van de prestaties noemt men dit ook wel een *performanced-linked-fee*.
4. *Vast bedrag, variabel bedrag per gedetineerde(dag) en strafkorting*: private aanbieders ontvangen op basis van de beschikbare celcapaciteit een vaste vergoeding. Daarnaast ontvangen ze een bedrag per gedetineerde (per dag). Private aanbieders die niet aan de afgesproken standaarden voldoen ontvangen een strafkorting.
5. *Kostendekkend bedrag*: private aanbieders brengen een kostendekkend bedrag (inclusief winstmarge) bij de overheid in rekening. Deze wijze van vergoeding wordt toegepast in Frankrijk (Cabral en Saussier, 2011).
6. *Vast bedrag(met indexatie)*: in dit geval ontvangen de private aanbieders jaarlijks een vast bedrag. De (verandering in de) vergoeding kan voor een langere periode (bijvoorbeeld 5 jaren) worden vastgelegd. Zo kan worden afgesproken dat de vergoeding jaarlijks zal worden gecorrigeerd voor de inflatie van het voorgaande jaar. Dit contract wordt toegepast in Brazilië (Cabral en Saussier, 2011).

4.2.2 Toezicht

Wat is toezicht?

Bij uitbesteding is toezicht (monitoring) noodzakelijk op de uitvoering ervan. Belangrijkste reden voor toezicht is het garanderen van de overeengekomen kwaliteitsaspecten in het contract (met name de veiligheid van de gevangenen, het gevangenispersoneel en de samenleving) (Crane e.a., 2001). Indien er alleen sprake is van toezicht op de in het contract gemaakte afspraken dan spreken we van toezicht in enge zin, indien er tevens sprake is van toezicht op het (algemene) beleid van een private gevangenis dan spreken we van toezicht in ruime zin.

Wie voert het toezicht uit?

- In de Verenigde Staten vindt het toezicht plaats door de staat waarmee de betreffende gevangenis een contract heeft afgesloten. Sommige staten hebben hiervoor een apart orgaan, zoals de *Bureau of Private Prison Monitoring* in de staat Florida. Opgemerkt dient te worden dat dit niet in elke staat verplicht is (zie ook de paragraaf "juridische mechanismen voor aansprakelijkheid en verantwoording").
- In Australië vindt het toezicht sinds 1999 plaats door een onafhankelijk orgaan: de OCIS (*Office of the Inspector of Custodial Services*). De OICS is een gevangenisinspectie en verantwoordelijk voor de kwaliteit in zowel publieke- als private gevangenissen. De OCIS bezoekt gevangenissen en doet direct verslag aan het parlement d.m.v. jaarlijkse rapportages (English et. al 2006).
- In Brazilië zijn er in de geprivatiseerde gevangenis ambtenaren werkzaam die toezicht houden op de afspraken in het contract (Cabral en Saussier, 2011).
- In het Verenigd Koninkrijk houdt de overheid toezicht op private (en publieke) gevangenissen d.m.v. van onafhankelijke commissies. Daarbij is in de Britse wet vastgelegd dat elke gevangenis zijn eigen toezichthouder heeft.

Welke activiteiten omvat toezicht?

Toezicht omvat meestal het doornemen van interne rapporten van de gevangenis, observaties in de gevangenis, gesprekken met het gevangenismanagement en gedetineerden. Soms wordt er bij het toezicht ook een vergelijking gemaakt tussen de prestaties van de private gevangenis en een vergelijkbare publieke gevangenissen (Crane e.a., 2001).

De wijze waarop toezicht in ruime zin kan plaatsvinden wordt beschreven door Roth (2004) aan de hand van een casus over de (via een managementcontract) geprivatiseerde gevangenis in de Australische staat New

South Wales. De betreffende gevangenis was onderworpen aan de volgende vormen van controle: jaarlijkse rapporten van de accountant, jaarlijkse rapporten opgesteld door de toezichthouder, een doorlichting van het functioneren van de gevangenis door het betrokken ministerie eens in de vier jaar, jaarlijkse rapporten van de ombudsman, en jaarlijkse rapporten van de Inspecteur-Generaal. De toezichthouder vulde jaarlijks een checklist in over de gevangenis, hield interviews met managers en rapporteerde de resultaten van inspecties aan medewerkers van de staat. In de doorlichting van het ministerie worden eens in de vier jaar de verschillen tussen de private gevangenis en de publieke gevangenis tegen het licht gehouden (Roth, 2004). Niet duidelijk is in welke mate deze taken tot extra kosten hebben geleid (zie ook de bespreking van deze casus in hoofdstuk 5).

4.2.3 Juridische aspecten

Wet- en regelgeving

Geprivatiseerde gevangenissen zijn gebonden aan dezelfde wet- en regelgeving als publieke gevangenissen. Daarbij dient privatisering van detentie gerelateerde taken een wettelijke basis te hebben. In het Verenigd Koninkrijk is dit vastgelegd in de *Criminal Justice Act* uit 1991. In Australië kan privatisering van het gevangeniswezen worden gelegitimeerd op basis van de 'algemene Wet voor het gevangeniswezen'. Over andere aspecten zoals de toepassing van het geweldsmonopolie in private gevangenissen, het doorvoeren van beleidswijzigingen, de afstemming met andere onderdelen van de strafrechtketen en de rechtspositie van het gevangenispersoneel is in de (internationale empirische) literatuur over de privatisering van het gevangeniswezen niets bekend.

Juridische mechanismen voor aansprakelijkheid en verantwoording

In vergelijking met de VS zijn er in het Verenigd Koninkrijk sterke(re) juridische mechanismen om geprivatiseerde gevangenissen aansprakelijk te stellen voor hun prestaties. Onderstaand bespreken we de kenmerkende punten over aansprakelijkheid voor de VS en het Verenigd Koninkrijk. Er is hierover minder relevant materiaal beschikbaar voor andere landen.

Kenmerkend wat betreft aansprakelijkheid in de VS is allereerst dat Amerikaanse geprivatiseerde gevangenissen – in tegenstelling tot Amerikaanse publieke gevangenissen – kunnen worden aangeklaagd door gevangenen (of belangenverenigingen voor gevangenen) die zich niet goed behandeld voelen door de private gevangenis. Zo betaalde een geprivatiseerde gevangenis in 1996 een schadeclaim van ruim 1,65 miljoen dollar uit aan ge-

vangenen die waren benadeeld door rellen. Ander punt t.a.v. aansprakelijkheid in de VS is dat de in het contract gemaakte afspraken publiek beschikbaar zijn. In het verleden is gebleken dat contracten zijn ontbonden in geval de private partij zich niet aan de afspraken hield (Pozen, 2003). In de VS is echter niet verplicht dat staten de in het contract opgenomen afspraken te monitoren. Hierdoor zijn er grote verschillen in de wijze van monitoren tussen staten. In sommige staten is het een verplichting dat dat private gevangenissen permanent op locatie worden gemonitord. Terwijl andere staten slechts incidenteel op bezoek gaan in de geprivatiseerde gevangenis. Private gevangenissen worden gemonitord via de *American Correctional Association (ACA)*. In het verleden is de ACA vaak bekritiseerd omdat zijn niet onafhankelijk zou zijn. Dit komt doordat de ACA voor haar inkomsten afhankelijk is van gevangenisinspecties. Daarbij vinden critici de ACA inspecties erg beperkt. (Pozen, 2003).

Kenmerkend voor de aansprakelijkheid in het Verenigd Koninkrijk is allereerst dat in de *Criminal Justice Act* uit 1991 is vastgelegd dat de Britse overheid een veto mag uitspreken over elke persoon die in dienst komt van een private gevangenis. In tegenstelling tot de VS waar private partijen zelf bepalen wie ze aannemen. Naast dit punt is in de *Criminal Justice Act* vastgelegd dat elke Britse gevangenis zijn eigen toezichthouder heeft. Daarnaast monitort de Britse overheid private (en publieke) gevangenissen via onafhankelijke commissies. Om deze reden worden de instituties rondom de aansprakelijkheid van Britse gevangenissen dan ook als de beste ter wereld gezien (Pozen, 2003). Daarentegen is het in het Verenigd Koninkrijk - in tegenstelling tot de Verenigde Staten - een stuk moeilijker voor gevangenen om de private gevangenis aan te klagen vanwege vermeende wanprestaties.

De Britse overheid stelt (financiële) informatie over private gevangenissen niet publiek beschikbaar – wat studies naar de kosteneffectiviteit naar private gevangenissen in het VK belemmert. Ander punt is dat de Britse gevangenisinspectie alleen de mogelijkheid heeft om aanbevelingen te doen en niet over de middelen beschikt om deze af te dwingen. Het is dan ook niet altijd duidelijk of aanbevelingen van de gevangenisinspectie worden ingevoerd. Daarbij is de Britse overheid in tegenstelling tot de Amerikaanse overheid erg terughoudend met het ontbinden van contracten waarvan de private partij de afspraken niet naleeft (Pozen, 2003).

Scheiding publiek en privaat, transparantie en verantwoording

Harding (1997) benoemt randvoorwaarden voor een effectieve taakverdeling tussen publiek en privaat, waarbij hij met name groot belang hecht aan transparantie en verantwoording:

- De scheiding tussen het opleggen en het uitvoeren van straffen moet strikt gehandhaafd worden. De private partij voert uit.
- Het beleid met betrekking tot het straffen van mensen moet niet beïnvloed of vormgegeven worden door degenen die er geld aan kunnen verdienen.
- De activiteiten van de private partijen en hun relaties met de overheid moeten openbaar zijn. Journalisten, belangengroepen etc. moeten kunnen toezien op de naleving van de afspraken in het contract.
- Het moet duidelijk geformuleerd zijn wat verwacht mag worden van de private partijen.
- Een systeem dat leidt tot het floreren van de geprivatiseerde gevangenen en het steeds verder afzwakken van de publieke gevangenen dient voorkomen te worden. Hierdoor kan de overheid namelijk dermate afhankelijk worden van de private sector dat dit ten koste kan gaan van de mate en intensiteit van het toezicht.
- Er moeten mogelijkheden zijn voor onafhankelijk onderzoek en evaluaties om de private sector te kunnen controleren.
- De gevangenen, de programma's, en het personeel moeten toegankelijk en makkelijk te benaderen zijn voor de overheid.
- De eerlijkheid en oprechtheid van de private partijen moeten goed gecontroleerd en in de gaten gehouden worden.
- De financiën moeten verantwoord worden aan het parlement.
- De overheid moet in staat zijn om de contracten voor het beheer van de gevangenen terug te winnen.

4.2.4 Verantwoordelijkheidstoedeling (bij wanprestaties)

De verantwoording bij wanprestaties dient te worden vastgelegd in het contract. Volgens Gran en Henry (2007) is deze verantwoordelijkheidstoedeling bij wanprestaties één van de drie dimensies waarover in het contract afspraken worden gemaakt. Dit betreffen: (1) constructie (afspraken over de bouw en planning alvorens de gevangenis wordt geopend), (2) beheer (afspraken over de dagelijkse gang van zaken, bijvoorbeeld de interne veiligheid in de gevangenis) en (3) aansprakelijkheid (afspraken over wie verantwoordelijk is bij wanprestaties en problemen). Gran en Henry (2007) bespreken deze drie dimensies aan de hand van drie casussen. Namelijk een contract uit de Verenigde Staten, Australië en Canada. Onderstaand beschrijven we de meest onderscheidende elementen uit deze contracten. Deze aspecten geven een beeld van de wijze waarop wordt omgegaan met de verantwoording bij wanprestaties en het beperken van risico's.

Constructie

- In de Australische casus dient de private partij die de gevangenis bouwt de overheid maandelijks op de hoogte te houden van de voortgang door middel van voortgangsrapporten ("*Construction Milestones*").
- In de Australische en Canadese casus is de private partij die de gevangenis bouwt aansprakelijk voor alle schade aan het gebouw of ongevallen tijdens de bouw.

Beheer

- In elk van de besproken contracten rapporteert de private partij (op een vast moment, bijvoorbeeld maandelijks) aan de overheid over de financiën en de in het contract afgesproken kwaliteitsafspraken;
- Kenmerkend voor de besproken Canadese casus is dat de Canadese overheid een team heeft dat louter verantwoordelijk is voor de monitoring van de contracten. In de Verenigde Staten vindt de monitoring plaats via het Bureau of Prisons (BOP).
- De private gevangenis ontwerpt een kwaliteitsprogramma met als doel te garanderen dat de prestaties van de private gevangenis op hetzelfde niveau zijn als die van de publieke gevangenis (VS).
- In de casus uit de Verenigde Staten is in het contract opgenomen dat de personele bezetting niet lager mag zijn dan 95% van de gemiddelde personele bezetting in vergelijkbare publieke gevangenissen.

Aansprakelijkheid

- In de Australische casus heeft de overheid in elke situatie het recht om de private gevangenis binnen te treden. Daarbij mag de overheid tijdens een noodgeval (ernstige wanprestaties) in de gevangenis alle acties nemen om dit op te lossen. De minister stelt vast wanneer er sprake is van een noodgeval. Daarbij is de private partij verantwoordelijk voor alle kosten die worden gemaakt bij een noodgeval.
- De private partij kan een sanctie opgelegd krijgen indien deze de contractvoorwaarden niet naleeft. In de Australische en Canadese casus wordt de private partij een zogenoemde "ontsnappingsboete" opgelegd voor elke gedetineerde die vanuit een private gevangenis ontsnapt. In de Canadese casus krijgt de gevangenis een extra boete als een gedetineerde ontsnapt en een nieuwe misdaad begaat.
- In Canada dient de private partij met het ministerie samen te werken om schade te voorkomen bij arbeidsconflicten (Canada). (Gran en Henry, 2007).

Wat betreft risicobeperking is het ten slotte noemenswaardig dat in Australië de overheid een verklaring dient op te stellen waarin de minimumstandaarden met betrekking tot de uitvoering van functies door de private partij zijn opgenomen. De minister dient deze verklaring 10 dagen voordat deze in werking treedt aan het parlement voor te leggen. De overheid (directie publieke gevangenissen) kan de indiensttreding van een bepaald persoon weigeren als deze niet aan de kwalificaties voor een bepaalde functie voldoet (Roth, 2004).

4.3 Conclusies

Aanleiding voor verregaande vormen van privatisering

Privatisering in het gevangeniswezen (via uitbesteding van vastgoed en/of detentietaken) is begin jaren tachtig ontstaan in de Verenigde Staten. Later is privatisering van gevangenissen ook in andere landen van de grond gekomen. Kenmerkend is dat in het merendeel van de landen de niet goede kwaliteit van het publieke gevangeniswezen (in het bijzonder overbezetting) formeel de belangrijkste aanleiding was om te privatiseren. Daarbij is privatisering in het gros van de landen bevorderd door de verwachting dat private gevangenissen efficiënter en/of winstgevender zouden zijn dan publieke gevangenissen.

Vormgeving van privatisering

Tussen landen en tussen geprivatiseerde gevangenissen zijn er grote verschillen in de wijze waarop privatisering is vormgegeven. Deze verschillen hebben vooral betrekking op de afspraken in het contract, de monitoring van het contract, de wijze van vergoeding en de verantwoording bij wanprestaties.

Wat betreft de afspraken in het contract kan er een onderscheid worden gemaakt in drie type contracten: (1) *measuring operation contracts* (contracten waarin afspraken worden gemaakt over de procedures, bijvoorbeeld het aantal uren re-integratie activiteiten voor een gevangene), (2) *measuring outcome contracts* (contracten waarin afspraken worden gemaakt over de uitkomstvariabelen, bijvoorbeeld het aantal gevangenen dat jaarlijks recidiveert) en (3) contracten waarin zowel afspraken worden gemaakt over de procedures als de uitkomstvariabelen.

Het toezicht op gevangenissen kan variëren van het incidenteel doornemen van interne rapporten tot constante observaties op locatie. Belangrijkste reden voor de monitoring is het toezien op de afspraken in het contract (ten einde de veiligheid van de gevangenen, het gevangenisperso-

neel en de samenleving te garanderen). Soms wordt er bij het toezicht ook een vergelijking gemaakt tussen de prestaties van de private gevangenis en een vergelijkbare publieke gevangenis.

Er worden in de literatuur zes manieren onderscheiden waarop de overheid de private partij kan vergoeden: (1) een bedrag per gevangene, (2) een prestatie afhankelijk bedrag per gevangene, (3) een prestatieafhankelijk bedrag per gevangene plus capaciteitstoeslag, (4) een vast bedrag, variabel bedrag per gedetineerde(dag) en straffkorting, (5) een kostendekkend bedrag en (6) een vast bedrag, geïndexeerd voor prijsstijgingen. De eerstgenoemde vorm van vergoeding is het meest gebruikelijk. De vijfde en zesde vorm worden respectievelijk in Frankrijk en Brazilië toegepast.

Private gevangenissen zijn gebonden aan dezelfde wet- en regelgeving als publieke gevangenissen. Daarbij dient privatisering van detentie gerelateerde taken een wettelijke basis te hebben. In vergelijking met de VS zijn er in het Verenigd Koninkrijk sterke(re) juridische mechanismen om geprivatiseerde gevangenissen aansprakelijk te stellen voor hun prestaties. Zo is in de Britse *Criminal Justice Act* uit 1991 vastgelegd dat de Britse overheid een veto mag uitspreken over elke persoon die in dienst komt van een private gevangenis, in tegenstelling tot de VS waar private partijen zelf bepalen wie ze aannemen. Daarbij is in de *Criminal Justice Act* vastgelegd dat elke Britse gevangenis zijn eigen toezichthouder heeft. Verder monitort de Britse overheid private (en publieke) gevangenissen via onafhankelijke commissies. Opvallend punt wat betreft aansprakelijkheid in de VS is dat geprivatiseerde gevangenissen – in tegenstelling tot Amerikaanse publieke gevangenissen – kunnen worden aangeklaagd door gevangenen (of belangenverenigingen van gevangenen) die zich niet goed behandeld voelen door de private gevangenis. Daarbij zijn in de Verenigde Staten vaker dan in het Verenigd Koninkrijk contracten ontbonden ingeval de private partij zich niet aan de afspraken hield.

Wat betreft de verantwoordelijkheidstoedeling bij wanprestaties kunnen er in het contract afspraken worden gemaakt over (1) constructie (afspraken over de bouw en planning alvorens de gevangenis wordt geopend), (2) beheer (afspraken over de dagelijkse gang van zaken bijvoorbeeld de interne veiligheid in de gevangenis) en (3) aansprakelijkheid (afspraken over wie verantwoordelijk is bij wanprestaties en problemen). Wat betreft constructie variëren de mogelijkheden om risico af te dekken van het opleggen van standaarden waaraan de gevangenissen dienen te voldoen tot maandelijksse voortgangsrapportage over de bouw van de gevangenis. Ten aanzien van onderhoud variëren de mogelijkheden om risico's af te dekken

van controle op vaste momenten tot continue controles en de opzet van een kwaliteitsprogramma waaraan de gevangenis moet voldoen. Wat betreft aansprakelijkheid (bij wanprestaties) variëren de mogelijkheden van het recht van de overheid om in “noodsituaties” in te grijpen tot het opleggen van “ontsnappingsboetes” voor elke ontsnapte gedetineerde uit een private gevangenis.

Witte vlekken

Er is in de internationale (empirische) literatuur geen informatie bekend over de toepassing van het geweldsmonopolie in private gevangenissen, het doorvoeren van beleidswijzigingen, de afstemming met andere onderdelen van de strafrechtketen en de rechtspositie van het gevangenispersoneel.

5 EFFECTEN VAN PRIVATISERING (INTERNATIONAAL)

In dit hoofdstuk beschrijven we de gevolgen van privatisering zoals deze volgen uit de door ons geselecteerde internationale studies. In paragraaf 5.1 bespreken we allereerst de internationale studies die aan de methodologische criteria in hoofdstuk 2 voldoen. In de paragrafen 5.2 t/m 5.5 vatten we op basis van de bestudeerde studies de gevolgen van privatisering voor respectievelijk de kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versobering in samen. In paragraaf 5.6 bespreken we overige effecten van privatisering en in paragraaf 5.7 geven we aan welke factoren en mechanismen van invloed zijn op de effecten van privatisering. We ronden het hoofdstuk af met een conclusie in paragraaf 5.8.

5.1 Internationale empirische studies

In deze paragraaf bespreken we de internationale empirische studies over de effecten van privatisering in het gevangeniswezen op de kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versobering. Dit betreffen alleen de studies die voor -dezelfde casus - zowel het effect van privatisering op de kosten als het effect van privatisering op de kwaliteit beschrijven. Bij studies die slechts kijken naar het effect van privatisering op de kosten kan immers niet automatisch worden verondersteld dat de (niet besproken variabele) kwaliteit constant is gebleven (en vice versa). Aan dergelijke zogenoemde *eendimensionale* studies hechten we dan ook minder waarde. Een (uitgebreidere) toelichting op deze eendimensionale studies staat in de schema's B1 en B2 in de bijlage bij dit rapport.

In onderstaand schema presenteren we de door ons bestudeerde studies over het effect van privatisering op de kosteneffectiviteit van het gevangeniswezen. De kolom 'soort studie' heeft betrekking op het type studie. De kolom 'jaar' en 'land' betreffen respectievelijk het jaar en land waarop de studie betrekking heeft. De kolom 'vorm' betreft de in de studie besproken vorm van privatisering (zie hoofdstuk 3). De kolom 'context' geeft aan welke gevangenissen met elkaar zijn vergeleken.

De plussen en minnen in onderstaande kolom hebben betrekking op het effect van de invoering van privatisering. In de kolom 'kosten' staan de in de studie gevonden effecten van de privatisering op de feitelijke kosten. We geven hierbij aan of het gaat om vastgoed- of operationele kosten.

Daarbij staat in de kolom of er in de operationele kosten rekening is gehouden met de additionele kosten. Voorbeeld: bij de 1^e studie (Archambeault, 1996) staat "operationele kosten: -11,7% tot -13,8%" in de kolom kosten. Dit betekent dus dat in deze studie een kostenbesparing van 11,7% tot 13,8% op de operationele kosten is gevonden. In de kolom 'kwaliteit' staat het gevonden effect in de studie op de kwaliteit voor de in de studie besproken kwaliteitsindicatoren. Ten slotte staat in de kolom 'kosteneffectiviteit' het in de studie besproken effect op kosteneffectiviteit.

Een "+" in een kolom staat voor een positief effect en een "-" voor een negatief effect als gevolg van het effect van de invoering van privatisering. Indien er in een kolom "0" staat dan is er geen effect op de betreffende indicator. Indien er in een kolom "±" staat dan is het effect niet eenduidig. Zie onderstaand schema. De schuin gemarkeerde kwaliteitsindicatoren zijn indicatoren die niet staan vermeld in de lijst van het WODC. We nemen deze echter voor de volledigheid wel op in onderstaand overzicht.

Schema 5-1 Effecten van privatisering in internationale literatuur

No	Studie	Soort studie	Jaar	Land	Vorm	Context (staat en aantal)	Kosten	Kwaliteit	Kosten effectiviteit
1	Archambeault (1996)	Empirisch, casestudie	1995-1996	VS	C	-2 private en 1 publieke gevangenis -Louisiana	Operationele kosten -11,7 tot -13,8% Geen rekening gehouden met additionele kosten	-interne veiligheid algemeen (+) -drugs (-) -onderwijs en educatieve activiteiten (-) -sportvoorzieningen (-) -recreatie (-) -deelname/ waardering arbeid (+) -deelname/ waardering opleidingen en educatieve activiteiten (+) -recidive (-)	±
2	Cabral e.a. (2011)	Literatuur-onderzoek	1999-2010	Brazilië	C	Private en publieke gevangnissen vergeleken gedurende 2001-2006 Casestudie Brazilië.	Operationele kosten: -10% Geen rekening gehouden met additionele kosten	Brazilië -zorg (+) -sterfte (+) -veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en personeel (+) -ontvluchtingen (+)	+
3	Cabral e.a. (2011)	Literatuur-onderzoek	1999-2010	Frankrijk	B	Private en publieke gevangnissen vergeleken gedurende 2001-2006 Casestudie Brazilië.	Operationele kosten: +15% Geen rekening gehouden met additionele kosten	-kwaliteit algemeen (+)	±
4	English e.a. (2010)	Literatuur en empirisch	2001-2009	Australië	B	West Australië, casestudie 1 private gevangenis	Operationele kosten: - Geen rekening gehouden met additionele kosten	-functioneren personeel (-) -ontvluchtingen (-) -onderwijs en educatieve activiteiten (+) -sterfte (+)	±
5	Gaes (2010)	Overzichtsstudie	±1980-2010	VS	A, C, D	-Gehele VS 1. Lundahl (2007) 2. Pratt en Maas (1999) 3. Perrone en Pratt (2003) 4. Logan (1990) 5. Segal en Moore (2002)	Operationele kosten: ± 1) -2,2%;* 2) 0 3) ± 4) n.v.t. 5) -3,5% tot +17% *Zie ook Lundahl (2007) in deze overzichtstabel.	1) <i>kwaliteit algemeen (0)*</i> 3) <i>kwaliteit algemeen (0)</i> 5) <i>kwaliteit algemeen (0)</i> *Zie ook Lundahl (2007) in deze overzichtstabel	±

No	Studie	Soort studie	Jaar	Land	Vorm	Context (staat en aantal)	Kosten	Kwaliteit	Kosten effectiviteit
							Geen rekening gehouden met additionele kosten		
6	Lappin e.a. (2005)	Empirisch, casestudie	1998-2003	VS	D	-1 private gevangenis (Californië) -3 publieke gevangenissen (Ohio, Arkansas en Mississippi)	Operationele kosten: 0 Rekening gehouden met additionele kosten volgens principes van cost avoidance model van Nelson.	-veiligheidsincidenten tussen gedetineerden (-) -drugs (-)	-
7	Lundahl e.a. (2007)	Meta-analyse	± 1980-2007	VS	A, C, D	-Gehele VS -Meta-analyse van 12 kwantitatieve onderzoeken. 8 zijn relevant t.a.v. de kosten	Operationele kosten: -2,2% 1) 4 studies: -4,6 tot + 15,2% 2) 1 studie: +10,0% 3) 1 studie: +14,2% 4) 2 studies: ± Geen rekening gehouden met additionele kosten	-interne veiligheid algemeen (-) -externe veiligheid algemeen (-) -ziekte (0) -onderwijs en educatieve activiteiten (-) -deelname/ waardering arbeid (+)	±
8	PWC (2006)	Empirisch, Casestudie	2001-2006	Canada	C	Pilot project. Vijfjarige pilot waarbij 1 private gevangenis met 1 vergelijkbare publieke gevangenis is vergeleken.	Operationele kosten: -2,0% Geen rekening gehouden met additionele kosten	Interne veiligheid algemeen (-) Deelname/waardering opleiding en educatieve activiteiten (-) Gezondheid gevangene (ziekte) (-) Voorkomen recidive (-) Aanbod van onderwijs (+) Bejegening (+)	±

No	Studie	Soort studie	Jaar	Land	Vorm	Context (staat en aantal)	Kosten	Kwaliteit	Kosten effectiviteit
9	Roth (2004)	Literatuurstudie en empirisch	1993-2002	Australië	D	-New South Wales -1 private gevangenis en 1 publieke gevangenis	Operationele kosten: -8 tot -10% Geen rekening gehouden met additionele kosten	-drugs (-) -veiligheidsincidenten tussen gedetineerden (0) -veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en personeel (0) -gevallen van ongeoorloofde bewegingen (0) -veiligheidsincidenten tussen personeel en gedetineerden (-) -functioneren personeel (0) -ontvluchtingen (+) -lichamelijke hygiëne (-) -deelname aan arbeid (-) -ontsluiting (+) -zorg (+) -eigen rechtsgang (-) -resocialisatie algemeen (0) -deelname/ waardering opleidingen en educatieve activiteiten (+) -bejegening (0) -overig (-) -overig menswaardigheid= gebouwen en onderhoud (-)	±

Bron: APE

Bij het bestuderen van de studies in bovenstaand schema valt ons het volgende op:

- Het merendeel van de literatuur waarin zowel het effect van privatisering op de kosten en kwaliteit wordt behandeld heeft betrekking op de Verenigde Staten. Reden hiervoor is het feit dat in de VS de meeste ervaring is opgedaan met privatisering. Daarbij wordt het effect van privatisering al sinds eind jaren '80 onderzocht. De literatuur over het effect van privatisering (op zowel de kosten als kwaliteit voor dezelfde casus) in het gevangeniswezen buiten de VS is zeer beperkt.
- In slechts één studie wordt er bij het bepalen van het effect op de operationele kosten rekening gehouden met de additionele kosten. Dit zijn de bijkomende kosten van privatisering die niet direct tot uiting komen in de kosten van een gevangenis, zoals de contractuele kosten en kosten van monitoring. De additionele kosten zijn in de betreffende studie verdisconteerd in de operationele kosten en niet apart uitgesplitst.
- Het gros van de studies in de tabel waarin een effect op de kosten wordt bepaald heeft betrekking op de operationele kosten. Het effect op de operationele kosten is het meest frequent getoetst in de internationale literatuur. Op één studie na wordt in geen van deze studies rekening gehouden met het deel additionele kosten in de operationele kosten.
- Er wordt niet in alle studies aangegeven wat de precieze reden is van de kostenmutatie. De onderzoeken zijn veelal gebaseerd op empirisch materiaal en doen alleen een uitspraak over het feit of er sprake is van een besparing.
- Er wordt niet in alle studies aangegeven wat nu de reden is van de kwaliteits- verbetering of verslechtering door privatisering. De onderzoeken zijn veelal gebaseerd op empirisch materiaal (bijvoorbeeld enquêtegegevens) en doen alleen een uitspraak over het feit of er sprake is van een effect op kwaliteit.
- Geen van de studies kan worden gebruikt om een uitspraak te doen over het effect van privatisering op de versobering in het gevangeniswezen.
- Wat betreft het effect van privatisering op kwaliteit is het opvallend dat de meeste studies ingaan op een beperkt aantal kwaliteitsaspecten.

Onderstaand bespreken we allereerst de meta-analyses en overzichtsstudies. Vervolgens bespreken we de casestudies uit de VS en de casestudies uit overige landen.

5.1.1 *Meta-analyses en overzichtsstudies*

Meta-analyses

Een meta-analyse is een statistische methode die is ontwikkeld om de uitkomsten uit eerder empirisch onderzoek onderling te vergelijken en te evalueren. Doel van een dergelijke studie is te analyseren in hoeverre de keuze voor een bepaalde onderzoeksopzet van invloed is op de uiteindelijke uitkomsten. In een meta-regressie analyse is de afhankelijke variabele een bepaald kenmerk uit elke studie, bijvoorbeeld het effect op de kosten, terwijl de verklarende variabelen kenmerken zijn van de methode die is gebruikt bij de analyse, de specificatie van de studie of de gegevens die gebruikt zijn in deze studies. Voordeel van een meta-analyse is dat door middel van statistische analyse de afwegingen die men maakt om tot een bepaalde conclusie te komen voor anderen inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Op het gebied van privatisering van het gevangeniswezen zijn er tot dusverre slechts twee meta-analyses uitgevoerd: door Lundahl e.a. in 2007 en Pratt en Maas in 1999. Kanttekening bij de meta-analyse van Pratt en Maas is dat de kwaliteit van de gevangenissen in de studie niet is onderzocht.

Lundahl e.a. (2007) hebben een meta-analyse uitgevoerd over twaalf studies waarin de kosten- en kwaliteitseffecten van privatisering in de VS centraal staan. Uit de studie volgen geen aanwijzingen dat private gevangenissen meer kosteneffectief zouden zijn dan publieke gevangenissen. Lundahl e.a. concluderen dat privatisering tot een kostenbesparing van gemiddeld 2,2% op operationele kosten leidt. Acht van de twaalf door Lundahl e.a. (2007) bestudeerde studies bevatten informatie over de kostenbesparingen per gevangene per dag. Hiervan tonen vier studies aan dat private gevangenissen kosten besparen t.o.v. publieke gevangenissen (variërend van 4,6 tot 15,2%). Twee studies tonen echter aan dat publieke gevangenissen kostenbesparender zijn, namelijk 10,0% en 14,2%. Uit de twee andere studies blijkt niet dat één van de twee typen gevangenissen kostenbesparender is dan de andere. Lundahl e.a. (2007) concluderen dan ook dat private gevangenissen niet per definitie lagere operationele kosten hebben dan publieke gevangenissen.

Zes van de door Lundahl e.a. (2007) verzamelde studies konden worden gebruikt om een uitspraak te doen over de kwaliteit. Uit de meta-analyse volgt dat het effect van privatisering verschilt per kwaliteitsindicator. Daarbij is het gros van de effecten erg klein. Private gevangenissen scoren op slechts één indicator beter (deelname aan- en waardering van arbeid). Publieke gevangenissen doen het beter dan private gevangenissen wat betreft de interne en externe veiligheid, en de mogelijkheden voor onderwijs

en educatieve activiteiten. Op de indicator ziekte en gezondheid scoren private gevangenissen hetzelfde of slechter dan publieke gevangenissen.

De uitkomsten van Lundahl e.a. (2007) zijn in lijn met de uitkomsten van de eendimensionale meta-analyse van Pratt en Maas uit 1999. Pratt en Maas (1999) gebruiken voor hun uitvoerige meta-analyse vierentwintig studies die drieëndertig evaluaties van publieke en private gevangenissen omvatten. Hun conclusie is dat privatisering van het gevangeniswezen nauwelijks tot geen invloed heeft op de operationele kosten. Andere factoren als de schaalgrootte van de gevangenis (hoe groter de gevangenispopulatie hoe lager de kosten voor het huisvesten van een gevangene), de bestaansduur van de gevangenis (oudere gevangenissen zijn duurder) en het beveiligingsniveau (gevangenissen met een hoog beveiligingsniveau zijn duurder) zijn betere voorspellers van de dagelijkse kosten van een gevangenis dan het al dan niet privatiseren van de gevangenis. Oftewel: bij het vergelijken van identieke gevangenissen is er geen significant verschil in operationele kosten tussen publieke en private gevangenissen. Kanttekening is echter dat het effect van privatisering op de kwaliteit in de studie van Pratt en Maas (1999) niet is onderzocht.

Overzichtsstudies

De meest recente overzichtsstudie naar het effect van privatisering op de kosten en kwaliteit in het gevangeniswezen komt van Gaes (2010) en heeft betrekking op de Verenigde Staten. Gaes (2010) concludeert dat op basis van de huidige literatuur niet kan worden aangetoond of een private of publieke gevangenis goedkoper of kwalitatief beter is. Gaes (2010) doet deze uitspraak op basis van vier artikelen. Het betreft de hiervoor besproken meta-analyses, een studie Segal en Moore uit 2002 en een studie van Perrone en Pratt uit 2003.

Segal en Moore (2002) laten zien dat private gevangenissen 3,5% tot 17,0% goedkoper zijn dan publieke gevangenissen. Uit Perrone en Pratt (2003) volgt echter geen significant effect op de kosten. Perrone en Pratt (2003) stellen dat private gevangenissen het ten aanzien van de operationele kosten net iets beter te doen dan de publieke gevangenissen. Volgens de auteurs zijn er echter te veel andere factoren die invloed hebben op de kosten waardoor er geen duidelijke conclusie kan worden getrokken. Dit komt doordat kostenbesparingen die gerealiseerd worden door de private partij (vanwege lagere lonen en voordelen voor werknemers) kunnen worden tenietgedaan door hogere additionele kosten (als gevolg van monitoring en toezicht op het contract). Wat betreft kwaliteit concludeert Gaes (2010) –eveneens– dat er op basis van de huidige literatuur niet kan wor-

den aangetoond of een private gevangenis kwalitatief beter is. Reden hiervoor is de inadequate methodologie die wordt gebruikt door overheden om juiste vergelijkende studies uit te voeren ten aanzien van de kwaliteit. Zo wordt er in veel kwaliteitsevaluaties niet gecorrigeerd voor verschillen in de gevangenispopulatie, het gevangenispersoneel en kenmerken van de gevangenis. Daarbij is het lastig studies onderling te vergelijken vanwege definitieverschillen. Gaes (2010) sluit hiermee aan bij Perrone en Pratt (2003). Perrone en Pratt (2003) zijn in hun studie op zoek gegaan naar verschillen tussen publieke- en private gevangenissen op veiligheid, activiteiten, zorg het functioneren van het personeel, veiligheidsincidenten onder de gevangenen en de staat van de gevangenis. Ze concluderen echter dat onderzoeken methodologisch te divers zijn waardoor het "onmogelijk is een uitspraak te doen over het verschil in kwaliteit tussen een publieke en private gevangenissen".

5.1.2 Casestudies

In deze deelparagraaf bespreken we de casestudies uit schema 5.1. Dit betreffen studies die voor dezelfde casus zowel het effect van privatisering op de kosten als op de kwaliteit bespreken. Daardoor kan dus een uitspraak worden gedaan over de kosteneffectiviteit.

De in onze optiek methodologisch best uitgevoerde casestudie naar het effect van privatisering op kosten en kwaliteit in de VS is die van Lappin e.a. uit 2005. Lappin e.a. (2005) vergelijken een (via een outputmanagementcontract) geprivatiseerde gevangenis in de staat Californië met drie publieke gevangenissen uit drie verschillende staten. Kenmerkend voor de geprivatiseerde gevangenis is dat voor het eerst een zogenoemd *performed linked fee* contract werd afgesloten (zie ook hoofdstuk 4). Boven een bezettingsgraad van 95% ontvangt het management een extra bedrag. Als de gevangenis beter presteert dan is vastgesteld in het contract, dan ontvangt het management een extra bedrag. Dit is een prikkel om uitstekende prestaties te stimuleren. Daarbij wordt er een strafkorting gegeven als de gevangenis slechter presteert dan in het contract is vastgesteld. Uit de studie volgt dat de private gevangenis niet kosteneffectiever is dan de publieke gevangenissen.

Uit het onderzoek blijkt dat de operationele kosten van de geprivatiseerde gevangenis niet significant afwijken van de operationele kosten van de drie publieke gevangenissen. Lappin e.a. (2005) corrigeren bij de vergelijking van de gevangenissen tussen verschillen in kenmerken van de gevangenis en de gevangenispopulatie. Daarbij houden Lappin e.a. (2005) –

in tegenstelling tot overige studies- bij de kostenvergelijking rekening met de zogenoemde *niet-vermijdbare kosten*: bij het privatiseren van een gevangenis bespaart de overheid bepaalde kosten (operationele kosten, transport, opleiding personeel etc.) Dit zijn vermijdbare kosten. Er zijn echter ook kosten die de overheid niet kan vermijden bij het privatiseren van een gevangenis (onvermijdbare kosten). Voorbeeld hiervan zijn de salarissen van de directie publieke gevangenissen in (bijvoorbeeld) Californië. De directie publieke gevangenissen is immers verantwoordelijk voor het welzijn van alle gevangenen en dient dus ook toezicht te houden op geprivatiseerde gevangenissen. Een deel van deze loonkosten dient dus te worden toegerekend aan de geprivatiseerde gevangenissen. Hetzelfde geldt voor de kosten van het pand waarin de directie publieke gevangenissen is gehuisvest. De in de studie van Lappin e.a. (2005) besproken niet-vermijdbare kosten omvatten dus zowel overheadkosten als transactiekosten.

Lappin e.a. (2005) geven op basis van documentanalyse aan dat circa 43% van de additionele kosten 'niet vermijdbaar' is. Gegeven het aandeel van de additionele kosten in de totale kosten (16%) (op basis van de schatting van Brouns e.a., 2001) kan dus worden gesteld dat 7% ($0,16 \times 43\%$) niet-vermijdbare additionele kosten zijn die zich manifesteren bij een publieke voorziening van gevangenissen en die ook bij privatisering zullen blijven bestaan. Lappin e.a. (2005) hebben bij het bepalen van het effect van privatisering op de operationele kosten gecorrigeerd voor deze niet-vermijdbare additionele kosten. Lappin e.a. (2005) rekenden hiervoor de niet-vermijdbare additionele kosten naar rato toe aan de publieke en private gevangenissen. Wat betreft kwaliteit volgt uit het onderzoek dat er in de geprivatiseerde gevangenis meer veiligheidsincidenten tussen gevangenen voorkomen dan in de publieke gevangenissen. Daarbij werden er in de geprivatiseerde gevangenis - tijdens willekeurige drugscontroles - vaker gevangenen op drugsgebruik betrapt dan in de publieke gevangenis. Dit kan er op duiden dat het in de onderzochte geprivatiseerde gevangenis (door gebrek aan controle) makkelijker is om drugs naar binnen te smokkelen.

Een andere tweedimensionale casestudie naar het effect van privatisering op kosten en kwaliteit in de VS is die van Archambeault e.a. uit 1996. Archambeault e.a. (1996) vergelijken twee private gevangenissen met een publieke gevangenis in de staat Louisiana. Alle drie de gevangenissen zijn in de jaren 80 door de staat gebouwd en identiek in bouw en aantal gevangenen. De gevangenissen zijn vergeleken tussen 1991 en 1996. Archambeault e.a. (1996) concluderen dat de operationele kosten (per ge-

vangene per dag) in de private gevangenissen lager zijn dan in de publieke gevangenis. Archambeault e.a. (1996) gaan echter niet in op het feit waardoor (en wanneer) deze kostenverschillen tot stand komen. Wat betreft kwaliteit volgt uit de studie dat de private gevangenissen beter presteren op het gros van de kwaliteitsmaatstaven. De private gevangenissen presteren beter o.a. op het gebied van het functioneren van het personeel. Verklaring hiervoor is het feit dat het personeel in de private gevangenissen efficiënter werd ingezet dan in de publieke gevangenissen. Ook op interne veiligheid scoren de private gevangenissen beter. Er zijn minder incidenten, de werkomgeving voor het personeel is veiliger en de leefomgeving voor gevangenen is veiliger. Daarbij is in de private gevangenissen de waardering voor opleidingen en educatieve activiteiten groter. Dit is opvallend aangezien de private gevangenissen slechter scoren op het aanbod van onderwijs, sportvoorzieningen en recreatie. Ten slotte is het gebruik van verboden middelen hoger in de private gevangenissen. Lappin e.a. (2005) geven als kanttekening aan dat Archambault e.a. (1996) bij hun vergelijking niet hebben gecorrigeerd voor (raciale) verschillen tussen de gevangenispopulatie in de publieke en private gevangenissen.

English e.a. (2006) hebben een casestudie uitgevoerd naar een in 2001 via een managementcontract geprivatiseerde gevangenis in West-Australië. Uit de resultaten volgt dat de geprivatiseerde gevangenis in 2008 tot de twee best presterende gevangenissen van West-Australië behoort. Daarbij zijn de operationele kosten in de geprivatiseerde gevangenis lager dan in de publieke gevangenissen. Oorzaak hiervoor is het feit dat de aanbieder voor een relatief korte duur (vijf jaar) een contract krijgt waardoor deze een prikkel heeft de kosten zo laag mogelijk te houden. De geprivatiseerde gevangenis scoorde sterk op de interne veiligheid, ontvluchtingen, de sterfte en faciliteiten. De geprivatiseerde gevangenis scoorde zwak ten aanzien van het functioneren van het personeel en het onderhoud van de gevangenis. Kanttekening bij dit resultaat is dat de vergelijking tussen de geprivatiseerde gevangenis en de publieke gevangenis niet solide is. De geprivatiseerde gevangenis heeft door zijn omvang namelijk schaalvoordelen en is gehuisvest in een ander type gebouw en locatie. Hiervoor is in de studie echter niet gecorrigeerd.

Roth (2004) maakt op basis van documentanalyse een vergelijking tussen de kosten in publieke gevangenissen en private gevangenissen in de Australische staat New South Wales. Hieruit blijkt dat de operationele kosten bij twee publieke gevangenissen 8 tot 10 procent hoger zijn dan bij de private gevangenis in New South Wales. De private gevangenis was in staat om kosten te besparen op een aantal operationele taken en op de

arbeidskosten. Wat betreft kwaliteit volgt uit de studie dat de private gevangenis beter presteert dan de publieke gevangenissen ten aanzien van ontvluchtingen, ontsluiting, zorg, deelname en waardering van opleidingen en educatieve activiteiten. De publieke gevangenissen presteren beter dan de private gevangenis op het gebied van het gebruik van drugs door de gevangenen, het aantal veiligheidsincidenten tussen personeel en gevangenen, de lichamelijke hygiëne, deelname aan arbeid, betrokkenheid bij de eigen rechtsgang, de gebouwen en het onderhoud. De resultaten van privatisering op veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en personeel, functioneren van het personeel, resocialisatie en bejegening zijn niet eenduidig. Kanttekening bij deze vergelijking is dat er niet is gecorrigeerd voor het feit dat de publieke en de private gevangenis uiteenlopende achtergrondkenmerken hebben. De kosten in de private gevangenis konden zijn vertekend doordat de private gevangenis relatief recent gebouwd is en de gevangenispopulatie uit relatief veel oude gedetineerden bestaat.

Cabral en Saussier (2011) hebben het effect van privatisering op de kosten en kwaliteit van Franse, Braziliaanse en Amerikaanse gevangenissen in kaart gebracht op basis van literatuuronderzoek, documentanalyse en gesprekken met directeuren van verschillende publieke en private gevangenissen, ambtenaren en politici. De resultaten voor de VS laten we buiten beschouwing aangezien deze in onze optiek geen nieuwe inzichten opleveren (Cabral en Saussier concluderen dat deze niet eenduidig zijn).

Voor Frankrijk komen Cabral en Saussier (2011) tot de conclusie dat de private DBFM(o) gevangenissen (d.w.z. uitbesteding van vastgoed en enkele managementtaken, zie hoofdstuk 3) in Frankrijk een hogere kwaliteit tegen hogere kosten leveren. De private gevangenissen zijn in Frankrijk gemiddeld 15% duurder dan de publieke gevangenissen. De redenen hiervoor zijn de strenge contractuele verplichtingen, de winstmarges die door de private partij worden gerealiseerd, en het feit dat er nauwelijks verschillen zijn tussen de hoogte van de salarissen van het publieke- en het private gevangenispersoneel en het type contract. Franse aanbidders ontvangen namelijk een *kostendekkend bedrag* (inclusief een winstmarge) onafhankelijk van de bezetting van de gevangenis. Hierdoor heeft de private gevangenis dus geen prikkel om op de kosten te besparen.

Wat betreft Brazilië komen Cabral en Saussier (2011) tot de conclusie dat de publieke gevangenis een hogere kwaliteit tegen lagere kosten levert. Uit een vergelijking tussen publieke- en private Braziliaanse gevangenissen over de jaren 2001 en 2006 volgt dat de operationele kosten in de private gevangenissen gemiddeld 10 procent lager zijn. Dit wordt geïllu-

streerd door een casestudie uit 2008 waarin een (in bouw, locatie en capaciteit) vergelijkbare private- en een publieke gevangenis met elkaar worden vergeleken. Hieruit blijkt dat de private gevangenis 20% minder personeel in dienst heeft en de gemiddelde salarissen 60% lager liggen dan in publieke gevangenissen. Daarnaast besteedde de publieke gevangenis drie keer zo veel aan water, gas en elektriciteit dan de private gevangenis. Mogelijke verklaring voor laatstgenoemd verschil in kosten is het feit dat de private partij in Brazilië een vast bedrag ontvangt waarbij er in het contract een zogenoemd tariefplafond is afgesproken. Dit houdt in dat de tariefstijging of daling voor een langere periode is vastgelegd. Hierdoor hebben gevangenissen een prikkel om te bezuinigen op operationele kosten (Cabral en Saussier, 2011). Cabral en Saussier (2011) komen tot de conclusie dat de kwaliteit in de geprivatiseerde Braziliaanse gevangenissen hoger is. Er zijn namelijk minder veiligheidsincidenten tussen de gevangenen en het personeel, er zijn minder ontsnappingen en er wordt meer aandacht besteed aan zorg. Opgemerkt dient te worden dat bij de privatisering in Brazilië de overheid de externe beveiliging en het management van de gevangenis uitvoert. Daarbij zijn er ambtenaren in de gevangenis aanwezig die toezicht houden op de naleving van de afspraken in het contract. Laatstgenoemde kan een mogelijke verklaring zijn voor het feit dat het gros van de effecten op kwaliteit positief is.

Canada had tussen 2001 en 2006 één (via een outputcontract) geprivatiseerde gevangenis in de provincie Ontario. In een vijfjarige pilot is onderzocht of een geprivatiseerde gevangenis – naast kostenvoordelen – ook tot een kwaliteitsverbetering leidt. Om dit te onderzoeken werd tegelijkertijd met de geprivatiseerde gevangenis een (in ontwerp, oppervlakte, bouw en populatie) vergelijkbare publieke gevangenis in dezelfde provincie geopend. Uit de pilot bleek dat de operationele kosten in de private gevangenis gedurende vijf jaar gemiddeld 2,0% lager waren dan in de vergelijkbare publieke gevangenis. In het rapport van PWC (2006) wordt niet aangegeven waardoor deze kostenverschillen zijn ontstaan. In ieder geval zijn transactiekosten buiten beschouwing gelaten. De kwaliteit (o.a. veiligheid en gezondheid van gedetineerden) was op het gros van de indicatoren substantieel slechter in de geprivatiseerde gevangenis. De publieke gevangenis presteerde beter ten aanzien van de private gevangenis op de volgende kwaliteitsaspecten: interne veiligheid algemeen, deelname/waardering opleiding en educatieve activiteiten, de gezondheid van de gevangenen (ziekte), het voorkomen van recidive. De private gevangenis scoorde beter ten aanzien van (het aanbod van) onderwijs en educatieve activiteiten en bejegening (PWC, 2006).

5.2 Effecten op kosten

Algemeen

Bij het bespreken van de effecten op kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versobering hanteren we het in schema 1-1 opgestelde afwegingskader als uitgangspunt. Hieruit volgt dat tweedimensionale meta-analyses waarin de additionele kosten worden meegenomen het zwaarst wegen, gevolgd door studies waarin de additionele kosten worden meegenomen, meta-analyses waarin de additionele kosten niet worden meegenomen, tweedimensionale studies en eendimensionale studies.

Zoals aangegeven onder schema 5-1 is er slechts één studie die rekening houdt met de additionele kosten (Lappin e.a., 2005) bij het bepalen van de effecten van privatisering op de operationele kosten. In deze studie is het effect van privatisering op de additionele kosten reeds verdisconteerd in de operationele kosten. Zie onderstaande alinea.

Operationele kosten

Op basis van de internationale literatuur concluderen we, rekening houdend met de weging van de studies, dat privatisering geen significant effect op de operationele kosten heeft. De meerderheid (zes van de negen) studies laat weliswaar een kostenbesparing op de operationele kosten zien (van 2,0% tot 13,8%) – maar deze zes studies wegen (zoals aangegeven in schema 1-1) in onze optiek minder zwaar dan de studie van Lappin e.a. (2005) waarin geen effect op operationele kosten wordt geconstateerd. Reden hiervoor is het feit dat in elk van de zes studies waarin een daling van de operationele kosten wordt geconstateerd geen rekening is gehouden met de (mutatie van de) additionele kosten (transactiekosten en overheadkosten). Lappin e.a. (2005) houdt hier echter wel rekening mee en concludeert dat privatisering geen significant effect op de kosten heeft.

Uit de minder zwaarwegende meta-analyse van Lundahl (2007) volgt dat privatisering leidt tot een besparing op de operationele kosten van 2,2%. Als we kijken naar de overige zeven (minst zwaarwegende studies) die in deze paragraaf zijn besproken dan blijkt dat er in het gros van de studies (vijf) sprake is van een daling van de operationele kosten door privatisering (variërend van 2,0% tot 13,8%), in één studie is er sprake van hogere operationele kosten en in een laatste studie wordt geen uitspraak over het effect op operationele kosten gedaan. Plausibele verklaring voor het feit dat uit de meerderheid van deze studies volgt dat privatisering leidt tot

een daling van de operationele kosten is het feit dat in geen van deze studies rekening is gehouden met de (mutatie van de) additionele kosten (door privatisering).

Volledigheidshalve dient ten slotte te worden opgemerkt dat uit het overgrote deel van de (niet in paragraaf 6.1 toegelichte) eendimensionale studies (zie schema B1 in de bijlage) volgt dat privatisering tot lagere operationele kosten leidt (variërend van 4% tot 35%). We hechten (zoals aangegeven in hoofdstuk 2) echter minder waarde aan deze uitkomsten. Op basis van voornoemde eendimensionale studies kan namelijk niet worden verondersteld dat de (niet besproken variabele, in dit geval) kwaliteit constant is gebleven. Zo kan goedkoper personeel met slechtere arbeidsvoorwaarden leiden tot een groter verloop en een minder goede kwaliteit van detentie.

Vastgoedkosten

Vier van de eendimensionale studies gaan in op het effect van privatisering op de vastgoedkosten. Op grond van deze studies kan worden geconcludeerd dat uitbesteding van vastgoedtaken over het algemeen leidt tot lagere vastgoedkosten. De in deze studies geconstateerde besparingen op vastgoedkosten lopen uiteen van 10% tot 50%. We hechten echter weinig waarde aan voornoemde uitkomsten, aangezien deze zijn gebaseerd op (ex ante) eendimensionale studies waarbij de kwaliteit niet is gemeten.

Waarom ontstaan kostenmutaties?

Meest genoemde redenen in de (eendimensionale studies) voor een besparing op operationele kosten zijn lagere arbeidskosten door het flexibeler inhuren van medewerkers, de grotere flexibiliteit in salarissen van medewerkers en meer nadruk op efficiëntie in het werkproces. In Braziliaanse private gevangenissen zijn de operationele kosten lager door het feit dat de tariefstijging of daling voor een langere periode in het contract is vastgelegd. Hierdoor hebben gevangenissen een sterke prikkel om te bezuinigen op operationele kosten. Oorzaak voor de hogere operationele kosten in Frankrijk is het feit dat Franse aanbieders een kostendekkend bedrag (inclusief een winstmarge) ontvangen dat onafhankelijk is van de bezetting van de gevangenis. Hierdoor heeft de private gevangenis dus geen prikkel om op de kosten te besparen (Cabral en Saussier, 2011).

De in de eendimensionale studies geconstateerde besparingen op vastgoedkosten zouden ontstaan door afwijkende vergoedingsstructuur voor architecten bij PPS en meer marktwerking (10%), de bouw (15% door verhoogde efficiency en meer focus op functionaliteit i.p.v. architectuur)

en het onderhoud (10% door een duidelijkere taakverdeling en een scherper inkoopbeleid). Reden voor de besparing op vastgoed is het feit dat private partijen sneller en binnen het budget een gevangenis kunnen realiseren, aangezien deze zelf verantwoordelijk zijn voor alle risico's. Dit kan leiden tot een verhoogde efficiency ten opzichte van de publieke partij.

5.3 Effecten op kwaliteit

We kunnen op basis van de internationale literatuur, rekening houdend met de weging van de studies en gegeven diverse methodologische belemmeringen, geen eenduidige uitspraak doen over het effect van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen.

Uit schema 5-3 blijkt dat in slechts drie van de negen casussen een *eenduidig* effect op kwaliteit wordt aangetoond. Dit is de studie van Lappin e.a. (2005) naar een geprivatiseerde gevangenis in Californië en de studie van Cabral en Saussier (2011) naar geprivatiseerde gevangenissen in Brazilië en Frankrijk. Uit de studie van Lappin (2005) volgt dat privatisering leidt tot een daling van de kwaliteit – op *elk* van de in de studie besproken indicatoren. In de geprivatiseerde gevangenis zijn er meer veiligheidsincidenten tussen gevangenen dan in de publieke gevangenissen. Daarbij werden er in de geprivatiseerde gevangenis - tijdens willekeurige drugscontroles - vaker gevangenen op drugsgebruik betrapt dan in de publieke gevangenis. Uit de studie naar Braziliaanse gevangenissen volgt dat privatisering leidt tot betere zorg, minder veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en personeel, minder ontvluchtingen en een lager sterftecijfer. Ten slotte volgt uit de studie naar Franse gevangenissen dat er sprake is van een betere kwaliteit (waarbij niet wordt aangegeven welk kwaliteitsaspect nu precies is verbeterd).

In lijn met ons afwegingskader (zie schema 1-1) laten wij de eenduidige positieve uitkomsten uit de studies naar Braziliaanse en Franse gevangenissen minder zwaar wegen dan de eenduidige negatieve uitkomst uit de studie van Lappin (2005), waarin rekening is gehouden met de additionele kosten. Daarnaast hechten we extra waarde aan de uitkomsten uit de meta-analyse van Lundahl e.a. (2007). Uit de meta-analyse van Lundahl e.a. (2007) volgt dat private gevangenissen op slechts één indicator beter scoren (deelname aan- en waardering van arbeid). Publieke gevangenissen doen het beter dan private gevangenissen wat betreft de interne en externe veiligheid en de mogelijkheden voor onderwijs en educatieve activiteiten. Op de indicator ziekte en gezondheid scoren private gevangenissen hetzelfde of slechter dan publieke gevangenissen. Uit de resterende zeven

studies (met uitzondering van Cabral en Saussier, 2011) volgt eveneens dat het effect van privatisering per kwaliteitsindicator vaak verschilt en voor het gros van de in de afzonderlijke studies besproken indicatoren negatief is (zie schema 5-1).

Samenvattend blijkt dus het volgende:

- In de - meest zwaarwegende - studie (Lappin e.a., 2005) daalt de kwaliteit op alle in de studie besproken indicatoren (meer drugsgebruik en veiligheidsincidenten).
- In de - minder zwaarwegende studie - (Lundahl e.a., 2007) daalt de kwaliteit op het gros van de in de studie besproken indicatoren.
- In de overige zeven -minst zwaar wegende - studies is er in twee gevallen (Cabral en Saussier, 2011) sprake van een eenduidige stijging van de kwaliteit op alle in de studie besproken indicatoren. In de resterende studies is er sprake van niet eenduidige resultaten op kwaliteit, maar volgt uit de meerderheid van de in de studies besproken indicatoren een negatief effect op kwaliteit.

Vanwege methodologische belemmeringen kunnen we geen eenduidige uitspraak doen op basis van bovenstaande uitkomst. Voornaamste reden hiervoor is het feit dat in zowel de studie van Lappin e.a. (2005) als de meta-analyse van Lundahl e.a. (2007) slechts wordt ingegaan op een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren. Het is daarom riskant om op basis van zo weinig indicaties te stellen dat er sprake is van een lagere kwaliteit. Ook over de afzonderlijke kwaliteitsindicatoren kunnen geen eenduidige uitspraken worden gedaan. De kwaliteitsindicatoren zijn namelijk niet consistent gedefinieerd, doordat kwaliteit een zeer heterogeen begrip is. Voorts is er vrijwel geen inzicht in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen (zie ook hoofdstuk 3). Beargumenteerd kan immers worden dat een teruggang vanaf een hoog kwaliteitsniveau als veel minder problematisch zal worden gezien dan wanneer een teruggang vanaf een laag kwaliteitsniveau plaats vindt.

Gegeven het bovenstaande achten wij het alles overziende niet mogelijk om een eenduidige uitspraak te doen over de effecten van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen. Deze stelling wordt ook betrokken door van Gaes (2010) en Perrone en Pratt (2002) die stellen dat onderzoeken methodologisch te divers zijn waardoor het "onmogelijk is een uitspraak te doen over het verschil in kwaliteit tussen publieke en private gevangenissen".

Beeld per kwaliteitsindicator

- Ondanks het feit dat we geen eenduidige uitspraak over het effect van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen kunnen doen, kunnen we wel een beeld geven van de (meest tekenende) uitkomsten per kwaliteitsdimensie. We doen dit per dimensie alleen voor de indicatoren die in minstens drie studies worden besproken. Onderstaand beeld per kwaliteitsdimensie dient puur ter illustratie van de (diffuse) bevindingen uit de studies. We benadrukken dat – gegeven de in de voorgaande alinea beschreven methodologische belemmeringen – onderstaande bevindingen niet kunnen worden gebruikt om doorslaggevende uitspraken te doen over het effect van privatisering op een bepaalde kwaliteitsindicator (of dimensie). Hiervoor is er simpelweg te weinig empirisch bewijs. Onderstaande uitkomsten dienen puur ter illustratie van de belangrijkste resultaten:
- *Interne veiligheid*: meest opvallende –eenduidige– uitkomst van privatisering op interne veiligheid is dat uit drie (van de negen in paragraaf 6.1 besproken) studies blijkt dat in private gevangenissen vaker drugs wordt gebruikt dan in publieke gevangenissen. Een auteur geeft aan dat dit heeft te maken met de toegenomen vrijheid in de gevangenissen waardoor er voor de gevangenen meer ruimte en tijd is om met drugs bezig te zijn.
- *Externe veiligheid*: drie van de negen studies gaan in op het effect van privatisering op het aantal ontvluchtingen. Uit twee studies (Cabral en Saussier, 2011 en Roth, 2004) volgt een positief effect van privatisering op het aantal ontvluchtingen en uit één studie (English e.a., 2010) volgt een negatief effect van privatisering op het aantal ontvluchtingen.
- *Menswaardigheid*: er zijn te weinig studies die ingaan op dezelfde kwaliteitsindicator binnen de dimensie menswaardigheid.
- *Resocialisatie*: uit drie studies (Archambault, 1996; English e.a., 2010 en Roth, 2004) blijkt dat privatisering een positief effect heeft op de deelname/waardering aan arbeid, en opleiding en educatieve activiteiten. Daarentegen blijkt uit twee studies (Lundahl e.a., 2007 en PWC, 2006) dat privatisering een negatief effect heeft op voornoemde indicator.

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat er naast de in deze paragraaf besproken studies eveneens tal van eendimensionale studies zijn die ingaan op het effect van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen (zie schema B2 in de bijlage). Belangrijke kanttekening bij deze eendimensionale studies is dat deze geen uitspraak doen over de kosten.

Hierdoor wegen de resultaten uit deze studies in onze optiek niet zwaar. Uit de eendimensionale studies volgt eveneens dat het effect van privatisering geen eenduidig effect op de kwaliteit heeft. Privatisering van gevangenissen laat zowel positieve effecten (zeven studies) als negatieve effecten (vijf studies) zien op het functioneren van het personeel. Negatief is vooral de onervarenheid van het veelal jonge personeel dat werkzaam is in een private gevangenis. In publieke gevangenissen is het personeel over het algemeen ouder en ervarener.

Ten slotte is het noemenswaardig dat er twee methodologisch verantwoorde eendimensionale studies zijn die ingaan op het effect van privatisering op recidive. Dit betreft een studie van Bales e.a. (2003) naar ex-gedetineerden uit publieke en private gevangenissen in de Amerikaanse staat Florida en een studie van Spivak e.a. (2005) naar ex-gedetineerden uit de staat Oklahoma. Uit beide studies blijkt dat gevangenen die (een groter deel van hun detentietijd) in een private gevangenis hebben gezeten een grotere kans hebben op recidive. In de studie van Bales e.a. (2003) is dit effect alleen gevonden bij vrouwen die nooit in een publieke gevangenis hebben gezeten²⁴. Onder mannen en jeugdigen zijn in de studie van Bales e.a. (2003) geen significante verschillen gevonden in recidive tussen ex-gedetineerden uit publieke- en private gevangenissen.

5.4 Effecten op kosteneffectiviteit

We kunnen op basis van de internationale literatuur, rekening houdend met de weging van de studies en gegeven diverse methodologische belemmeringen, geen eenduidige uitspraak doen over het effect van privatisering op de kosteneffectiviteit van het gevangeniswezen.

Slechts twee van de negen studies laten een eenduidig effect van privatisering op de kosteneffectiviteit zien. Uit de casestudie van Cabral en Sausier (2011) over geprivatiseerde gevangenissen in Brazilië volgt een positief effect op kosteneffectiviteit: privatisering heeft geleid tot lagere operationele kosten en een hogere score op alle kwaliteitsmaatstaven. Uit de casestudie van Lappin e.a. (2005) naar een geprivatiseerde gevangenis in de VS volgt een negatief effect op kosteneffectiviteit: privatisering heeft geen effect gehad op de kosten en geleid tot een lagere kwaliteit (meer veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en meer drugsgebruik). In onze optiek wegen de uitkomsten van Cabral en Saussier (2011) minder zwaar dan die van Lappin e.a. (2005). Reden hiervoor is het feit dat er in

²⁴ Dit betreft één van de zesendertig detentiegroepen die in de studie van Bales e.a. (2003) zijn onderzocht (zie bijlage voor een toelichting hierop).

de studie van Cabral en Saussier (2011) bij de vergelijking van de operationele kosten geen rekening is gehouden met de additionele kosten als gevolg van privatisering. Laatstgenoemde is in de studie van Lappin e.a. (2005) wel het geval.

We kunnen echter niet op basis van de studie van Lappin e.a. (2005) concluderen dat privatisering niet kosteneffectief is. Belemmering hierbij is namelijk dat in de studie van Lappin e.a. (2005) slechts wordt ingegaan op een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren (zie ook paragraaf 5.3.). Daarbij geldt ook hier de kwaliteitsindicatoren niet consistent zijn gedefinieerd tussen studies en vrijwel geen inzicht is in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen (zie ook "kwaliteit").

Tekenend is dat uit de overige zeven studies (waaronder de meta-analyse) geen eenduidig effect op kosteneffectiviteit volgt. Bij het merendeel van deze studies gaat de besparing ten koste van de score op één of meer kwaliteitsindicatoren. Onder deze studies bevinden zich twee overzichtsstudies, waaronder een meta-analyse. Zo volgt uit de uitvoerige meta-analyse van Lundahl (2007) dat private gevangenissen weliswaar 2,2% goedkoper zijn maar op het gros van de kwaliteitsindicatoren slechter scoren dan publieke gevangenissen. Dit volgt ook uit de overzichtsstudie van Gaes e.a. uit 2010. Op basis van geen van deze studies kan dan ook een eenduidige uitspraak over de kosteneffectiviteit worden gedaan.

Belangrijke constatering is ten slotte dat uit (zowel bovenstaande als de eendimensionale) literatuur geen aanwijzing volgt dat een bepaalde vorm van Publiek-Private Samenwerking kosteneffectiever is dan een andere vorm. Kosten en kwaliteitsvoordelen worden zowel behaald bij outputmanagementcontracten als bij DBFMO (zie ook de schema's in de bijlage met de eendimensionale studies).

5.5 Effecten op versobering

Op basis van de internationale literatuur kan geen uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de versobering. Het effect van privatisering op versobering komt in geen van de studies aan de orde. Dit geldt ook voor de eendimensionale studies (zie de bijlage) en de studies die niet voldeden aan onze methodologische criteria. Deze lacune in de literatuur is in lijn met het feit dat versobering in geen van de landen een argument is geweest om te privatiseren.

5.6 Overige effecten en risico's

5.6.1 Overige effecten van privatisering

Onderstaand noemen wij de meest onderscheidende, veronderstelde *overige effecten* van privatisering in het gevangeniswezen die in de geraadpleegde literatuur naar voren komen:

- *Grotere prikkel voor innovaties*: kostenbesparingen leiden tot een grotere winst voor de private partij – in tegenstelling tot publieke partijen die bij een kostenbesparing in jaar t in jaar $t+1$ worden gekort op hun budget. Hierdoor hebben private aanbieders een grotere prikkel tot het bedenken en toepassen van kostenbesparende innovaties (Hahn e.a., 2005).
- *Verbeterde prestaties van publieke gevangenissen*: de aanwezigheid van private gevangenissen kan leiden tot betere prestaties van de publieke gevangenissen. Uit onderzoek in het VerenigdKoninkrijk blijkt dat privatisering er toe heeft geleid dat publieke gevangenissen sterk zijn gemoderniseerd en er verbeteringen hebben plaatsgevonden in het management van publieke gevangenissen. Daarbij komt het voor dat een managementcontract na verloop van tijd weer wordt teruggewonnen door de publieke sector. Als een managementcontract (na bijvoorbeeld 7 jaar) is afgelopen dient er immers opnieuw te worden aanbesteed. Hierbij is het nog niet zeker welke partij dan het beste bod op tafel legt. (Hahn e.a., 2005, James, 1997 en Archambeault, 1996).
- *Versterking van de verantwoordelijkheid van geprivatiseerde gevangenissen*: in geval van het onvoldoende functioneren van de gevangenis is de mogelijkheid aanwezig dat het contract met een private partij kan worden opgezegd. Dit is een directe aantasting van het bestaansrecht van een private partij (Roth, 2004). Liebling e.a. (2010) geven aan dat gevangenisdirecteuren van Britse geprivatiseerde gevangenissen meer energie steken in het waarborgen van de reputatie van het bedrijf.

5.6.2 Risico's van privatisering

Onderstaand beschrijven we de meest genoemde *risico's* als gevolg van privatisering in het gevangeniswezen:

- *Het streven naar winst (door kostenbesparingen) kan ten koste gaan van de kwaliteit*: dit is verreweg het meest genoemde risico in de literatuur. Met het oog op kostenbesparingen kan onervaren of onvoldoende gekwalificeerd personeel worden aangetrokken. Dit kan leiden tot mindere dienstverlening op bepaalde terreinen (bijvoorbeeld voed-

sel, lichamelijke hygiëne, re-integratieactiviteiten). Zoals we in de vorige paragraaf zagen kan privatisering inderdaad leiden tot een slechtere score op sommige kwaliteitsindicatoren. (Gaes e.a., 2010, Hahn e.a., 2005, Hart e.a., 1997, McFarland e.a., 2002 en Roth, 2004). Hoe zwaar dit risico daadwerkelijk is hangt af van de afspraken die ex ante worden gemaakt over de wijze van vergoeding, het contract en monitoring. Zoals we in paragraaf 5.2 zagen is het mogelijk een zogenoemd *performance-linked-fee* contract op te stellen waarbij de winst van de aanbieder direct afhangt van de kwaliteit van de gevangenis. Bij deze wijze van vergoeding zal een rationele aanbieder niet bezuinigen op de kosten door onervaren personeel aan te trekken. Dit zal namelijk ten koste gaan van de kwaliteit waardoor de aanbieder een lager bedrag per gevangene ontvangt en als gevolg daarvan minder winstgevend is. Daarbij kan een laag kwaliteitsniveau worden voorkomen door in het contract afspraken te maken over minimumstandaarden waaraan de gevangenis moet voldoen. Ten slotte kan monitoring ervoor zorgen dat de afspraken in het contract t.a.v. het kwaliteitsniveau worden nageleefd.

- *Privatisering van het gevangeniswezen kan de lobby van private partijen voor langer-, strenger- en minimumstraffen stimuleren:* veel geprivatiseerde gevangenissen worden per gevangene per dag betaald. Hierdoor kunnen private partijen er een belang bij hebben om – louter uit financiële motieven - te lobbyen voor langere en strengere straffen (McFarland e.a., 2002, Roth 2004 en Gaes e.a. 2010).

5.7 Factoren en mechanismen die effecten beïnvloeden

Onderstaand beschrijven we de meest onderscheidende factoren en mechanismen die de effecten van privatisering beïnvloeden. Centraal in deze paragraaf staat dus *waardoor* het effect van privatisering wordt beïnvloed.

Wijze van vergoeding van operationele kosten

De wijze van vergoeding kan van invloed zijn op het effect van privatisering op de kosten en kwaliteit. Onderstaand bespreken we de voor- en nadelen van de in paragraaf 4.3 besproken manieren waarop de operationele kosten kunnen worden vergoed. Een uitgebreide beschrijving van deze vormen staat vermeld in paragraaf 4.3:

1. *Bedrag per gevangene:* voordeel van deze wijze van vergoeding is dat de gevangenis een vergoeding ontvangt op basis van het aantal gevangenen. Hierdoor wordt een groot deel van de variabele kosten gedekt. Nadeel van deze wijze van vergoeding is het feit dat private partijen een prikkel hebben om zoveel mogelijk gevangenen onderdak te

bieden. Dit leidt tot een hoge bezettingsgraad wat ten koste kan gaan van de interne veiligheid in de gevangenis (Cabral en Saussier, 2011). Opgemerkt dient te worden dat een dergelijke situatie zich niet in Nederland zal voordoen, aangezien de overheid verantwoordelijk is voor de toewijzing van gedetineerden.

2. *Prestatieafhankelijk bedrag per gevangene*: voordeel van deze wijze van vergoeding is dat de private partij een prikkel heeft om een bepaald kwaliteitsniveau te leveren. Een lagere kwaliteit betekent immers een lager bedrag per gedetineerde. Nadeel van deze wijze van vergoeding is dat een sanctie (bij tekortschieten in kwaliteit) een zelfversterkend effect kan hebben. Een sanctie betekent immers een lager bedrag per gevangene wat zich kan vertalen in een lager kwaliteitsniveau. Dit kan weer een sanctie tot gevolg hebben.
3. *Prestatieafhankelijk bedrag per gevangene plus capaciteits- en prestatietoeslag*: voordeel van deze wijze van vergoeding is dat het extra bedrag boven een bezetting van 95% het management van de gevangenis in staat stelt het benodigde personeel aan te trekken dat nodig is voor een dergelijk hoge bezettingsgraad. Daarbij biedt deze wijze van vergoeding een sterke prikkel om het kwaliteitsniveau van de gevangenis te verbeteren. Boven een bepaald kwaliteitsniveau ontvangt de gevangenis immers een extra bedrag. Dit is dus een prikkel om uitstekende prestaties te stimuleren. Nadeel van deze wijze van vergoeding is dat een tekortschietende kwaliteit een zelfversterkend effect kan hebben. Een sanctie betekent immers een lager bedrag per gevangene wat zich kan vertalen in een lager kwaliteitsniveau.
4. *Vast bedrag, variabel bedrag per gedetineerde(dag) en straffkorting*: deze wijze van vergoeding combineert de voordelen van wijze 1 (bedrag per gevangene) en 3. In de vergoeding wordt immers zowel rekening gehouden met de benutte gevangeniscapaciteit als het aantal gedetineerden. Ook bij deze wijze van vergoeding kan een sanctie (bij tekortschieten in kwaliteit) een zelfversterkend effect kan hebben (zie ad. 3).
5. *Kostendekkend bedrag*: voordeel van deze wijze van vergoeding is dat de continuïteit van de gevangenis wordt gegarandeerd. De private partij maakt immers altijd winst en kan niet failliet gaan. Nadeel van deze wijze van vergoeding is dat de private partij geen prikkel heeft om te besparen op kosten. Deze ontvangt immers altijd een kostendekkend bedrag (inclusief winstmarge) van de overheid. Dit kan zelfs leiden tot een stijging van de operationele kosten. Uit de studie van Cabral en Saussier (2011) blijkt dan ook dat de operationele kosten in Franse private gevangenissen gemiddeld 15% hoger zijn dan in publieke gevangenissen.

6. *Vast bedrag (met indexatie)*: voordeel van deze wijze van vergoeding is dat de private aanbieder de winstmarge kan vergroten door minder gevangenen te huisvesten. Huisvesten van minder gevangenen zou namelijk leiden tot lagere variabele kosten - tegen dezelfde vaste vergoeding van de overheid. In de praktijk is de bezettingsgraad inderdaad lager in de geprivatiseerde Braziliaanse gevangenissen (Cabral en Saussier, 2011). Dit heeft een positief effect op het gevangenisklimaat (minder incidenten tussen gevangenen, rellen etc.). Nadeel van deze wijze van vergoeding is dat de (verandering van de) vergoeding voor een langere tijd dient te worden afgesproken. Hierdoor is deze niet afgestemd op plotselinge veranderingen in het aantal gevangenen. Opgemerkt dient te worden dat dit zich niet in Nederland zal voordoen. Aangezien de overheid verantwoordelijk is voor de toewijzing van ge-detineerden.

Wijze waarop het contract wordt gemonitord

Volgens een casestudie van English e.a. (2010) naar een geprivatiseerde gevangenis in Australië is het succes van de privatisering afhankelijk van het feit of de gevangenis streng wordt gemonitord op veiligheid, educatie en training. Dit gebeurde door regelmatige bezoeken door een onafhankelijke inspectie en een jaarlijkse onafhankelijke rapportage aan het parlement (zie ook paragraaf 5.2).

Mogelijkheid om te variëren in arbeidsvoorwaarden en personele bezetting

Uit de literatuur blijkt (zie paragraaf 5.3) dat de belangrijkste verklaring voor de besparing op operationele kosten de besparing op arbeidskosten is. Brouns e.a. (2010) geven aan dat lagere arbeidskosten gerealiseerd kunnen worden door het flexibeler inhuren van medewerkers, grotere flexibiliteit in salarissen en een efficiënter werkproces. Taylor e.a. (2002) geven aan dat de kostenbesparingen op arbeid (in Schotland) gerealiseerd kunnen worden door minder regelgeving, minder rigide functieschalen, flexibeler inkoopbeleid, minder ziekteverzuim en een lagere personele bezetting (Taylor e.a., 2002). Het succes van privatisering hangt dan ook af van de mogelijkheid die de private gevangenis heeft om te variëren in de arbeidsvoorwaarden. Donahue (1988) stelt ook dat private gevangenissen gemiddeld zo'n 10% goedkoper kunnen zijn per gevangene dan een publieke gevangenis vanwege de lagere arbeidskosten (-15%) van het personeel dat in een private gevangenis werkt. Het verschil in arbeidskosten wordt door Donahue deels verklaard doordat private partijen geen vakbondspremie hoeven te betalen voor hun personeel en dat het personeel lager is opgeleid. Sachdev (2004) geeft aan dat in Engeland de basissalarissen in private gevangenissen ongeveer een derde lager liggen dan in de

publieke gevangenissen, de werkweken er twee uur langer zijn en de pensioenen minder genereus zijn. Ook ligt het ziekteverzuim in private gevangenissen een stuk lager.

Contract afgesproken voor afgebakende periode

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de duur van het contract van invloed kan zijn op de resultaten van privatisering. Het feit dat een contract na een bepaalde periode weer openbaar wordt aanbesteed (en in publieke handen kan komen) geeft een aanbieder een prikkel om extra goed te presteren.

Mate van uitbesteding van detentietaken

In de geprivatiseerde gevangenissen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden alle detentietaken overgedragen aan private partijen. Dit stelt extra eisen aan de intensiteit en de kwaliteit van de monitoring door de overheid. In Frankrijk en Brazilië worden de beslissingstaken gesplitst tussen ambtenaren en private partijen – in de praktijk bestaat een deel van het gevangenispersoneel in de geprivatiseerde gevangenis dus uit ambtenaren. De aanwezigheid van overheidspersoneel in de uitbestede gevangenissen leidt tot een hogere kwaliteit. Aan de andere kant kost dit wel weer extra geld door de kosten van monitoring op locatie (Cabral en Saussier, 2011).

Mogelijkheden om geweldsmonopolie over te dragen aan private partij

Austin e.a. (2001) geven aan dat het succes van private gevangenis mede afhankelijk is van het feit of de aanbieder geweld jegens gevangenen (bijvoorbeeld bij een ontsnapping) kan toepassen. Als alleen de overheid dit mag dan zal de private gevangenis weinig succesvol zijn in het garanderen van de veiligheid in de gevangenis (Austin e.a., 2001).

Verschillen in administratieve systemen

Lappin e.a. (2005) geven aan dat private gevangenissen hetzelfde administratieve systeem dienen te gebruiken als publieke gevangenissen. Indien dit niet het geval is kan de overdracht van gevangenen tussen private en publieke gevangenissen tot problemen leiden.

5.8 Conclusies

Effecten op kosten

Op basis van de internationale literatuur concluderen we - rekening houdend met de weging van de studies - dat privatisering geen significant effect op de operationele kosten heeft. Voorts stelt de internationale literatuur ons niet in staat een uitspraak te doen over het effect van privatisering op de vastgoedkosten.

De meerderheid (zes van de negen) studies laat weliswaar een kostenbesparing op de operationele kosten zien (van 2,0% tot 13,8%) – maar in deze zes studies is geen rekening gehouden met de additionele kosten. Lappin e.a. (2005) houdt hier wel rekening mee en concludeert dat privatisering geen significant effect op de operationele kosten heeft. Vanwege de bredere definitie van het begrip operationele kosten laten we laatstgenoemde studie dan ook zwaarder wegen.

In de studies waar er wel sprake is van een besparing op operationele kosten komt dit door lagere arbeidskosten vanwege het flexibeler inhuren van medewerkers, de grotere flexibiliteit in salarissen van medewerkers en meer nadruk op efficiëntie in het werkproces.

Vier van de eendimensionale studies gaan in op het effect van privatisering op de vastgoedkosten. Op grond van deze studies kan worden geconcludeerd dat uitbesteding van vastgoedtaken over het algemeen leidt tot lagere vastgoedkosten. De in deze studies geconstateerde besparingen op vastgoedkosten lopen uiteen van 10% tot 50%. We hechten echter weinig waarde aan voornoemde uitkomsten, aangezien deze zijn gebaseerd op (ex ante) eendimensionale studies waarbij de kwaliteit niet is gemeten.

Effecten op kwaliteit

Op basis van de internationale literatuur kan, rekening houdend met de weging van de studies en gegeven diverse methodologische belemmeringen, geen eenduidige uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen.

In slechts drie van de negen besproken studies wordt een *eenduidig* effect op kwaliteit wordt aangetoond. Dit is de studie van Lappin e.a. (2005) naar een geprivatiseerde gevangenis in Californië en de studie van Cabral en Saussier (2011) naar geprivatiseerde gevangenissen in Brazilië en Frankrijk. In lijn met ons afwegingskader (zie schema 1-1) wegen de eenduidige positieve uitkomsten uit de studies naar Braziliaanse en Franse

gevangenissen minder zwaar dan de eenduidige negatieve uitkomsten uit de studie van Lappin (2005), waarin rekening wordt gehouden met de additionele kosten. Daarnaast hechten we extra waarde aan de uitkomsten uit de meta-analyse, waaruit volgt dat private gevangenissen op slechts één indicator beter scoren (deelname aan- en waardering van arbeid).

Vanwege methodologische belemmeringen kunnen we geen eenduidige uitspraak doen op basis van de in onze optiek zwaarwegende uitkomsten van Lappin e.a. (2005) en de meta-analyse van Lundahl e.a. (2007). Voornaamste reden hiervoor is het feit dat in zowel de studie van Lappin e.a. (2005) als de meta-analyse van Lundahl e.a. (2007) slechts wordt ingegaan op een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren. Daarbij is kwaliteit een heterogeen begrip en is het problematisch dat kwaliteitsindicatoren niet consistent zijn gedefinieerd tussen studies. Ten slotte is er vrijwel geen inzicht in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen (zie ook hoofdstuk 4). Beargumenteerd kan immers worden dat een teruggang vanaf een hoog kwaliteitsniveau als veel minder problematisch zal worden gezien dan wanneer een teruggang vanaf een laag kwaliteitsniveau plaats vindt.

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat er twee eendimensionale studies zijn die ingaan op het effect van privatisering op recidive. Dit betreft een studie van Bales e.a. (2003) naar ex-gedetineerden uit publieke en private gevangenissen in de Amerikaanse staat Florida en een studie van Spivak e.a. (2005) naar ex-gedetineerden uit de staat Oklahoma. Uit beide studies blijkt dat gevangenen die (een groter deel van hun detentietijd) in een private gevangenis hebben gezeten een grotere kans hebben op recidive. In de studie van Bales e.a. (2003) is dit effect alleen gevonden bij vrouwen die nooit in een publieke gevangenis hebben gezeten. Onder mannen en jeugdigen zijn in de studie van Bales e.a. (2003) geen significante verschillen gevonden in recidive tussen ex-gedetineerden uit publieke- en private gevangenissen.

Effecten op kosteneffectiviteit

Er kan op basis van de internationale literatuur, rekening houdend met de weging van de studies en gegeven diverse methodologische belemmeringen, geen eenduidige uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de kosteneffectiviteit van het gevangeniswezen.

Slechts twee van de negen studies laten een eenduidig effect van privatisering op de kosteneffectiviteit zien. Dit betreft de casestudie van Cabral en Saussier (2011) waaruit een positief effect op kosteneffectiviteit volgt

en de casestudie van Lappin e.a. (2005) waaruit een negatief effect op kosteneffectiviteit volgt. Zoals eerder aangegeven weegt laatstgenoemde casestudie zwaarder dan die van Cabral en Saussier (2011). We kunnen echter niet op basis van deze zwaarwegende casestudie van Lappin e.a. (2005) concluderen dat privatisering niet kosteneffectief is. Belemmering hierbij is namelijk dat in de studie van Lappin e.a. (2005) slechts wordt ingegaan op een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren (zie ook paragraaf 5.3.). Daarbij geldt ook hier de problematiek dat kwaliteitsindicatoren niet consistent zijn gedefinieerd tussen studies en vrijwel geen inzicht is in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen.

Effecten op versobering

Op basis van de internationale literatuur kan geen uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de versobering. Het effect van privatisering op versobering komt in geen van de studies aan de orde. Dit geldt ook voor de eendimensionale studies (zie bijlage schema's B1 en B2) en de studies die niet voldeden aan onze methodologische criteria. Deze lacune in de literatuur is in lijn met het feit dat versobering in geen van de landen een argument is geweest om te privatiseren.

Overige effecten en risico's

Naast effect op kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versobering kan privatisering leiden tot meer innovaties (door prikkel voor kostenbesparing), betere prestaties van publieke gevangenissen (door toegenomen concurrentie) en versterking van verantwoordelijkheid (doordat de private gevangenis zijn bestaansrecht aan het contract ontleent). Mogelijke risico's van privatisering zijn: een afruil tussen kosten en kwaliteit, de niet gegarandeerde kwaliteit van geprivatiseerde gevangenissen en het gevaar dat er een lobby voor strengere straffen ontstaat die louter door financiële motieven is ingegeven. De twee eerstgenoemde risico's wegen in onze optiek niet zwaar omdat deze ex ante kunnen worden voorkomen door afspraken in het contract (minimumstandaarden), monitoren en reservecapaciteit.

Factoren en mechanismen die effecten beïnvloeden

De gevolgen van privatisering worden beïnvloed door (1) de wijze van vergoeding van de operationele kosten, (2) de wijze van monitoring, (3) de wettelijke mogelijkheden om te variëren in arbeidsvoorwaarden en bezetting, (4) de duur van het contract, (5) de mate van uitbesteding van detentietaken en (6) de mogelijkheid om het geweldsmonopolie over te dragen aan een private partij.

Witte vlekken

Bovenstaande conclusies maken duidelijk dat er een aantal witte vlekken zijn in het (internationale) empirisch onderzoek naar het effect van privatisering op de kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versobering in het gevangeniswezen. Zo kan er uit de studies – die zowel ingaan op kosten als kwaliteit – weinig inzicht worden verkregen in het effect van privatisering op de vastgoedkosten van gevangenen. Verder is er in de empirische literatuur weinig bekend over de omvang van de additionele kosten en het effect van privatisering hierop. Voorts bevatten de studies geen informatie over de tijdshorizon waarin de effecten op kosten en kwaliteit zich voordoen. Ten slotte is het onduidelijk wat het effect van de wijze van risicobeperking en monitoring is op de kosteneffectiviteit. Wat betreft kwaliteit zijn er per kwaliteitsindicator een aantal witte vlekken. Opvallend is dat de meeste studies ingaan op een beperkt aantal kwaliteitsaspecten. Ten aanzien van interne veiligheid zijn er geen studies die ingaan op het effect van privatisering op het verzuimpercentage en gevallen van ontoelaatbare communicatie tussen gedetineerden. Wat betreft externe veiligheid zijn er geen studies die ingaan op het effect van privatisering op aangetroffen contrabande (verboden smokkelwaar) in de inrichting en het aantal gevallen van ontoelaatbare communicatie over criminele activiteiten met personen buiten de inrichting. Er zijn geen studies die ingaan op het effect van privatisering op geestelijke verzorging, kleding en schoeisel. En wat betreft resocialisatie zijn er geen studies die ingaan op het effect van privatisering op het percentage gedetineerden (met een strafduur van minimaal vier maanden) dat deelgenomen heeft aan gedragsinterventies en trainingsprogramma's gericht op criminogene factoren. Ten slotte zijn er geen studies aangetroffen die ingaan op het effect van privatisering op kosten van arbeid door gedetineerden.

Als we de resultaten uit de empirie vergelijken met de theoretische literatuur dan valt het op dat alleen inzichten uit de transactiekostentheorie en inzichten over de duur van het contract in de internationale empirische literatuur (zij het zeer beperkt) als verklaring worden genoemd voor de effecten van privatisering.

6 MOGELIJKE EFFECTEN VAN PRIVATISERING IN HET NEDERLANDSE GEVANGENISWEZEN

In dit slothoofdstuk brengen we in kaart of, en zo ja in hoeverre op basis van voorgaande hoofdstukken uitspraken kunnen worden gedaan over de mogelijkheid om binnen het Nederlandse gevangeniswezen met verregaande Publiek-Private Samenwerking (PPS) tot versoering en een hogere kosteneffectiviteit te komen. Uitgangspunt hiervoor vormen de inzichten uit de empirie (hoofdstukken 3 t/m 5), daarbij vullen we deze inzichten waar relevant aan met theoretische inzichten uit hoofdstuk 2.

6.1 Kosten

Operationele kosten

De meerderheid (zes van de negen) internationale studies laat weliswaar een besparing op de operationele kosten zien (van 2,0% tot 13,8%), maar in deze studies is geen rekening is gehouden met de additionele kosten (transactiekosten en overheadkosten) die ook bij privatisering (voor een groot deel) onvermijdbaar zijn. In deze studies heeft de besparing dus alleen betrekking op de detentiekosten. Hierdoor wegen deze studies in onze optiek minder zwaar (zie schema paragraaf 1.3 en toelichting paragraaf 5.3). In de studie waar er in de operationele kosten wel rekening is gehouden met de additionele kosten leidt privatisering niet tot een besparing op de operationele kosten. Alles overziende geven de studies geen aanwijzingen dat privatisering in Nederland tot een betekenisvolle daling van de operationele kosten zal leiden, als we rekening houden met de additionele kosten (transactiekosten en overheadkosten). De substantiële omvang van de additionele kosten kan worden verklaard vanuit de (in hoofdstuk 2 besproken) transactiekosten theorie. Uit de transactiekostentheorie volgt dat de transactiekosten in het gevangeniswezen relatief hoog zijn door de grote specificiteit- en lage meetbaarheid van het product gevangeniswezen. Hart e.a. (1997) concludeerden dan ook dat de transactiekosten hoog zijn door contractuele problemen en de daarbij gepaard gaande hoge monitoringskosten.

Naast bovenstaande uitspraak over de *richting* van het effect stelt de literatuur ons in staat een uitspraak te doen over de *-voorwaarden-* waaronder privatisering kan leiden tot een besparing op de operationele kosten: besparingen kunnen worden gerealiseerd door meer nadruk op efficiency in het werkproces, het flexibeler inzetten van medewerkers en de grotere

flexibiliteit in salarissen van medewerkers. Opgemerkt dient te worden dat voordelen op het gebied van (het flexibeler aantrekken en afstoten van) medewerkers in Nederland moeilijker zullen zijn te realiseren doordat de Nederlandse arbeidsmarkt (door o.a. het relatief strenge ontslagrecht) minder flexibel is dan in de arbeidsmarkt in Angelsaksische landen. Daarbij zal de wijze van vergoeding van invloed zijn op de potentiële besparing op operationele kosten. Vergoeding op basis van een van tevoren afgesproken tariefplafond zal tot grotere besparingen leiden dan kostendekkende financiering.

Vastgoedkosten

Vier studies gaan in op het effect van privatisering op de vastgoedkosten. De in deze studies geconstateerde besparingen op vastgoedkosten lopen uiteen van 10% tot 50%. Belangrijke kanttekening bij deze studies is dat er geen rekening is gehouden met het effect van privatisering op de kwaliteit. Het is dus niet duidelijk of de in deze eendimensionale studies geconstateerde besparingen op vastgoed gepaard gaan met (bijvoorbeeld) hogere onderhoudskosten vanwege kwalitatief minder goede gebouwen. Er dient dan ook zeer terughoudend met deze uitkomsten te worden omgesprongen. Met inachtneming van voorgenoemde beperkingen kan dus worden gesteld dat privatisering naar verwachting zal leiden tot een daling van de vastgoedkosten in het Nederlandse gevangeniswezen.

Reden voor de (in de studies geconstateerde) besparing op vastgoed is het feit dat private partijen sneller en binnen het budget een gevangenis kunnen realiseren, omdat deze zelf verantwoordelijk zijn voor alle risico's. Daarbij volgt uit de – ex ante – PPC's (detentiecentrum Rotterdam, Nieuwbouw Justitieel complex Schiphol, penitentiare inrichting Zaanstad) een meerwaarde ten gunste van Publiek-Private-Samenwerking. Ook de in 2001 uitgevoerde PPC door Brouns e.a. laat besparingen op vastgoed zien die uiteenlopen van 10% tot 15%. Dit komt door besparingen op het ontwerp (10% door afwijkende vergoedingsstructuur voor architecten bij PPS), de bouw (15% door verhoogde efficiency en meer focus op functionaliteit i.p.v. architectuur) en het onderhoud (10% door een duidelijkere taakverdeling en een scherper inkoopbeleid).

Een laatste kanttekening betreft het feit dat deze kostenvoordelen zich vooral zullen voordoen in de situatie dat er nieuwbouw nodig is als gevolg van capaciteitsuitbreiding (bij een stijgende populatie van het aantal gedetineerden). Deze situatie is in Nederland thans minder actueel dan in het recente verleden. Daarbij zouden deze kostenbesparingen zich ook kunnen voordoen bij vervangingsinvesteringen vanwege verouderde gebouwen.

6.2 Kwaliteit

Het is op basis van de empirische literatuur, rekening houdend met de weging van de studies, niet mogelijk om ex ante een betrouwbare uitspraak te doen over de effecten van privatisering op de kwaliteit van het Nederlandse gevangeniswezen. In de empirische literatuur is namelijk geen consensus over het effect van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen. In slechts drie studies (waarin zowel het effect van privatisering op de kosten als het effect van privatisering op de kwaliteit wordt besproken) is er sprake van een eenduidig effect op de kwaliteit (d.w.z. hetzelfde effect op alle in de studie besproken kwaliteitsindicatoren). Uit de overige studies volgt dat het effect van privatisering per kwaliteitsindicator verschilt.

Vanwege methodologische belemmeringen kunnen we echter geen eenduidige uitspraak doen op basis van bovenstaande uitkomst. Voornaamste reden hiervoor is het feit dat in de (in onze optiek zwaarwegende) studies van Lappin e.a. (2005) en de meta-analyse van Lundahl e.a. (2007) slechts wordt ingegaan op een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren. Het is dan ook riskant om op basis hiervan te stellen dat er sprake is van een lagere (dan wel hogere) kwaliteit. Tweede complicatie is het feit dat de (voornoemde) studies onderling niet vergelijkbaar zijn. De wijze waarop kwaliteitsindicatoren zijn gedefinieerd verschilt namelijk per studie. Dit is in lijn met de bevindingen van Gaes (2010) en Perrone en Pratt (2002) die stellen dat onderzoeken methodologisch te divers zijn waardoor het "onmogelijk is een uitspraak te doen over het verschil in kwaliteit tussen publieke en private gevangenissen". Ten slotte is er vrijwel geen inzicht in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen (zie ook hoofdstuk 3). Beargumenteerd kan immers worden dat een teruggang vanaf een hoog kwaliteitsniveau als veel minder problematisch zal worden gezien dan wanneer een teruggang vanaf een laag kwaliteitsniveau plaats vindt.

Los van de *richting* van het effect op kwaliteit kunnen we stellen dat een kwaliteitsverslechtering in het Nederlandse gevangeniswezen minder verstrekkende gevolgen zal hebben dan in de studies besproken landen. Reden hiervoor is het feit dat in vrijwel alle landen waar er sprake is van privatisering dit (mede) tot doel had de slechte kwaliteit in publieke gevangenissen (overbezetting, veel veiligheidsincidenten etc.) te verbeteren. In Nederland is hier echter geen sprake van. Een potentiële kwaliteitsver-

slechtering door privatisering zal in Nederland dan ook minder verstrekende gevolgen hebben dan in veel andere landen.

6.3 Kosteneffectiviteit

Het is op basis van de empirische literatuur, rekening houdend met de weging van de studies (en de conclusies in voorgaande paragrafen), niet mogelijk om ex ante een betrouwbare uitspraak te doen over de effecten van privatisering op de kosteneffectiviteit van het Nederlandse gevangeniswezen. Slechts twee van de negen studies laten een eenduidig effect (één keer positief en één keer negatief) van privatisering op de kosteneffectiviteit zien. In onze optiek wegen de positieve uitkomsten van Cabral en Saussier (2011) echter minder zwaar dan die van Lappin e.a. (2005). Reden hiervoor is het feit dat er in de studie van Cabral en Saussier (2011) geen rekening is gehouden met de additionele kosten als gevolg van privatisering. Laatstgenoemde is in de studie van Lappin e.a. (2005) wel het geval.

We kunnen echter niet op basis van de studie van Lappin e.a. (2005) concluderen dat privatisering niet kosteneffectief is. Belemmering hierbij is namelijk dat in de studie van Lappin e.a. (2005) slechts wordt ingegaan op een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren (zie ook paragraaf 5.3.). Daarbij geldt ook hier de problematiek dat in elke studie slechts een beperkt aantal indicatoren wordt besproken, kwaliteitsindicatoren niet consistent zijn gedefinieerd tussen studies en vrijwel geen inzicht is in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen.

6.4 Versobering

Op basis van de internationale literatuur kan geen uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de versobering in het Nederlandse gevangeniswezen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 5 komt het effect van privatisering op versobering in geen van de studies aan de orde. Dit geldt ook voor de eendimensionale studies (zie bijlage schema's B1 en B2) en de studies die niet voldeden aan onze methodologische criteria. Deze constatering is in lijn met het feit dat versobering in geen van de landen een argument is geweest om te privatiseren.

6.5 *Lessons learned: do's en don'ts* bij privatisering van het Nederlandse het gevangeniswezen

In deze afsluitende paragraaf (geleerde lessen) maken we de belangrijkste lessen uit de voorgaande hoofdstukken expliciet. Dit resulteert in een puntsgewijs overzicht van zaken waar rekening mee dient te worden gehouden mocht besloten worden tot volledige uitbesteding van een deel van het Nederlandse gevangeniswezen. We geven per punt aan op welke paragraaf de betreffende 'les' is gebaseerd.

- Alvorens er wordt overgegaan tot privatisering in het gevangeniswezen dient te worden onderzocht of dit wettelijk mogelijk is (en indien dit niet het geval is welke wetwijzigingen hiervoor nodig zijn). In Israël is privatisering namelijk gestrand toen het Israëliisch hooggerechtshof na jaren bepaalde dat privatisering in het gevangeniswezen in strijd was met de grondwet, → zie paragraaf 4.2
- Alvorens wordt geprivatiseerd dient in kaart te worden gebracht wat de huidige additionele kosten (overhead- en transactiekosten) van een doorsnee Nederlandse gevangenis zijn en te worden ingeschat (bijvoorbeeld op basis van ervaringen in andere sectoren) hoe deze zullen veranderen door privatisering. Uitbesteding zal namelijk alleen baten opleveren als het efficiency voordeel door uitbesteding groter is dan de extra transactiekosten door uitbesteding, → zie paragraaf 2.2 en 6.2.
- Alvorens er wordt geprivatiseerd dient men zich ervan te vergewissen dat er een markt is voor geprivatiseerde gevangenissen in Nederland ten einde te voorkomen dat de aanbesteding mislukt. D.w.z.: zijn er voldoende potentiële aanbieders (ten einde marktmacht te voorkomen) en is er voldoende vraag naar gevangenis capaciteit → zie paragraaf 2.2.
- De lengte van een contract dient dusdanig te worden gekozen dat de aanbieder een prikkel heeft investeringen te verrichten ten einde resultaten (in termen van kostenreductie en kwaliteitsverbetering) op de lange termijn te behalen. Een richtlijn is 10 jaar voor outputmanagementcontracten en 25 jaar voor DBFMO contracten. De eerste outputmanagementcontracten in het Verenigd Koninkrijk hadden een duur van slechts vijf jaar, met drie mogelijkheden voor verlenging van nog drie jaar na afloop van het contract. De lengte van deze contractduur werd echter te kort bevonden om resultaten op de lange termijn te behalen, → zie paragraaf 4.2.
- In het contract dient de mogelijkheid te worden opgenomen om gedurende de looptijd prestatie maatstaven (en andere aspecten van het contract) te herzien. Dit is relevant als gedurende de uitbesteding van

de gevangenis (bijvoorbeeld) sprake blijkt te zijn van dalende prijzen, waardoor het initieel met de aanbieder afgesproken tarief te hoog is, → zie paragraaf 4.2.

- De vergoeding aan de private partij dient te zijn gebaseerd op een vaste component (bijvoorbeeld op basis van de bezettingsgraad), een variabele component (het aantal gevangenen) en een prestatie component (d.w.z. beloningen bij extra prestaties en kortingen bij niet naleven van de eisen in het contract), → zie paragraaf 4.1 en 5.7.
- De scheiding tussen de oplegging- en uitvoering van straffen dient strikt gescheiden te blijven. Het beleid met betrekking tot het straffen van mensen moet niet beïnvloed of vormgegeven worden door degenen die er geld aan kunnen verdienen. Op deze manier wordt het risico van een - vanuit louter financiële motieven ingegeven - lobby voor strenger- en langer straffen zo klein mogelijk gehouden, → zie paragraaf 5.6
- De overheid moet in staat zijn om de contracten voor het beheer van de gevangenen terug te winnen, → zie paragraaf 4.2.
- De prestaties van de geprivatiseerde gevangenis (kosten en kwaliteit) dienen tussentijds (bijvoorbeeld na vijf jaar) te worden geëvalueerd en worden vergeleken met een vergelijkbare publieke gevangenis. Bij deze vergelijking dient te worden gecorrigeerd voor verschillen in type gevangenis (o.a. bouw, veiligheidsniveau) en gevangenispopulatie (bijvoorbeeld leeftijdsopbouw van de gevangenen) ten einde een realistische vergelijking te maken. Bij de vergelijking dient rekening te worden gehouden met de additionele kosten (overheadkosten en transactiekosten). Mogelijkheid is om (in navolging van Australië) eens in de vier jaar de verschillen in kosten en kwaliteit tussen private gevangenen en de publieke gevangenen door het ministerie te laten doorlichten. Hierbij kan voor de vergelijking van de kwaliteit gebruik worden gemaakt van de indicatoren uit de benchmark van Molleman (2011), (zie schema 2-2). → zie paragraaf 2,1 en 5.3.

LITERATUURLIJST

Algemene Rekenkamer(2009). *Verkennd onderzoek 'Particuliere beveiligers en publieke taken'*. Den Haag.

Allen, R. (2010). *Current situation of prison overcrowding*. ICPS.

Archambeault, W.G. en Deis, D.R. (1996). *Cost-effectiveness comparisons of private versus public prisons in Louisiana: A comprehensive analysis of Allen, Avoyelles, and Winn Correctional Centers*. Baton Rouge: Louisiana State University.

Austin, J. en Coventry, G. (2001). *Emerging issues on privatized prisons*. U.S. Department of Justice, Bureau of Justice assistance.

Bales, W., Bedard, L.E., Quinn, S.T., Ensley, D., Holley, G., Duffee, A. Sanford, S. (2003). *Recidivism: An analysis of public and private state prison releases in Florida*.

Baldwin, R., and Cave, M. (1999). *Franchising and its limitations*. In R. Baldwin & M. Cave (Eds.). *Understanding Regulation—Theory, Strategy and Practice* (pp. 257-285). Oxford: Oxford University Press.

Barber, B. (2005). *Private punishment: Who profits?* Prison Reform Trust.

Bedard, K. en Frech, H.E. (2008). *Prison health Care: Is Contracting Out Healthy?* iHEA 2007 6- th World Congress: Exploration in Health Economics Paper.

Bel, G. en Fageda. X. (2007). *Why do local governments privatize public services?* A survey of empirical studies. *Local government studies* 33:4, pp. 517-534.

Brouns, V., Ham, M., Penning, E., Wilson, T. ,Sturgeon B., Brennan, J. (2001). *Public Private Comparator Gevangenissen*. NEI Kolpron Finance in samenwerking met WS Atkins en Justice Solutions International. In opdracht van: Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Justitie, Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën.

Brown and Potoski (2005) *Transaction costs and contracting*. *Public Performance & Management Review*, Vol. 28 No. 3, March 2005, pp. 326–351.

- Cabral, S. en Saussier, S. (2011). *Organizing prisons through public-private partnerships: A cross-country investigation*. Universidade Federal da Bahia en Sorbonne Business School.
- Camp, S.D., Gaes, G.G., Klein-Saffran, J., Dagget, D.M., Saylor, W.G. (2002). *Using inmate survey data in assessing prison performance: a case study comparing private and public prisons*. Office Research and Evaluation Federal Bureau of Prisons, Washington.
- Camp, S.D. en D.M. Daggett, D.M. (2005). *Quality of Operations at Private and Public Prisons: Using Trends in Inmate Misconduct to Compare Prisons*. Office of Research and Evaluation, Federal Bureau of Prisons.
- Crane, R. (2001). *Monitoring Correctional Services Provided by Private Firms*. Richard Crane en 'The Association of State Correctional Administrators'.
- Culp, R.f. (2005). *The rise and stall of prison privatization: An integration of policy analysis perspectives*. John Jay College of Criminal Justice.
- Davis, M. (1989). *De weg naar zelfstandigheid: de voorgeschiedenis van de zelfstandiging van de PTT in 1989*.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2011). *Gevangeniswezen in getal 2006-2010*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag.
- Donahue, J. (1988). *Prisons for Profit: Public Justice, Private Interests*. Washington D.C.: Economic Policy Institute.
- English, L.M., Baker, C.R., Broadbent, J. (2006). *Accountability in private prisons? A case study of the effectiveness of dialogic evaluation*. University of Sydney, Adelphi University, Roehampton University.
- English, L.M. (2008). *Public Private Partnerships: Modernisation in the Australian Public Sector*. A dissertation submitted in fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy at The University of Sydney.
- English, L.M., en Baxter, J. (2010). *The changing nature of contracting and trust in public-private partnerships: The case of Victorian PPP prisons*. A Journal of Accounting, Finance and Business Studies. ABACUS, Vol. 46, No. 3, 2010.

- Evers, S, Goossens, M., Vet, de, H, Tulder, van, M., Ament, A. (2005). *Criteria list for assessment of methodological quality of economic evaluations: Consensus on Health Economic Criteria*.
- Gaes, G.G. (2010). *The Current Status of Prison Privatization Research on American Prisons*. Florida State University.
- Gaes, G.G., Camp, S.D., Nelson, J.B., Saylor, W.G. (2004). *Measuring prison performance: Government privatization and accountability*. AltaMira Press, 2004.
- Grant, J.S. en Bast, D.C. (1984). *Corrections and the private sector: a guide for public officials*.
- Gran en Henry (2007). *Securing the Imperium: Criminal Justice Privatization and Neoliberal Globalization*. Social Justice Vol. 34 Nos. 3-4 (Issues 109-110).
- Goyer (2001) *Prison Privatisation in South Africa, Issues, Challenges and Opportunities*. Monograph 64, chapter 5
- Hahn, R., Coombs, J., Kalmus, C., Razo, C., Curry, K. (2005). *Public Policy – Using Market-Based Approaches*. UK Department of Trade.
- Harding R.W., (1992)). *Prison Privatization in Australia: A Glimpse of the Future*. Australian Institute of Criminology, AIC Report No. 36.
- Harding R.W., (1997). *Private Prisons and Public Accountability*, Open University Press, Buckingham
- Harding, R.W. (2001). *Private prisons*. Crime and Justice: A review of research.
- Hart, O., Schleifer, A., en Vishny, R.W. (1997). *The Proper Scale of Government: Theory and an Application to Prisons*. The Quarterly Journal of Economics, November.
- Hefetz, A., Warner, M. (2007). *Beyond the Market vs. Planning Dichotomy: Understanding Privatisation and its Reverse in U.S. Cities*. In: Local Government Studies, 2007 33 (4).
- Hilke, J. (1993). *Cost savings from privatization: a compilation of study findings*. March 1993.
- Hutchinson (1995). *Privatization in Germany: The Case of Lufthansa*

- James, A., Bottomley, K. en Liebling, A. (1997). *Privatizing Prisons*. Sage Publications.
- Kananagh, I., Parker, D. (1999). *Managing the Contract: A Transaction Cost Analysis of Externalisation*. Local Government Studies, 26(4), pp.1-22.
- Kikeri, S. (1998). *Privatization and Labor. What happens to workers when governments divest?* (The World Bank).
- Lappin, H.G., Kane, T.R., Saylor, W.G., Camp, S.D. (2005). *Evaluation of the Taft Demonstration Project: Performance of a private sector prison and the BOP*. Federal Bureau of Prisons, Washington.
- Liebling, A. et al. (2010). *Values, practices and outcomes in public and private sector corrections*. Full Research Report.
- Lijesen, M., van Beers, C., Moolenaar, D., Poppelaars, H., Stafleu, M. *Internationale vergelijking kosten van detentie*. IOO Economisch onderzoek (1998). Onderzoeksreeks nr. 92.
- Lowery, D. (1998). *Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure*. Journal of Public Administration Research and Theory, 8(2), pp.137-172.
- Lundahl, B. Kunz, C. Brownell, C. Harris, N., Vleet Van R. (2007). *Prison Privatization: A meta-analysis of cost effectiveness and quality of confinement indicators*. University of Utah.
- Kalidien, S.N. en de Heer - de Lange, N. (Red.) (2011). *Criminaliteit en rechte-handhaving 2010*. Nog te verschijnen.
- Ministerie van Financiën (2007). *Voortgangsrapportage PPS 2006*
<http://www.ppsbijhetrijk.nl/dsresource?objectid=596&type=org> (geraadpleegd in augustus 2011)
- Ministerie van Financiën (2008). *PPS Voortgangsrapportage 2007, vooruitblik 2008*. <http://www.ppsbijhetrijk.nl/dsresource?objectid=595&type=org>
 (Geraadpleegd in augustus 2011)
- Ministerie van Financiën (2010). *Handleiding Publiek-Private Comparator*

- Ministerie van Financiën. (2011). *DBFM(O). Voortgangsrapportage 2010*.
<http://www.ppsbijhetrijk.nl/dsresource?objectid=2325&type=org>
 (Geraadpleegd in augustus 2011)
- Ministry of Community Safety and Correctional services (2006). Central North Correctional Centre Review and comparison to central east correctional centre.
- McFarland, S., McGowan, C, O'Toole, T. (2002). *Prisons, Privatization and Public Values*.
- Molleman, T. (2011). *Benchmarking in het gevangeniswezen*. Een onderzoek naar de mogelijkheden van het vergelijken en verbeteren van prestaties. Een onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht. WODC Onderzoek en beleid 294.
- Neelen, G.H.J.M. (1997). *Verzelfstandiging bezien vanuit de agency theorie*. In: N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: VUGA Uitgeverij
- Nelson, M.A. (1997). *Municipal Government Approaches to Service Delivery: An Analysis from a Transactions Cost Perspective*. *Economic Inquiry*, 35(1), pp.82-96.
- Nossal en Wood (2004). *The Raggedness of Prison Privatization: Australia, Britain, Canada, New Zealand and the United States Compared*. Paper prepared for the Prisons 2004 conference on Prisons and Penal Policy: International Perspectives City University London, 23-25 June 2004.
- Perloff, *Microeconomics*, 3rd Ed., Addison Welsey, 2004
- Pitelis, C. (1991). *Market and Non-Market Hierarchies: Theory of Institutional Failure*. (Oxford: Blackwell).
- Pozen, (2003) David E., Managing a Correctional Marketplace: *Prison Privatization in the United States and the United Kingdom*. *Journal of Law and Politics*, Vol. 19, pp. 253-84, 2003.
- Pommer, E. en Eggink, E. (2010). *Publieke dienstverlening is perspectief*. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010.

- Pratt, T.C. en Maahs, J. (1999). *Are Private Prisons More Cost-Effective Than Public Prisons? A Meta-analysis of Evaluation Research Studies*. Crime & Delinquency, Vol. 45 No. 3.
- Roth, L. (2004). *Privatisation of Prisons*. NSW Parliamentary library research service.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. (New York: Chatham House).
- Sachdev, S. (2004). *Paying the cost? Public Private Partnerships and the public service workforce*. London: Catalyst.
- Sclar, E. (2000). *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. (Ithaca: Cornell University Press).
- Segal, G. F. en Moore, A.T. (2002). *Weighing the watchmen: evaluating the costs and benefits of outsourcing correctional services*. Reason Public Policy Institute.
- Shichor, D. (1999). *Privatizing correctional institutions: an organizational perspective*. California State University, San Bernardino.
- Sonnenschein, A., Braak, S.W. Moolenaar, van den, D.E.G., Smit, P.R. (2011). *WODC trendwatch*. Introductie en eerste resultaten van een instrument ter verbetering van justitiële capaciteitsramingen. Onderzoek van het WODC.
- Spivak, en S.F. Sharp, S.F. (2008). *Inmate Recidivism as a Measure of Private Prison Performance*. Crime & Delinquency, vol 54, nr 3.
- Taylor, P. en Cooper, C. (2002). *Privatised prisons and detention centres in Scotland: an independent report*. University of Stirling, University of Strathclyde.
- Tweede Kamer (2009). *Kamervragen over PPS in het gevangeniswezen*. Kamerstuk 3446, vergaderjaar 2008-2009/ Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Tweede Kamer (2011). *Voortgangsbrief Programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW)* Ministerie van Veiligheid en Justitie dd. 4 juni 2011

Wartna, B.S.J. (2011). *International Comparison of Reconviction Rates*. Lopend onderzoek van het WODC

Wassenaar, Mattheus (2010). *The Dutch VAT compensation fund and municipalities' contracting out decisions*.

Williamson, O.E. (1981). *The economics of organization*. American Journal of Sociology 87, pp. 548-577.

Geraadpleegde informatie voor kosten en kwaliteitsoverzichten per land

Kosten per gevangene 1996

Lijesen, M., van Beers, C., Moolenaar, D., Poppelaars, H., Stafleu, M. *Internationale vergelijking kosten van detentie*. IOO Economisch onderzoek (1998). Onderzoeksreeks nr. 92.

Kosten per gevangene Nederland 1997-2010

Kalidien, S.N. en de Heer - de Lange, N. (Red.) (2011). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010*. Nog te verschijnen.

Kosten per gevangene internationaal 2007

Council of Europe. *Annual penal statistics (SPACE), survey 2008*

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/SPACEI/PC-CP%282010%2907_E%20SPACE%20Report%20I.pdf

(geraadpleegd op 8 augustus 2011)

Geraadpleegde krantenartikelen/algemene informatie

Openbaar maken informatie VS:

<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s110-2010>

Organisatiestructuur Dienst Justitiële Inrichtingen 2011:

<http://www.dji.nl/Organisatie/Organisatiestructuur/>

Reformatorisch Dagblad (2001). *Gevangenis zo lek als een mandje*. Diepgaand onderzoek naar derde ontsnapping op rij op Curaçao. Door: Pasterkamp, R.

<http://www.refdag.nl/oud/bin/010511bin07.html>

Rijkswaterstaat:

http://www.rijkswaterstaat.nl/kenniscentrum/aanbestedingsbeleid/pps_bij_rijkswaterstaat/

Serco (2004). *Serco to run first private prison in Germany*. 12 November 2004:
<http://www.serco.com/media/internationalnews/sercotorunfirstprivateprisoningermany.asp>

Soorten justitiële inrichtingen:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/welke-soorten-justitiele-inrichtingen-zijn-er.html>

Trouw (2001). *Koraal Specht wordt Bon Futuro Prison*. Door: Cornelisse, L. 20 april 2001.
<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2505151/2001/04/20/Koraal-Specht-wordt-Bon-Futuro-Prison.dhtml>

Volkskrant (2000). *Schandalen plagen cipiersbedrijf*. Door: Eerenbeemt, van den, M. 22 april 2000:
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/archief/article/detail/552705/2000/04/22/Schandalen-plagen-cipiersbedrijf.dhtml>

BBC (2011) *Ken Clarke privatises Birmingham Prison amid union fury*. UK politics, 31 maart 2011
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12920843>

Haaretz news (2009) *International legal precedent: No private prisons in Israel*, 20 november 2009

BIJLAGE

Eendimensionale studies naar het effect op kosten

In deze paragraaf beschrijven we de zogenoemde eendimensionale studies die ingaan op het effect van privatisering op de kosten. Kenmerk van deze studies is dat het effect op kwaliteit niet in de studies wordt besproken. Als gevolg hiervan wegen de uitkomsten uit deze studies in onze optiek dan ook minder zwaar dan de uitkomsten uit de in hoofdstuk 5 besproken studies.

In schema B1 presenteren we per land de door ons bestudeerde eendimensionale studies over het effect van privatisering in het gevangeniswezen op de kosten. De kolom soort studie heeft betrekking op het type studie. De kolom 'jaar' en 'land' betreffen respectievelijk het jaar en land waarop de studie betrekking heeft. De kolom 'vorm' betreft de in de studie besproken vorm van privatisering (zie hoofdstuk 3). De kolom 'context' geeft aan welke gevangenissen met elkaar zijn vergeleken. In de kolommen 'vastgoed', 'operationele kosten' staan de in de studie gevonden effecten van de privatisering op respectievelijk vastgoed en operationele kosten. Bij de operationele kosten is een onderscheid gemaakt tussen detentie- en additionele kosten. Indien er in de kolom met de effecten geen cijfer staat dan is de exacte omvang van het effect niet bekend. Indien er in de kolom "0" staat dan is er geen effect op de kosten. Als een kolom niet is ingevuld dan is het betreffende aspect niet besproken in de studie. Een "+" in de kolom additionele kosten houdt in dat de extra additionele kosten zijn verwerkt in een afname van de detentiekosten. Zie onderstaand schema.

Schema B1 Eendimensionale studies naar het effect van privatisering op de kosten

Studie	Soort	Jaar	Land	Vorm	Context (staat en aantal)	Vastgoed	Operationele kosten	
							Detentie	Additioneel
Culp (2005)	Beleidstheo- retisch en litera- tuuronderzoek	1985-2000	VS	A, C, D	Literatuur VS		-4 tot -14%	
Hilke (1993)	Overzichtsstudie	1987	VS	C,D	Verschillende staten VS	-45%	-35%	
McFarland (2002)	Empirisch	1990-1999	VS	D	-Gehele VS -Arizona (1997, 1998, 1999)		'97: -17% '98: -13,6% '99: -10%	
Pratt e.a. (1999)	Meta-analyse	±1980-1999	VS	A, C, D	-Gehele VS -33 kosteneffectiviteitsevaluaties uit 24 onderzoeken		±	
Austin e.a. (2001) US Department of Justice (2001)	Overzichtsstudie	1981-2001	VS	A, D	-Verschillende staten -Verschillende studies: 1. National Institute of Corrections (1985), 1 private en 1 publieke jeugd-gevangenis 2. National Institute of Justice Studies (1989), 1 private gevangenis 3. Urban Institute (1989), 1 publieke en 1 private gevangenis. En 2 publieke en 2 private jeugdgevangenis.	3) -	1) ± 2) -4 tot -8% 3) +10% 3) -1%	2) Ja (+)
English e.a. (2006)	Literatuur en empirisch	2001-2009	Australië	C	West-Australië		-	
Harding (1992-1993)	Verkennd onderzoek	Toekomst	Australië	C, D	Verkennd onderzoek op basis van case studie, Barollon gevangenis	-50%	±	
Brouns e.a. (2001)	Literatuur/ Empirisch	1999	VK	C,D	Kostenvergelijking over vier jaar tussen vier privaat geoperationaliseerde gevangenis en tien gevangenis waarvan de diensten werden aangeboden door een publieke partij.	Ontwerp -10% Bouw -15% Onderhoud -10%	-11% tot -18%	Ja (+)
Hahn e.a. (2005)	Literatuurstudie en Empirisch	1991-2005	VK	C, D	-Publieke en private gevangenis -Literatuur 1. CBI rapport, 2003 2. Coopers en Lybrand, 1996	1)-20%	1)-10 tot- 15% 1)-33% 1)-24% 2)-13 tot -22%	

Pratt en Maas (1999)

Pratt en Maas gebruiken voor hun uitvoerige meta analyse 24 studies die 33 evaluaties van publieke en private gevangenissen omvatten. Hun conclusie is dat privatisering van het gevangeniswezen nauwelijks tot geen invloed heeft op de kosten. Andere factoren als de schaalgrootte van de gevangenis (hoe groter de gevangenispopulatie hoe lager de kosten voor het huisvesten van een gevangene), de bestaansduur van de gevangenis (oudere gevangenissen zijn duurder) en het beveiligingsniveau (gevangenissen met een hoog beveiligingsniveau zijn duurder) zijn betere voorspelers van de dagelijkse kosten van een gevangenis dan het al dan niet privatiseren van de gevangenis. Oftewel: bij het vergelijken van identieke gevangenissen is het effect op kosten niet significant.

Austin e.a. (2001)

De overzichtsstudie van Austin e.a. naar verschillen tussen publieke- en private gevangenissen in de VS levert geen eenduidige uitkomst op over het effect van privatisering op de kosten. Allereerst blijkt uit een onderzoek van het 'National Institute of Corrections' uit 1985 dat er geen significant verschil is in kosten tussen private en publieke gevangenissen in de staat Massachusetts. Uit een ander onderzoek van het 'National Institute of Justice Studies' uit 1989 blijkt dat privatisering van gevangenissen leidt tot kostenbesparingen op de operationele kosten van 4 tot 8%, ook wanneer er rekening wordt gehouden met de additionele kosten. Belangrijke kanttekening bij deze uitkomst is echter dat er in de studie *geen* vergelijking is gemaakt met een publieke gevangenis. Ten derde volgt uit een studie van het 'Urban Institute' uit 1989 dat de gemiddelde kosten in private gevangenissen in de staat Kentucky 10% hoger zijn vanwege kapitaalkosten en schaalnadelen. Reden hiervoor is de opname van kapitaalkosten in de kostprijs van private gevangenissen en het feit dat de gemiddelde gevangenispopulatie in private gevangenissen 50% kleiner is (met als gevolg minder schaalvoordelen).

Hilke (1993)

Hilke (1993) heeft veel kosten vergelijkende studies geïnventariseerd naar de uitvoering van diensten door de publieke en private sector. Voor de kosten vergelijkende studie van het gevangeniswezen heeft Hilke (1993) gebruik gemaakt van een studie van Grant en Bast uit 1987. Hieruit blijkt dat de bouwkosten van een gevangenis door een private partij tenminste 45% lager zijn dan wanneer de staat de gevangenis bouwt. Deze uitkomst is gebaseerd op basis van een kosten vergelijking tussen de kosten die optreden bij bouw door een publieke partij en de kosten die worden gemaakt door de private Corrections Corporation of America (CCA). Oorzaken van

de besparingen zijn een verhoogde efficiëntie in het werkproces. Uit dezelfde vergelijking volgt dat de kosten van detentie gemiddeld 35% lager liggen. Kanttekening bij de studie van Grant en Bast is dat niet wordt aangegeven in hoeverre de publieke en private gevangenissen vergelijkbaar met elkaar zijn.

McFarland e.a. (2002)

McFarland e.a. (2002) concluderen op basis van een studie in de staat Arizona dat de operationele kosten in private gevangenissen lager zijn dan in de publieke gevangenissen. In 1997 waren de operationele kosten 17% lager in de private gevangenissen, in 1998 waren deze kosten 14% lager en in 1999 10%. De kostenverschillen ontstonden door innovatief ontwerp en management van de gevangenis en door schaalvoordelen in de private gevangenis.

Culp (2005)

Culp (2005) heeft onderzoek gedaan naar de privatisering in de VS in de periode 1984 tot 2000. Culp komt tot de conclusie dat private gevangenissen iets lagere operationele kosten hebben dan de publieke gevangenissen. Culp gaat niet in op het feit waardoor de private gevangenissen lagere kosten hebben dan de publieke gevangenissen.

Harding (1993)

Harding voerde in 1993 in opdracht van de Australische overheid een onderzoek uit naar (verdergaande) privatisering in het Australische gevangeniswezen. Hieruit blijkt dat uitbesteding van de bouw van een nieuwe gevangenis tot 50% kostenbesparing heeft geleid. Harding verwacht dat uitbesteding niet zal leiden tot besparingen op de kosten van detentie.

Hahn e.a. (2005)

Hahn e.a. concluderen op basis van twee onafhankelijke onderzoeken dat de kosten in private gevangenissen lager zijn dan in publieke gevangenissen. Uit onderzoek van de 'CBI' (*Confederation of British Industry*) blijkt dat de operationele kosten per gevangene 10 tot 15% lager waren in de publieke gevangenissen. Ook constateerde het CBI dat de kosten van de bouw van een nieuwe gevangenis door een private partij 20% lager zijn. De kostenbesparingen op vastgoed worden m.n. gerealiseerd doordat de bouw van nieuwe gevangenissen door een private partij op tijd en binnen het budget worden gerealiseerd. Het tweede onderzoek komt van Coopers en Lybrand uit 1996. Hieruit blijkt dat de operationele kosten in private gevangenissen 13 tot 22% lager zijn. Onduidelijk is echter of in de onderzoeken van de CBI en Coopers en Lybrand is gecorrigeerd voor verschillen

tussen gevangenissen. Daarbij is het ook niet duidelijk of in de operationele kosten rekening is gehouden met de (mutatie van de) additionele kosten.

Brouns e.a. (2001)

Brouns e.a. (2001) hebben een vergelijking gemaakt tussen publieke- en private uitvoering in het Nederlandse gevangeniswezen met behulp van de Public Private Comparator (PPC). Uitgangspunt voor de vergelijking is de penitentiaire inrichting De IJssel waarvan de kwaliteit als representatief werd gezien voor het gehele Nederlandse gevangeniswezen. In de PPC is de IJssel vergeleken met ervaringen binnen de jeugd- en TBS-sector en internationale ervaringen (Verenigd-Koninkrijk en Verenigde Staten). Brouns e.a. concluderen dat Publiek-Private Samenwerking in het gevangeniswezen zal leiden tot een betere kwaliteit-prijs verhouding door marktwerking en integratie van taken en verantwoordelijkheden. Marktwerking leidt tot prikkels tot efficiëntie en innovatie. En integratie van taken leidt tot een betere afstemming van verschillende onderdelen in de keten.

Brouns e.a. (2001) stellen dat de kostenbesparingen op vastgoed in het Verenigd-Koninkrijk uiteenlopen van 10% tot 15%. De besparingen zitten in het ontwerp (10% door afwijkende vergoedingsstructuur voor architecten bij PPS en meer marktwerking), de bouw (15% door verhoogde efficiency en meer focus op functionaliteit i.p.v. architectuur) en het onderhoud (10% door een duidelijkere taakverdeling en een scherper inkoopbeleid). Wat betreft de kostenbesparingen op detentie stellen Brouns e.a. (2001) dat deze in het VerenigdKoninkrijk uiteenlopen van 11% tot 18%. De percentages zijn gebaseerd op een kostenvergelijking over vier jaar tussen vier private gevangenissen en tien gevangenissen waarvan de diensten werden aangeboden door een publieke partij. Daarbij is gecorrigeerd voor lokale factoren en verschillen in contract. De kostenverschillen zijn ontstaan door:

- Lagere aanloopkosten: Bezuiniging op materiële aanloopkosten door het wegvallen van centraal inkoopbeleid en vermindering van inkoop-procedures.
- Lagere personeelskosten: flexibeler inhuren van medewerkers. Flexibiliteit in salariering en creatie van variabel takenpakket (multi inzetbaar personeel). Bezuiniging op procesondersteunende diensten door vermindering in centraal opgelegde procedures.
- Procesondersteuning: afschaffing van centraal inkoopbeleid waardoor procedures verminderen. Toedeling van gecombineerde functies en meer nadruk op efficiëntie.

- Arbeid (van gevangenen): meer arbeidsmotiverende incentives voor gedetineerden (Brouns e.a., 2001).

Bij het managementcontract concluderen Brouns e.a. (2001) dat de kostenbesparing op detentie varieert van 10% door besparing op personeel (vanwege minder regelgeving en minder rigide functieschalen) en 5% op procesondersteuning (het privaat management heeft een directe prikkel tot innovatieve oplossingen zoals toepassing van dubbele functies).

Wat betreft additionele kosten stellen Brouns e.a. (2001) dat deze lastig in kaart zijn te brengen door de grote ondoorzichtigheid hiervan. Op basis van expertinterviews verwachten ze wezenlijk hogere (+€1,2 miljoen) voorbereiding- en monitorkosten door contractvoorbereiding en aanbesteding. Wat betreft overheadkosten verwachten Brouns e.a. (2001) een besparing op landelijk diensten vanwege minder sturing vanuit het hoofdkantoor. Anderzijds blijft een deel van de overheadkosten bestaan door monitorkosten doordat het hoofdkantoor eindverantwoordelijkheid is.

Brouns e.a. (2001) geven aan dat de uitkomsten uit het Verenigd-Koninkrijk niet direct toepasbaar zijn op Nederland. Dit komt doordat de kwaliteitsnorm in van Nederlandse gevangenissen relatief hoog ligt ten opzichte van het Verenigd-Koninkrijk (en de Verenigde Staten). Volgens Brouns e.a. is het in Nederland dan ook een grote uitdaging om gegeven deze norm kostenvoordelen te behalen.

Eendimensionale studies naar het effect op kwaliteit

In deze paragraaf brengen we de ervaringen -uit de eendimensionale studies- van privatisering in het gevangeniswezen op de kwaliteit in kaart. In onderstaand schema presenteren we per land de door ons bestudeerde studies over het effect van privatisering op de kwaliteit van het gevangeniswezen. We maken -op basis van de kwaliteitsthema's uit de WODC benchmark (zie hoofdstuk 3)- een onderscheid in vier kwaliteitsthema's. Namelijk: interne veiligheid, externe veiligheid, menswaardigheid en resocialisatie. Per thema geven we aan of de privatisering een positief effect (+), een negatief effect (-) of geen effect ($\pm$) op de betreffende indicator heeft. Als een kolom niet is ingevuld dan is het betreffende aspect niet besproken in de studie. Zie onderstaand schema.

Schema B2 Eendimensionale studies naar het effect van privatisering op de kosten

Studie	Soort studie	Jaar	Land	Vorm	Context (staat en aantal)	Interne veiligheid	Externe veiligheid	Menswaardigheid	Resocialisatie	Overig, toelichting op overig
Bales e.a. (2003)	Empirisch onderzoek	1995-2001	VS	A, C, D	-Florida -Vrijlatingen van ruim 80.000 gevangenen uit publieke en private gevangenissen				-Recidive (±)	
Bedard e.a. (2008)	Empirisch	1979-1990	VS	A	-Panelstudie van staatsgevangenissen in de VS			-sterfte (±)		
Camp e.a. (2002)	Casestudie	2000	VS	D	-Californië -950 enquêtes onder gevangenen uit publieke en private gevangenissen	-ongoorloofde bewegingen van gedetineerden (±) -interne veiligheid algemeen (±)	-externe veiligheid algemeen (±)	-lichamelijke hygiëne (-) -voedsel (-)		-kwaliteit algemeen (±)
Culp (2005)	Beleids-theoretisch en literatuur-onderzoek	1984-2000	VS	D	-Ontwikkeling van de privatisering van het gevangeniswezen vanuit beleidstheoretisch perspectief	-interne veiligheid algemeen (±)	-externe veiligheid algemeen (±)		-resocialisatie algemeen (±)	
Gaes e.a. (2004)	Literatuur-studie	±1980-2010	VS	-	Literatuur Greene: -1 private, 3 publieke gevangenissen	-interne veiligheid algemeen (-)		-zorg (±) -Bejegening (+)	-onderwijs en educatieve activiteiten (-) -resocialisatie algemeen (-)	
James e.a. (1997)	Monografie	1970-1994	VS	A, C, D	Literatuur VS: 1) Hatry, Brownstein, Levison (1993) 2) Sichor (1995) 3) Logan (1992) 4) Brakel (1988)	1)interne veiligheid algemeen (+) 1)functioneren personeel (+) 3)Interne veiligheid algemeen (+) 3)functioneren personeel (+)	1)ontvluchtingen (+) 3)externe veiligheid algemeen (+)	2)voedsel (-) 2)recreatie (-) 3)activiteiten algemeen (+)	1)resocialisatie algemeen (+) 1)activiteiten algemeen (+) 2)bejegening (-) 3)zorg (-) 3)bejegening (-)	4)kwaliteit algemeen (±)

Studie	Soort studie	Jaar	Land	Vorm	Context (staat en aantal)	Interne veiligheid	Externe veiligheid	Menswaardigheid	Resocialisatie	Overig, toelichting op overig
McFarland e.a. (2002)	Literatuurstudie	1990-1999	VS	D	-de staat Nieuw-Mexico in de VS -studie van E. Montague uit 2001	-interne veiligheid algemeen (+)	-externe veiligheid algemeen(+)	-activiteiten algemeen (+) -zorg (-)	-bejegening (+)	
Spivak e.a. (2008)	Empirische studie	1997-2001	VS	A, C, D	-Oklahoma -Data van ex-gevangenen uit publieke en private gevangenissen.				-recidive (-)	
Austin e.a. (2001)	Overzichtsstudie	1981-2001	VS	A, D	-Verschillende staten -Verschillende studies: 1. Silverdale, Tennessee: enquête onder 20 gevangenen. 2. New Mexico: vergelijking van een publieke en een private vrouwen gevangenis.	1) functioneren personeel (+)		1) lichamelijke hygiëne (+) 1) telefoneren (+) 1) recreatie (-) 1) overig (-) 2) zorg (±)	1) bejegening (+) 2) bejegening (±)	1) overig menswaardigheid=verlof (-)
Barber, B. (2005)	Literatuurstudie	1990-2005	VK	C, D	Verschillende studies in Engeland en Wales: 1. Bottomley e.a. 2. DLA MCG Consulting 3. HM Chief Inspector of Prisons (2003a). 4. HM Chief Inspector of Prisons (2004). 5. Sachdev 6. Barber	2) functioneren personeel (-) 5) functioneren personeel (-) 6) Veiligheidsincidenten tussen gedetineerden (-) 6) Veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en personeel (-)		4) Activiteiten algemeen (-)	3) Bejegening (+)	

Studie	Soort studie	Jaar	Land	Vorm	Context (staat en aantal)	Interne veiligheid	Externe veiligheid	Menswaardigheid	Resocialisatie	Overig, toelichting op overig
James e.a. (1997)	Casestudie	1970-1996	VK	C, D	-Case studie bij de eerste geprivatiseerde gevangenis in het VK (1992)	-drugs (±) -functioneren personeel (-) -interne veiligheid algemeen (±) -veiligheidsincidenten tussen gedetineerden (-)		-ontsluiting (+/-) -recreatie (+) -bezoek (+) -overig1 (+) - Overig2 (-)	-bejegening (+)	-kwaliteit algemeen (+) -overig1 menswaardigheid= bejegening andere gevangenen -overig2 menswaardigheid= aanpassing
Liebling e.a. (2010)	Empirische studie	2007-2008	VK	D	-1 publieke en 1 private lokale gevangenis -1 publieke en 1 private streng beveiligde gevangenis -2 deelstudies: 1. 95 enquêtes onder gevangenisdirecteuren, managers en experts 2. enquêtes met personeel en gevangenen uit 4 gevangenissen	- veiligheidsincidenten tussen gedetineerden (-) -veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en personeel (-) -functioneren personeel (-)			-bejegening (-)	
Harding (2001)	Literatuurstudie	±1980-2001	VS, Australië VK	A, C, D	Er wordt niet op de uitkomsten per land ingegaan. Hierdoor kunnen we niet elk land apart bespreken.	-Veiligheidsincidenten tussen gedetineerden (-) - Veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en personeel (+) -Interne veiligheid (+) -Functioneren personeel (+)	-Ontvluchtingen (±)	-Sterfte (±) -Zorg (-) -Bejegening (±) -activiteiten algemeen (+)		

Studie	Soort studie	Jaar	Land	Vorm	Context (staat en aantal)	Interne veiligheid	Externe veiligheid	Menswaardigheid	Resocialisatie	Overig, toelichting op overig
Taylor e.a. (2001)	Case studie	1997-2001	Schotland	C	Prestaties tussen 1997 en 2001 van de enige private gevangenis in Schotland	De private gevangenis presteert niet goed ten aanzien van de volgende kwaliteitsaspecten:	Interne veiligheid algemeen (-) Drugs (-)	Functioneren personeel (-)	Onderwijs en educatieve activiteiten (-) Deelname/waardering opleiding en educatieve activiteiten (-) Resocialisatie algemeen (-)	

Bron: APE

Austin e.a. (2001)

De overzichtsstudie van Austin e.a. (2001) naar verschillen tussen publieke en private gevangenissen in de VS levert geen eenduidige (d.w.z. niet hetzelfde effect op alle in de studie besproken indicatoren) uitkomst op over het effect van privatisering op de kwaliteit. Allereerst blijkt uit een enquête in 1988 onder gedetineerden in een geprivatiseerde gevangenis in de staat Tennessee dat zij het functioneren van het personeel, de lichamelijke hygiëne, het telefonisch contact met de buitenwereld, de bejegening van het personeel in de geprivatiseerde gevangenis beter waarderen dan in publieke gevangenissen waar ze voorheen verbleven. Ten tweede bespreken Austin e.a. een onderzoek uit 1991 onder gedetineerden- en personeel van een private- en een publieke vrouwengevangenis in de staat Nieuw-Mexico. Uit de enquête volgt dat de private gevangenissen beter scoren op alle indicatoren behalve zorg en bejegening. Hierop scoorde de private gevangenis hetzelfde als de publieke gevangenis.

James (1997)

James e.a. (1997) hebben literatuuronderzoek gedaan naar de kwaliteit van de privatisering van het gevangeniswezen in (o.a.) de VS. Meest onderscheidend zijn de studies van Hatry e.a. en Logan. *Hatry e.a.* hebben zowel het personeel als gevangenen ondervraagd. Ze hebben geconstateerd dat de kwaliteitsindicatoren interne veiligheid, het functioneren van het personeel en de resocialisatie licht in het voordeel zijn van de private sector. Verder hebben Hatry e.a. geconstateerd dat in private gevangenissen beter geoordeeld wordt over de activiteiten, er minder ontsnaptingen zijn en het personeel tevredener is. Volgens de onderzoekers is dit 'succes' van de private gevangenis te danken aan het enthousiasme, de betrokkenheid en de interesse van het personeel, dat over het algemeen jonger is. Daarnaast is het management in de private gevangenissen flexibeler (en minder rigide).

Logan heeft de kwaliteit in drie vrouwengevangenissen in New Mexico met elkaar vergeleken. Hij concludeert dat de private gevangenissen op de dimensies interne en externe veiligheid, het functioneren van het personeel en de activiteiten beter presteerden dan de staatsgevangenissen en federale gevangenissen. Alleen op de dimensies zorg en bejegening presteerden de private gevangenissen minder goed dan de publieke gevangenissen. Logan heeft zowel onderzoeken gehouden onder de gevangenen als onder het personeel. Opvallend is dat de uitkomsten van de onderzoeken onder de gevangenen afwijken van die onder het personeel. Volgens de gevangenen presteert de staatsgevangenis op de meeste indicatoren beter

en volgens het personeel presteert de private gevangenis op alle indicatoren beter.

Camp e.a. (2002)

Camp e.a. (2002) hebben een case studie verricht waarin een private en meerdere publieke gevangenissen in de VS op basis van gedetineerden-enquêtes met elkaar vergeleken worden. In het onderzoek zijn de gevangenen uit meerdere publieke gevangenissen en uit één private gevangenis ondervraagd. Uit de studie volgt dat de private gevangenis slechter presteerde op de voedselvoorziening- en verzorging (lichamelijke hygiëne) aan gedetineerden. Daarbij valt het op dat zowel de publieke- als de private gevangenissen slecht scoorden op de interne- en externe veiligheid.

Camp e.a. (2005)

Camp e.a. (2005) gaan in hun studie uit 2005 nader in op de veiligheid door een vergelijking tussen een private gevangenis en drie publieke gevangenissen. Hieruit bleek dat in de private gevangenis minder veiligheidsincidenten voorkwamen tussen gedetineerden. Ook scoorde de private gevangenis hoger op externe veiligheid. De publieke gevangenis deed het echter beter dan de private gevangenis op het gebied van de interne veiligheid (minder –algemeen- wangedrag) en drugsgebruik (lager).

Gaes e.a. (2004)

Gaes e.a. gebruiken een studie van Greene om een private gevangenis met een publieke gevangenis te vergelijken. Uit die studie blijkt dat de private gevangenis beter scoort ten aanzien van de bejegening. De publieke gevangenis scoort beter wat betreft het aanbod van educatieve programma's en opleidingen, de interne veiligheid en de resocialisatie van de gevangenen. Op het gebied van de zorg is er geen verschil.

McFarland e.a. (2005)

McFarland e.a. (2005) hebben een literatuurstudie uitgevoerd naar de gevolgen voor de kwaliteit van privatisering van het gevangeniswezen in de VS. Uit een studie naar de kwaliteit van gevangenissen in de staat Nieuw-Mexico blijkt dat private gevangenissen beter scoren dan publieke gevangenissen op de interne en de externe veiligheid, de aangeboden activiteiten binnen de gevangenis in het algemeen en de bejegening van het personeel naar de gevangenen toe. Alleen op het aspect zorg scoren de private gevangenissen slechter.

Culp (2000)

Culp (2000) komt op basis van literatuuronderzoek tot de conclusie dat er tussen de private en publieke gevangenissen nauwelijks tot geen verschil is wat betreft de interne en externe veiligheid en de resocialisatie van gevangenen.

Bales e.a (2003) en Spivak e.a. (2008)

Naast studies over het effect van privatisering op de kwaliteit van de gevangenis zijn er in de VS ook enkele studies uitgevoerd naar het effect van privatisering op de kans op recidive van gevangenen. Onderstaand beschrijven we de twee meest onderscheidende empirische studies op dit gebied.

Bales e.a. (2003) hebben de kans op recidive van ex-gedetineerden uit private- en publieke gevangenissen met elkaar vergeleken. Onderzocht is in hoeverre ex-gedetineerden uit private gevangenissen minder kans hebben op recidive dan ex-gedetineerden uit publieke gevangenissen in de staat Florida. In de studie is er gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken van gevangenen (zoals leeftijd, opleiding en etniciteit) en kenmerken van de straf (zoals duur, beveiligingsniveau etc.). De onderzoekers gebruikten hiervoor data over 81.737 ex-gedetineerden die zijn vrijgelaten tussen juli 1995 en juni 2001. Vervolgens is het effect geanalyseerd voor drie verschillende populatiegroepen (man, vrouw, jeugdigen) en zes verschillende "detentiegroepen". Deze groepen zijn gebaseerd op de duur van de detentie in een private gevangenis. In totaal werden er 36 modellen geschat om verschillen in de kans op recidive in kaart te brengen.

Onder volwassen en jeugdige mannen zijn er geen significante verschillen gevonden in recidive tussen ex-gedetineerden die zijn uitgestroomd uit publieke en private gevangenissen. Onder de vrouwen werd er slechts voor één van de zes subgroepen een effect gevonden van het type gevangenis (publiek of privaat) op recidive. Dit betreffen de vrouwen die op geen enkel moment in een publieke gevangenis hebben gezeten. Hieruit bleek dat ex-gedetineerden uit private gevangenissen 18% minder kans op recidive hebben dan ex-gedetineerden uit publieke gevangenissen.

Spivak e.a. (2008) onderzochten verschillen in recidive met data over gevangenen die tussen 1997 en 2001 uit gevangenissen in de staat Oklahoma zijn vrijgelaten. Spivak e.a. corrigeren hierbij voor achtergrondvariabelen van gedetineerden (leeftijd, opleiding, geslacht, eerdere opsluiting) en kenmerken van de straf (soort misdrijf, voorwaardelijke veroordeling/op borgtocht vrijgelaten, duur van de gevangenisstraf, uitgediende straf, aan-

tal dagen doorgebracht in de publieke/private gevangenis). Uit de analyse van Spivak e.a. volgt dat gevangenen die een langere tijd en het grootste gedeelte van hun straf hebben uitgediend in de private gevangenis een groter risico op recidive hebben dan degenen die het merendeel van de strafduur in een publieke gevangenis hebben vastgezeten.

Barber (2005)

Barber (2005) heeft een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de situatie van private gevangenissen in Engeland. Hieruit blijkt dat private gevangenissen slechter dan publieke gevangenissen scoren op het gebied van het functioneren van het personeel, de veiligheid tussen gedetineerden, de veiligheid tussen gedetineerden en het personeel, alsmede het aanbod van activiteiten. De private gevangenissen presteerden wel beter dan de publieke gevangenissen op het gebied van de bejegening van de gevangenen.

James e.a. (1997)

James e.a. hebben een case studie verricht naar de ervaringen van gevangenen en gevangenispersoneel bij de in 1992 (onder een vijfjarig managementcontract) geprivatiseerde Wolds gevangenis in het Verenigd-Koninkrijk. James e.a. (1997) enquêteerden de gevangenen en het personeel hiervoor over hun leef- en werkomstandigheden. De meeste gevangenen die zijn ondervraagd hebben ook in publieke gevangenissen vastgezeten zodat er een goede vergelijking kon worden gemaakt.

Op een aantal kwaliteitsindicatoren presteerde Wolds beter dan de publieke gevangenissen. Zowel het personeel als de gevangenen hebben de relatie tussen het personeel en de gevangenen als positief ervaren. Verder vonden de meeste gevangenen Wolds ook beter dan de publieke gevangenissen, vanwege de recreatiemogelijkheden en het aantal bezoeken van buiten. Wolds scoorde op een aantal aspecten negatief ten opzichte van de publieke gevangenissen. Zo werd het functioneren van het personeel minder goed beoordeeld. Dit kan worden verklaard door het feit dat het personeel in Wolds relatief onervaren was. Dit leidde vooral in de begintijd tot problemen vooral met betrekking tot het nemen van beslissingen. Ook voelde het personeel zich in de beginperiode geïsoleerd wat invloed had op hun arbeidsmoraal. Mogelijke verklaring hiervoor is de kritiek en de enorme publiciteit rondom de geprivatiseerde gevangenis.

Liebling e.a. (2010)

Liebling e.a. (2010) hebben een empirische studie uitgevoerd naar twee lokale gevangenissen (één publieke en één private) en naar twee streng

beveiligde gevangenissen (één publieke en één private). Liebling e.a. (2010) spraken hiervoor met het gevangenispersoneel en met gevangenen over hun ervaringen. Daarnaast hebben ze 95 interviews en enquêtes gehouden onder gevangenisdirecteuren, managers en experts. Uit de analyses van de onderzoekers op de kwaliteitsaspecten blijkt dat de private gevangenissen slechter scoren op het functioneren van het personeel. Zo gaf het management van twee geprivatiseerde gevangenissen aan dat hun personeel minder goed was in het opvolgen van procedures dan het personeel van publieke gevangenissen. Daarbij was de bejegening van de gevangenen door het personeel in de private gevangenis minder. In de ene private gevangenis stelde het personeel zich te autoritair op wat ten koste ging van de relatie met de gevangenen. In de andere private gevangenis stelde het personeel zich te aardig op wat leidt tot orde- en veiligheidsproblemen.

Harding (2001)

Harding (2001) heeft een literatuurstudie uitgevoerd over het privatiseren van gevangenissen in de VS, Australië en Engeland. Harding concludeert dat in private gevangenissen minder veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en personeel voorkomen, het personeel beter functioneert en de activiteiten in het algemeen beter zijn. Daarentegen stelt Harding dat er in publieke gevangenissen minder veiligheidsincidenten voorkomen tussen gedetineerden onderling en de zorg daar beter is. Op de aspecten ontvluchtingen, sterfte en bejegening is er geen verschil in prestaties tussen beide typen gevangenissen. Harding gaat niet in op de verschillen per land.

Taylor e.a. (2002)

Taylor en Cooper (2002) hebben een onderzoek gedaan naar het effect van privatisering op de kwaliteit van een in Schotland geprivatiseerde gevangenis. Het betreft een via een managementcontract geprivatiseerde gevangenis. Voor hun onderzoek hebben Taylor en Cooper (2002) gebruik gemaakt van bestaande overheidsdocumenten, literatuur en gesproken met belanghebbende inspecteurs en ambtenaren van het ministerie. De private gevangenis presteert niet goed op de kwaliteitsindicatoren interne veiligheid, drugs, het functioneren van het personeel, onderwijs en educatieve activiteiten en resocialisatie. Verder was er in de gevangenis een te laag bezettingsniveau van het personeel, was er een groot personeelsverloop en het personeel was onervaren. Ook slaagde de gevangenis er niet in om gebruik van drugs te bestrijden en schoot het tekort in het aanbod van faciliteiten en voorzieningen voor het personeel. De inspectie concludeert dat het belangrijkste doel van het management van de private ge-

vangenis was om de kosten terug te dringen. Dit werd gerealiseerd door met name op de arbeidskosten te besparen. De inspectie uit haar zorgen over de gevolgen hiervan (een te lage bezettingsgraad). Daarnaast concludeerde de inspectie dat het management geen eerlijk verslag deed over de prestaties van de gevangenis. Belangrijke kanttekening bij de studie van Taylor e.a. (2002) is dat er geen vergelijking wordt gemaakt met een publieke gevangenis. Het is dus onduidelijk hoe de prestaties van – vergelijkbare – gevangenissen zich gedurende 1997 en 2001 hebben ontwikkeld.

Uit de literatuur komt een veelheid aan effecten van privatisering in het gevangeniswezen op de kwaliteit naar voren. In onderstaand schema geven we per kwaliteitsthema aan of er in de literatuur een positief effect, negatief effect of geen effect is gevonden. Dit betreft zowel de (hiervoor besproken) eendimensionale studies als de studies die ingaan op zowel de kwaliteit als de kosten. Hierdoor wordt meteen inzichtelijk waar er zogenoemde 'witte vlekken' zijn. We benadrukken dat onderstaande tabel dient als overzicht voor het in kaart brengen van de gevonden effecten in de literatuur. Het is niet mogelijk om op basis hiervan eenduidige uitspraken te doen aangezien de in onderstaand schema opgenomen bevindingen niet gewogen zijn. Daarbij zijn de kwaliteitsdefinities tussen verschillende studies niet op elkaar afgestemd.

Schema B3 Effecten van privatisering op de kwaliteit in het gevangeniswezen

Thema	Indicatoren	Analyse literatuur (Positief of negatief effect)		
Interne veiligheid: veiligheid van gedetineerden en personeel in het gevangenis complex		Negatief effect	Positief effect	Geen verschil
	a) veiligheidsincidenten tussen gedetineerden	a) 6x	a) 2x	a) -
	b) veiligheidsincidenten tussen gedetineerden en personeel	b) 3x	b) 2x	b) -
	c) ongeoorloofde bewegingen van gedetineerden	c) 1x	c) -	c) 2x
	d) gevallen van ontoelaatbare communicatie tussen gedetineerden	d) -	d) -	d) -
	e) drugs	e) 4x	e) -	e) 1x
	f) veiligheidsincidenten tussen personeelsleden	f) -	f) -	f) -
	g) veiligheidsincidenten tussen personeel en gedetineerden	g) 1x	g) -	g) -
	h) personeelsverzuimpercentage	h) -	h) -	h) -
	i) functioneren personeel	i) 6x	i) 7x	i) -
		5x	6x	3x
	<u>Interne veiligheid algemeen</u>			

Thema	Indicatoren	Analyse literatuur (Positief of negatief effect)		
Externe veiligheid: veiligheid van de maatschappij		<u>Negatief effect</u>	<u>Positief effect</u>	<u>Geen verschil</u>
	a) Ontvluchtingen	a) -	a) 4x	a) 1x
	b) drugs	b) -	b) -	b) -
	c) criminele activiteiten buiten inrichting	c) -	c) -	c) -
	d) <i>Externe veiligheid algemeen</i>	d) 1x	d) 3x	d) 2x
Menswaardigheid: scheppen van omstandigheden waarin grondrechten – zoveel als de tenuitvoerlegging dat toelaat – vergelijkbaar zijn met omstandigheden die grondrechten buiten de inrichting mogelijk maken.		<u>Negatief effect</u>	<u>Positief effect</u>	<u>Geen verschil</u>
	a) ontsluiting	a) 1x	a) 2x	a) -
	b) deelname aan arbeid	b) 1x	b) -	b) -
	c) radio, televisie en kranten	c) -	c) -	c) -
	d) bibliotheek	d) -	d) -	d) -
	e) sportvoorzieningen	e) 1x	e) -	e) -
	f) onderwijs en educatieve activiteiten	f) 3x	f) 1x	f) -
	g) luchtmogelijkheden	g) -	g) -	g) -
	h) recreatie	h) 3x	h) 1x	h) -
	i) zorgziekte	i) 3x	i) 2x	i) 2x
	j) suïcide	j) 1x	j) -	j) 1x
	k) religie	k) -	k) -	k) -

Thema	Indicatoren	Analyse literatuur (Positief of negatief effect)		
	l) kleding m) voedsel n) lichamelijke hygiëne o) rechtsgang p) bezoek q) telefoneren r) post s) <i>Activiteiten algemeen</i> t) <i>Overig</i> u) <i>Sterfte</i> v) <i>Menswaardigheid algemeen</i>	l) - m) - n) 2x o) 2x p) 1x q) - r) - s) - t) 1x u) 3x v) -	l) - m) - n) - o) 1x p) - q) 1x r) 1x s) - t) 3x u) - v) 2x	l) - m) - n) - o) - p) - q) - r) - s) - t) - u) - v) 2x
Resocialisatie: gevangenis- straf is zoveel mogelijk dienstbaar aan terugkeer van gevangene in de maat- schappij	<u>Vaardigheden</u> a) Deelname/waardering arbeid b) Deelname/waardering opleidingen en educatieve activiteiten c) het percentage gedetineerden met een strafduur van minimaal vier maanden dat deelgenomen heeft aan gedragsinterventies en trai-	<u>Negatief effect</u> a) - b) - c) -	<u>Positief effect</u> a) 2x b) 2x c) -	<u>Geen verschil</u> a) - b) - c) -

Thema	Indicatoren	Analyse literatuur (Positief of negatief effect)		
	ningsprogramma's gericht op criminogene factoren			
	<i>d) Resocialisatie algemeen</i>	d) 1x	d) 3x	d) 1x
	<i>e) Overig</i>	e) 1x	e) -	e) -
	f) Bejegening	f) 4x	f) 6x	f) 2x
	g) Actieve betrokkenheid gedetineerden bij resocialisatieactiviteiten	g) -	g) -	g) -
	h) Verantwoordelijkheid resocialisatieactiviteiten	h) -	h) 1x	h) -
<u>Overig</u>		<u>Negatief effect</u>	<u>Positief effect</u>	<u>Geen verschil</u>
	<i>a) Kwaliteit algemeen</i>	a) 2x	a) 5x	a) 4x
	<i>b) Recidive</i>	b) 2x	b) -	b) -

Bron: APE. De kwaliteitsindicatoren die door ons zijn toegevoegd zijn cursief gedrukt in het schema. De nummers van de indicatoren per thema komen overeen met schema 2.2

Samenstelling begeleidingscommissie

De heer prof. dr. Hans de Groot (Hoogleraar public management Universiteit Twente, voorzitter)

De heer drs. Bart Boon (Ministerie van Financiën, Directie Algemene Financiële en Economische Politiek)

De heer drs. Herman Bosch (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Sanctie- en Preventiebeleid)

De heer drs. Enrico van Exel (Ministerie van Financiën Directie Financieringen, afdeling PPI)

De heer dr. mr. Johan den Hertog (Universiteit Utrecht, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie)

Mevrouw dr. Annelies Jorna (Dienst Justitiële Inrichtingen)

Mevrouw dr. Debora Moolenaar (WODC)

De heer drs. Casper van Nassau (WODC)