

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

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 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*".

0.2 Conceptueel kader

Begrippenkader

Privatisering, kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versobering 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.
- *Budgettair*: 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 gevangenis is ontwikkeld laat zien dat de prestaties van Nederlandse gevangenis 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 afgegoten. 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 gevangeniswezen 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 gevangeniswezen. 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 verantwoordingsdeling 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 gevangenis rekening 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 gevangenis 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 gevangenis 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 heterogeen 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.

