



PRIVATISERING IN HET GEVANGENISWEZEN

Een verkenning van achtergronden, gedaantes, ervaringen en randvoorwaarden

1. Inleiding

In 2012 is bij de RSJ een Werkgroep Privatisering in verkennende zin bezig geweest met het onderwerp 'privatisering in het gevangeniswezen'.¹ Het oorspronkelijke plan van de werkgroep was een document op te stellen waarin de RSJ op hoofdlijnen zijn visie t.a.v. privatisering van het gevangeniswezen weergeeft en daarbij een aantal randvoorwaarden schetst waaraan volgens de Raad moet zijn voldaan, wanneer de overheid het gevangeniswezen, of delen daarvan, zou willen privatiseren.

Het onderwerp was actueel geworden door het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I, waarin de volgende passage over dit onderwerp is opgenomen, letterlijk:

"Het kabinet zal privatisering voorbereiden van voor het gevangeniswezen relevante taken met het oog op versoering en kosteneffectiviteit."

Met de val van het kabinet in april 2012 verdween het onderwerp privatisering van het gevangeniswezen weer uit de politieke aandacht. Ook binnen de RSJ raakte het onderwerp op de achtergrond. De vrijwel voltooide verkenning werd nooit meer definitief gemaakt. In de zomer van 2012 is de RSJ-werkgroep privatisering met zijn activiteiten gestopt.

Alhoewel het onderwerp privatisering momenteel niet in het brandpunt van de actualiteit staat, is het niet ondenkbaar dat die situatie op enig moment zal wijzigen. In de afgelopen decennia is al vaker gebleken dat dit onderwerp opeens weer actueel wordt. Om die reden is het relevant om het oorspronkelijke plan alsnog uit te voeren, dat wil zeggen: een document opstellen waarin de RSJ op hoofdlijnen zijn visie t.a.v. privatisering van het gevangeniswezen weergeeft en daarbij een aantal randvoorwaarden schetst waaraan volgens de Raad moet zijn voldaan, wanneer de overheid het gevangeniswezen, of delen daarvan, zou willen privatiseren. Dat is de bedoeling van dit document. Pas als maatschappelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, kan met gebruikmaking van dit document een reactie worden voorbereid.

De werkgroep privatisering van de RSJ is – zoals vermeld - in de zomer van 2012 met zijn activiteiten gestopt. Nadien heeft zich één belangrijke ontwikkeling op dit gebied voorgedaan: de Eerste Kamer heeft een parlementair onderzoek uitgevoerd naar privatisering door de overheid.² Alhoewel de parlementaire onderzoekscommissie zich niet expliciet gebogen heeft over het gevangeniswezen, bevat de rapportage³ van de commissie

1 Het is niet de eerste keer dat de RSJ zich over dit onderwerp buigt. In 2002 bracht de RSJ een advies over privatisering uit naar aanleiding van het in 2001 verschenen eindrapport van een Interdepartementale Stuurgroep, de Commissie Hendriks, getiteld 'Een zekere zelfstandigheid'. Deze commissie onderzocht in opdracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie de mogelijkheden tot verzelfstandiging van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) of onderdelen daarvan, alsmede de mogelijkheden van publiek-private samenwerking bij de uitvoering van de kerntaken van de DJI-inrichtingen.

2 Het parlementaire onderzoek van de Eerste Kamer is voortgekomen uit de motie-Schuurman (15 maart 2011) en de daarop volgende voorbereidingscommissie-Leijnse die de vraagstelling van het onderzoek verder ontwikkelde (24 mei 2011). Op basis van een op 13 september 2011 ingediend voorstel verstrekte de Eerste Kamer op 27 september 2011 met brede steun een onderzoeksopdracht, waarna op 4 oktober 2011 de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten is ingesteld.

3 Zie: *Verbinding verbroken. Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, hoofdrapport*; Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, C,A.

allerlei noties die in dit verband relevant zijn.⁴

Het begrip privatisering

In een verkenning van een onderwerp als dit is een goede begripsafbakening onontbeerlijk. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I, de directe aanleiding tot deze exercitie, geeft hierbij echter nauwelijks houvast. Het regeerakkoord bevat niet meer informatie dan het reeds geciteerde zinnetje: "*Het kabinet zal privatisering voorbereiden van voor het gevangeniswezen relevante taken met het oog op versobering en kosteneffectiviteit.*" Welke vorm van privatisering de toenmalige regering voor ogen heeft gehad, in welke omvang, onder welke voorwaarden, wordt niet duidelijk. Dit terwijl het begrip privatisering een term is die geen eenduidige betekenis heeft en door de jaren heen ook nog van betekenis is veranderd (zie verder: Stelling, 2012, p.11 e.v.).⁵

Ironisch is dat het niet de eerste keer is dat de regering onduidelijkheid laat bestaan over hetgeen zij precies onder privatisering verstaat. In het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer valt te lezen dat er de afgelopen decennia veel begripsverwarring heeft geheerst rondom privatisering en verzelfstandiging. De onderzoekscommissie formuleert zelfs een aanbeveling omtrent een eenduidiger begrippenkader:

"Eenduidiger begrippenkader (aanbeveling 1): Het kabinet, ambtenaren en parlementsleden moeten een eenduidiger begrippenkader hanteren ten aanzien van privatisering, verzelfstandiging en aanverwante begrippen. Dit verbetert niet alleen de kwaliteit en duidelijkheid van de besluitvorming, maar geeft ook burgers meer duidelijkheid. Het door de commissie opgestelde begrippenkader (bijlage 1⁶) kan hiervoor als uitgangspunt dienen."

In het kader van deze verkenning blijft de begripsafbakening even buiten beschouwing en worden de verschillende gedaantes van private betrokkenheid bij de publieke zaak, in het bijzonder het gevangeniswezen, bekeken.

2. Privatisering in de publieke sector

In ons land zijn al vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw initiatieven ontplooid op het gebied van privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. In deze initiatieven werd doorgaans een dubbele doelstelling nagestreefd: het realiseren van budgettaire besparingen en het vergroten van bestuurlijke efficiency binnen de rijksoverheid. Begonnen werd met het afstoten van overheidsbezit en het bedrijfsmatiger laten functioneren van overheidsorganen. Daarnaast werden onderdelen van de rijkdienst verzelfstandigd. De verzelfstandiging van de PTT is hiervan een voorbeeld. In tweede instantie werd marktwerking in het publieke domein geïntroduceerd. Hiermee kwamen ook de belangen van

4 De parlementaire commissie heeft vier grote casus onderzocht: 1) telefonie en post, 2) spoor, 3) re-integratie en 4) energie. Verder zijn "achtergrondstudies" verricht en heeft de commissie gesprekken gevoerd met betrokkenen en deskundigen.

5 Bart Stellinga (2012) *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Amsterdam: Amsterdam University Press.

6 Notabene: het betreft bijlage 1 bij het hoofdrapport van de onderzoekscommissie, niet een bijlage bij deze notitie.

bedrijven, marktpartijen en burgers in het vizier. In de loop van de tijd werden zodoende nieuwe doelstellingen aan de bestaande doelstellingen toegevoegd.

De overheid is - aldus de rapportage - niet op een eenduidige manier met het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid omgegaan. Ministeries hebben het beleid op uiteenlopende wijzen in concrete maatregelen omgezet. De Algemene Rekenkamer typeert deze situatie als wildgroei. De meervoudigheid van doelen ging gepaard met een stapeling van maatregelen en een differentiatie in rollen van de overheid; de overheid was aandeelhouder, opdrachtgever, aanbestede, toezichthouder en wetgever. Deze rollen konden conflicteren. Het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid wordt gekenmerkt door een opeenstapeling van doelstellingen en maatregelen, aldus de commissie. Het resultaat is een complexe situatie van publieke, semipublieke en private partijen die met elkaar samenwerken.

Het heeft het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de Nederlandse rijksoverheid in de afgelopen decennia ontbroken aan een samenhangende visie op rijksoverheid en publiek belang, aldus de parlementaire enquêtecommissie. Er was sprake van een opeenstapeling van beslissingen, motieven en organisatievormen, hetgeen tot een complexe situatie heeft geleid.

2.1 'Publiek-private samenwerking' (PPS) in het gevangeniswezen

Wanneer wordt gesproken over privatisering van het gevangeniswezen wordt vaak bedoeld op 'publiek-private samenwerking' (PPS). Bij PPS werken bedrijfsleven en overheid samen. Contractueel is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt. De overheid houdt daarbij de regie in handen. De overheid bepaalt de randvoorwaarden en sluit contracten met private partijen over de aard en het gewenste niveau van te leveren voorzieningen/diensten. Een belangrijk onderdeel van de samenwerking tussen overheid en private partijen is een financiële prikkel die gedurende de hele looptijd van het contract aanwezig is. De overheid betaalt pas als de afgesproken voorzieningen en/of diensten zijn geleverd conform de contractueel vastgelegde afspraken.⁷ Elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.⁸

Ook het kabinet-Rutte I zette in op PPS, niet alleen voor Veiligheid en Justitie maar ook voor een aantal andere terreinen, zo valt te lezen in een brief⁹ van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (van 8 maart 2011). Het kabinet past PPS toe volgens de contractvorm D(esign)-B(uild)-F(inance)-M(aintain)-O(perate). Het kabinet wil door een versterkte

⁷ Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën.

⁸ De discussie over privatisering van het gevangeniswezen is niet van vandaag of gisteren. In 2001 verscheen het rapport *Een zekere zelfstandigheid*, over publiek-private samenwerking in het gevangeniswezen. Twee jaar later, in 2003, verscheen bij het ministerie van Financiën het rapport *De toepassing van Publiek Private Samenwerking op een Nederlandse gevangenis; een verkennende argumentatie*. In 2008 zijn concrete plannen ontvouwd voor publiek-private samenwerking t.a.v. justitiële inrichtingen (zie Kamerstukken 3446, vergaderjaar 2008-2009). Toentertijd hanteerde het kabinet het beleid dat bij projecten met een investeringsomvang van minimaal 25 miljoen euro getoetst moest worden of uitvoering door middel van PPS meerwaarde zou hebben. Dit is het geval als PPS leidt tot dezelfde kwaliteit voor een lagere prijs of meer kwaliteit voor dezelfde prijs, aldus de toenmalige minister van Justitie in antwoord op Kamervragen. In een voortgangsrapportage van de minister van Financiën worden vervolgens zes inrichtingen genoemd die voor PPS in aanmerking zouden komen.

⁹ TK, vergaderjaar 2010-2011, 28753, nr. 23.

inzet van DBFMO “meer kwaliteit voor minder geld realiseren”. In genoemde brief worden in dit verband met name genoemd: aanleg, onderhoud en beheer van o.a. gevangenissen. In vergelijking met traditionele uitvoeringen hebben DBFMO-contracten elders volgens de minister van Financiën besparingen van 10 à 15 procent opgeleverd. Hoe dan ook, bij privatisering in het gevangeniswezen denkt het kabinet aan PPS.

2.2 Sturing en toezicht bij PPS in het gevangeniswezen

Voorwaarden

Hoe moeten sturing en toezicht worden georganiseerd bij een penitentiaire inrichting die als PPS-constructie vorm heeft gekregen? Het ministerie van Financiën heeft een lezenswaardig rapport over PPS in het gevangeniswezen uitgebracht (Hiemstra en Horwitz, 2003)¹⁰ waarin wordt geschetst hoe een denkbeeldige nieuwe gevangenis te realiseren en exploiteren op basis van PPS. De auteurs beschrijven een aantal voorwaarden:

1. Uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid

De eerste en voornaamste voorwaarde is dat wordt zorg gedragen voor waarborging van de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen in de PPS-gevangenis.

2. Vormgeving van de sturingsrelatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen met de PPS-gevangenis

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) onderhoudt een sturingsrelatie met alle penitentiaire inrichtingen in Nederland en deze is net zo van toepassing op de PPS-gevangenis. Deze sturingsrelatie moet ongehinderd worden gehandhaafd.

3. De missie van DJI en de missie van het ministerie van Justitie

De derde voorwaarde bij de toepassing van PPS in het gevangeniswezen is de bijdrage aan de verwezenlijking van de missie van DJI en de missie van het ministerie van Justitie door de PPS-gevangenis.

4. Ketenaafhankelijkheden

De vierde voorwaarde betreft het mogelijk maken en onderhouden van de interactie tussen een gevangenis en zijn omgeving (ketenpartners). Dit stelt eisen aan de gevangenis. Denk aan de samenhang tussen activiteiten die door de verschillende betrokken partijen worden uitgevoerd, adequate aansturing en zicht houden op de kwaliteit, uitkomsten van en de aansluiting van de activiteiten van ketenpartners. Kortom, de (lokale) justitieketen mag geen belemmeringen ondervinden van het feit dat de PI als een PPS-constructie is georganiseerd.

5. Wetgeving

De vijfde voorwaarde is de wetgeving waar een PPS-gevangenis aan is onderworpen. Op een gevangenis is wetgeving van toepassing. In het rapport ‘Een zekere zelfstandigheid ...’

¹⁰ Hiemstra, René en Ernst Horwitz, *De toepassing van Publiek Private Samenwerking op een Nederlandse gevangenis; Een verkennende argumentatie*, 9 september 2003, Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën, 2003.

Is hierover reeds een verkennende analyse uitgevoerd naar eventuele wettelijke beperkingen ten aanzien van de inzet van een PPS ten behoeve van het gevangeniswezen. De uitkomst is dat in beginsel in wettelijke zin geen bezwaren zijn gevonden tegen de toepassing van PPS in het gevangeniswezen.

Instrumenten

Ook de (reeds genoemde) parlementaire onderzoekscommissie besteedt aandacht aan sturing en toezicht op (verzelfstandigde of geprivatiseerde) uitvoeringsorganisaties door ministeries en parlement. De onderzoekscommissie doet allerlei voorstellen op dit gebied. De commissie stelt dat ministeries en het parlement nieuwe en passende instrumenten dienen te ontwikkelen voor toezicht, verantwoording en sturing van uitvoeringsorganisaties. Een en ander dient te worden vastgelegd in toezichtvisies en andere protocollen. Enkele voorbeelden van verbeteringen die de commissie noemt, zijn:

1. *De uitvoeringstoets:* Beleid en uitvoering moeten ook na privatisering of verzelfstandiging met elkaar verbonden blijven, ten behoeve van de ontwikkeling van goed beleid dat zich als zodanig bewijst in de uitvoering. Ministeries en uitvoeringsorganisaties dienen daarom (meer) samen te werken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Kennis over de uitvoering is essentieel voor beleidsvorming. De uitvoeringstoets is een instrument dat hier bij past.
2. *Onafhankelijke en effectief toezicht:* Als de oprichting van een ZBO in lijn is met de motieven die daarvoor in de Kaderwet ZBO worden genoemd, zou een bestuursstructuur moeten worden gekozen met een door de minister benoemde raad van toezicht. Indien minister en parlement strikter toezicht willen kunnen houden, is het beter om voor een andere vorm van verzelfstandiging te kiezen zoals een agentschap.¹¹ De Kaderwet dient op dit punt te worden herzien en aangescherpt.
3. *Evaluaties:* Besluiten tot privatisering en verzelfstandiging behoren te worden geëvalueerd, zowel procesmatig als wat betreft de resultaten. De Kaderwet ZBO schrijft voor dat elk ZBO elke vijf jaar moet worden geëvalueerd. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de vraag of de bestaande juridische vorm moet worden gecontinueerd of niet. Een vergelijkbare praktijk zou ook voor andere vormen van verzelfstandiging kunnen worden gevolgd. Evaluaties dienen ook in het parlement te worden besproken.

De parlementaire onderzoekscommissie stelt dat goed moet worden nagedacht over de kwaliteit van bestuurlijke en politieke verbindingen, zoals deze in een democratische rechtsstaat - met het oog op een brede weging van publieke belangen - behoren te zijn. Bij iedere bezinning of herinrichting van het speelveld zijn volgens de commissie de volgende principes leidend:

- beginselen van democratische legitimiteit,
- transparante publieke verantwoording van publieke bevoegdheden en
- de normerende rol van de wetgever

¹¹ De commissie gebruikt de term baten-lastendienst. "Baten-lasten-diensten zijn uitvoerende organisatieonderdelen van de rijksoverheid waarbij via een speciaal beheersregime de mogelijkheden tot een doelmatiger bedrijfsvoering benut worden, zonder dat de macrodoelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Het is een vorm van interne verzelfstandiging waarbij de hiërarchische ondergeschiktheid aan de betreffende minister volledig gehandhaafd blijft." Zie: De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel; Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007, Den Haag: Directie Begrotingszaken, ministerie van Financiën, juli 2011.

Hoe om te gaan met 'exclusieve overheidstaken'?

Van alle taken die worden uitgevoerd ten behoeve van het realiseren en exploiteren van een gevangenis in Nederland zijn aldus Hiemstra en Horwitz (2003) enkele op te vatten als onomstotelijke overheidstaken, ofwel als taken die door hun aard niet geschikt zijn voor uitvoering door een private partij. Hierbij noemen zij o.a. de **monitoring van het product** en het **disciplinair straffen**.

Bij de **monitoring** gaat het om kwaliteitscontrole en toezicht, op geleverde diensten conform de specificaties en (wettelijke) vereisten. Permanente monitoring moet volgens deze auteurs plaatsvinden door de overheid. Dat is de enige manier waarop de uitvoering van de publieke taak kan worden gewaarborgd; in geen geval kan de monitoring worden uitbesteed aan een private partij die deel uitmaakt van de PPS-constructie. Bij monitoring wordt gewerkt op basis van contractueel vastgelegd afspraken, prestatie-indicatoren en deze kan verder ondersteund worden door een permanent in de inrichting aanwezige DJI-commissaris, aldus Hiemstra en Horwitz, 2003.

Over het **disciplinair straffen** merken Hiemstra en Horwitz op dat dit is op te vatten als de uitoefening van geweld. Dat is voorbehouden aan de staat. Het is een bevoegdheid van de inrichtingsdirecteur die deze gemandateerd heeft gekregen van de minister van Justitie. Het is noch wenselijk, noch mogelijk deze bevoegdheid in private handen te leggen, aldus deze auteurs.

Hiemstra en Horwitz onderscheiden twee types management die beide in de PPS-inrichting aanwezig zouden moeten zijn: bewindvoering en bedrijfsvoering. De bewindvoering betreft het sturing geven aan het regime en de uitvoering van disciplinaire maatregelen t.a.v. gedetineerden. Deze taken moeten worden uitgevoerd door een beslisfunctionaris, bewindvoerder of commissaris van DJI. De bedrijfsvoering kan in handen zijn van een private partij. Een goede samenwerkingsrelatie tussen bedrijfsvoerders en bewindsvoerders is van groot belang.

In dit verband is het relevant te bekijken hoe in ons land in de **particuliere** tbs-klinieken en **particuliere** justitiële jeugdinrichtingen de toepassing van geweld is geregeld.

Voor de justitiële jeugdinrichtingen is de toepassing van geweld en vrijheidsbeperkende middelen geregeld in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BJJ). Nadere regels daaromtrent zijn gesteld in lagere regelgeving, onder andere de *Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen* en de *Regeling toepassing mechanische middelen*. Ten aanzien van de toepassing van geweld en vrijheidsbeperkende middelen wordt noch in de BJJ, noch in de bedoelde regelingen onderscheid gemaakt tussen rijks- en particuliere inrichtingen. De verantwoordelijkheid voor de toepassing van geweld ligt bij de directeur van de inrichting. Uiteindelijk is de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting, of het nu een rijks- of een particuliere inrichting betreft.

In de Tbs-sector geldt ongeveer hetzelfde. De toepassing van geweld en vrijheidsbeperkende middelen in de tbs-klinieken is geregeld in de Beginselenwet verpleging tbs-gestelden (BVT). Nadere regels daaromtrent zijn gesteld in lagere regelgeving, onder andere de *Regeling Geweldsinstructie inrichtingen voor verpleging van*

terbeschikkinggestelden en de Regeling toepassing mechanische middelen verpleegden.

Ten aanzien van de toepassing van geweld en vrijheidsbeperkende middelen wordt noch in de BVT, noch in de bedoelde regelingen onderscheid gemaakt tussen rijks- en particuliere inrichtingen. De verantwoordelijkheid voor de toepassing van geweld ligt bij de directeur van de inrichting. Uiteindelijk is de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting, of het nu een rijks- of een particuliere inrichting betreft.

3. Ervaringen in het buitenland

In deze paragraaf komen de ervaringen in het buitenland aan de orde. De paragraaf is grotendeels gebaseerd op onderzoek dat is uitgevoerd door bureau APE (Wilms e.a., 2011) in opdracht van het WODC.¹² Dit onderzoek is het meest recente, internationale overzicht op dit terrein.¹³ Wilms e.a. baseren zich op studies uit binnen- en buitenland die alleen in hun studie werden opgenomen indien aan een aantal gangbare methodologische criteria werd voldaan.

Blijkens het onderzoek van Wilms e.a. (2011) is sprake van privatisering van vastgoed- en/of detentietaken in het gevangeniswezen in de volgende landen: Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland, Verenigde Staten van Amerika, Brazilië en Zuid-Afrika. De aard, omvang en ervaringen met de privatisering lopen in de verschillende landen behoorlijk uiteen. Hieronder worden ze kort per land weergegeven. Bijzondere gevallen zijn Israël, Canada en Curaçao waar weliswaar activiteiten op dit gebied zijn ontplooid maar (deels) geprivatiseerde inrichtingen niet - of niet meer - bestaan. De situatie in deze gebieden wordt ook toegelicht.

België

In België is nauwelijks sprake van privatisering in het gevangeniswezen (De Hantsetters,¹⁴ 2008-2009). Veel diensten die in andere landen aan private partijen worden uitbesteed, zoals wasserij, keuken en kantine, zijn in België in handen van de gedetineerden gelegd, met bemoeienis van private partijen. In het verleden, ruim 20 jaar geleden, is de bouw van twee gevangenissen overgedragen aan een private partij. (Het rapport van Wilms e.a. is zeer summier over België.)

Duitsland

In Duitsland werd in 1996 voor het eerst de bouw van een gevangenis aan een private partij uitbesteed. (De informatie hierover in het rapport van Wilms e.a. is zeer summier.)

¹² Met het oog op de plannen van het kabinet op dit terrein heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2011 aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van privatisering. Het WODC heeft dit onderzoek extern aanbesteed. Het onderzoeksrapport is in december 2011 gepubliceerd. Zie: Peter Wilms, Rafiq Frierson en Jamie Weda, Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen; onderzoeksbureau APE in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie; Den Haag: 2011.

¹³ Van Kalmthout heeft als kritiek op het onderzoek van Wilms e.a. dat er te weinig van primaire bronnen gebruik is gemaakt (persoonlijke mededeling).

¹⁴ Sara de Hantsetters, Een onderzoek naar de mogelijkheden tot privatisering van het gevangeniswezen, Faculteit economie en bedrijfskunde, Universiteit van Gent, academiejaar 2008-2009.

Frankrijk

De eerste geprivatiseerde gevangenis in Frankrijk werd in 1990 geopend. Hoeveel er daarna zijn gevolgd, vermeldt het rapport niet. Hoewel de bedoeling een vergaande privatisering was, bleef onder druk van de Franse overheid het management en het verzorgen van de veiligheid in publieke handen. De gevangenis is gebouwd door een private partij maar wordt geleid door ambtenaren. Enkele taken zoals de catering en de schoonmaak zijn uitbesteed aan een commerciële partij.

Verenigd Koninkrijk

Volgens Wilms e.a. telt het Verenigd Koninkrijk momenteel dertien private gevangenissen. De geprivatiseerde gevangenissen huisvesten ongeveer 10 procent van alle gedetineerden in het Verenigd Koninkrijk. Aanleiding om met privatisering te beginnen was overbezetting van de Britse inrichtingen en het feit dat de voorzieningen slecht en verouderd waren. Verwacht werd dat deze problemen met behulp van privatisering opgelost konden worden en dat privatisering tot kostenbesparing zou leiden.

Wilms e.a. vermelden dat twee in de jaren negentig geprivatiseerde gevangenissen in 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 in Wilms e.a., 2011). Het omgekeerde is ook voorgekomen. In 2011 is een reeds bestaande publieke gevangenis via een managementcontract uitbesteed aan een private partij (Wilms e.a., 2011).

Australië en Nieuw-Zeeland

Wilms e.a. (2011) stellen dat Australië zeven geprivatiseerde gevangenissen telt, waarvan de eerste in 1990 is geopend. Het zijn alle zeven nieuw gebouwde gevangenissen waarvan zowel de bouw als het management is uitbesteed. In deze inrichtingen verblijft ongeveer 17 procent van de totale gevangenispopulatie.

De overwegingen om tot privatisering over te gaan waren: het introduceren van competitie en het stimuleren van de publieke sector om de prestaties te verbeteren, veronderstelde kostenbesparing en grotere efficiëntie. Verder verwachtte men een cultuuromslag in het gevangenismanagement te bereiken met meer nadruk op rehabilitatieprogramma's. Elders in Australië, in New South Wales, kampten publieke gevangenissen met inadequate faciliteiten, personeelstekorten, en ongeschikt personeel en daar werd privatisering als oplossing voor deze problemen beschouwd.

In Nieuw- Zeeland is privatisering van gevangenissen later van de grond gekomen dan in Australië vanwege twijfels en vertragingen vanuit de politiek. Meer vermelden Wilms e.a. hier niet over.

Verenigde Staten

Het land met veruit de meeste ervaring met privatisering in het gevangeniswezen is de Verenigde Staten van Amerika. Anno 2011 telt de Verenigde Staten 264 private gevangenissen, aldus Wilms e.a., 2011. Al sinds het begin van de 20e eeuw besteedt de Amerikaanse overheid gevangentaken op het gebied van catering, onderwijs, transport

en gezondheidszorg uit (Austin e.a., 2001). De geprivatiseerde gevangenissen huisvesten ongeveer 8 procent van de totale gevangenispopulatie in de Verenigde Staten.

In 1983 werd de eerste geprivatiseerde gevangenis een feit. De VS werd sinds eind jaren zeventig geconfronteerd met een sterke toename van het aantal gedetineerden. Dit leidde tot overbezetting in bestaande gevangenissen waardoor de kwaliteit van de detentie daalde. De overbezetting deed de vraag naar nieuwe gevangenissen stijgen. Privatisering maakte het mogelijk om snel nieuwe gevangenissen te bouwen zonder publieke referenda of overleg met vakbonden. Wilms e.a. vermelden dat de privatisering van gevangenissen in de VS tevens is bevorderd doordat veel staten hun schuldenlimiet hadden bereikt. Door uitbesteding hoefden deze staten niet zelf de hoge kosten op te brengen om een nieuwe gevangenis bouwen en te exploiteren. De staten hoefden slechts de overeengekomen vergoeding aan de private partij te betalen.

Brazilië

In Brazilië strekt de privatisering zich uit tot de overdracht van alle detentietaken met uitzondering van de externe beveiliging en het management. De private partijen zijn dus verantwoordelijk voor de interne beveiliging, voedsel, medische zorg, en onderwijs. Kenmerkend is dat in de inrichtingen 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). Hoeveel geprivatiseerde inrichtingen er zijn in Brazilië is niet bekend. Wel is bekend dat circa 1,5% van alle gedetineerden in geprivatiseerde inrichtingen verblijft.

Zuid-Afrika

De ervaringen in Zuid-Afrika zijn beperkt. 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 problematiek onderzocht de overheid in 1997 de mogelijkheid om gevangenissen te privatiseren (Goyer, 2001). Hoeveel geprivatiseerde inrichtingen er in Zuid-Afrika zijn en welk percentage van de gedetineerden hier verblijft, is niet bekend.

Zoals gezegd nemen Israël, Canada en Curaçao een bijzondere plaats in dit overzicht in omdat privatisering hier wel gespeeld heeft, maar er uiteindelijk geen geprivatiseerde inrichtingen in deze landen zijn.

Israël

In 2004 is in Israël een wet aangenomen die het mogelijk maakt om gevangenissen te laten bouwen en managen door private partijen. In datzelfde jaar is een private partij begonnen met de bouw van een nieuwe gevangenis. Echter vanwege juridische bezwaren zijn detentietaken nooit uitbesteed aan een private partij. In 2005 is door medewerkers van de Vakgroep Mensenrechten van een juridische faculteit een petitie tegen voornoemde wet

uit 2004 ingediend bij het Israëlish Hooggerechtshof. Volgens de petitie was de wet in strijd met de Israëlish grondwet, vanwege het overdragen van het geweldsmonopolie aan een private partij.

In 2009 bevestigde het Israëlish hooggerechtshof dit. De voorzitter van het hooggerechtshof stelde dat het gebruik van geweld en het vasthouden van personen in gevangenschappen 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) in Wilms e.a. (2011).

Canada

In Canada heeft tussen 2001 en 2006 één geprivatiseerde gevangenis gefunctioneerd. Dit gebeurde in het kader van een pilot die tot doel had om na te gaan of privatisering - naast kostenbesparing - ook tot een kwaliteitsverbetering zou leiden. Om dit te onderzoeken is tegelijkertijd met de geprivatiseerde gevangenis een (in ontwerp, oppervlakte, bouw en populatie) vergelijkbare publieke gevangenis geopend. Het onderzoek wees uit dat de operationele kosten in de private gevangenis iets lager waren dan in de vergelijkbare publieke gevangenis. Daarentegen was de kwaliteit (o.a. de veiligheid en gezondheid van gedetineerden) substantieel slechter in de geprivatiseerde gevangenis. Om die reden is de gevangenis in 2006 weer in publieke handen gekomen (Wilms e.a., 2011).

Curaçao

Op Curaçao heeft in september 2000 een private partij managementfunctionarissen en leidinggevenden geleverd ten behoeve van het beheer tijdens de her-/nieuwbouw van een lokale publieke gevangenis. Het 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 echter niet aan bij de lokale cultuur en na ongeveer een jaar is de private partij weer vertrokken.

Buitenlandse ervaringen resumerend

Het geheel aan buitenlandse ervaringen overziend kunnen we constateren dat geprivatiseerde gevangenschappen vooral te vinden zijn in de Verenigde Staten van Amerika, het Verenigd Koninkrijk en Australië. Van die drie landen hebben de VS met meer dan 250 geprivatiseerde inrichtingen de meeste ervaring.

- De ervaringen in de overige besproken landen zijn zeer minimaal, afgaande op het aantal inrichtingen en het percentage gedetineerden dat in geprivatiseerde inrichtingen verblijft.
- Verder valt op dat de aanleiding om met privatisering te beginnen in de meeste landen is gelegen in de slechte kwaliteit van het publieke gevangeniswezen en de overbezetting van de bestaande publieke gevangenscapaciteit.

5. Ervaringen in eigen land

5.1 PPS

Al enkele jaren wordt in Nederland ervaring opgedaan met justitiële inrichtingen die als PPS-project zijn vormgegeven.¹⁵ Momenteel geldt dit voor drie inrichtingen. Sinds medio 2010 is het nieuwe Detentiecentrum Rotterdam (DCR) in gebruik genomen. De private partij is een consortium (DC16 genaamd) van o.a. een bouwbedrijf, een cateringbedrijf en een schoonmaakbedrijf. Gezamenlijk zijn deze bedrijven verantwoordelijk voor bouw, onderhoud en exploitatie van de inrichting. De 'outputspecificaties' omvatten alles behalve het primaire proces. DJI heeft een 25-jarig contract afgesloten met het consortium afgesloten. Het detentiecentrum Rotterdam bestaat sinds juli 2010 en is in de plaats gekomen van de detentieboten in Rotterdam in Dordrecht. Het DCR geeft uitvoering aan de vreemdelingenbewaring. In het centrum aanwezige vreemdelingen vertrekken in principe uit ons land en verblijven hier in afwachting van dat vertrek. De inrichting telt 583 plaatsen op 10 afdelingen.

In DCR is nog een tweede vorm van PPS aan de orde. Die betreft de werkvloer: een deel van het personeel is in (vaste) dienst van DJI en een deel is in dienst van een commerciële partij: Group 4 Securicor, ook wel G4s genoemd.

De andere twee DBFMO-projecten in eigen land zijn: Nieuwbouw Justitieel Complex Schiphol en PI Zaanstad. Laatstgenoemde inrichting is in 2010 aanbesteed en zal volgens planning in 2015 in gebruik genomen worden; het Schiphol-complex is eveneens in 2010 aanbesteed en enkele jaren geleden in gebruik genomen.

5.2 Aanbesteding van bewaking, catering en schoonmaak

In het Nederlandse gevangeniswezen zijn marktpartijen nog op een andere wijze betrokken. Al enige jaren worden enkele taken uitbesteed aan private partijen, met name beveiliging, catering en schoonmaak. De beveiligingstaak kwam hierboven al kort ter sprake. Er is weinig bekend over het effect van de uitbesteding van taken op de kwaliteit en de kosten van de detentie in ons land. Wel is er door de Algemene Rekenkamer een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de inhuur van particuliere beveiliging voor publieke taken. In 2008 besteedde de DJI ruim € 73,6 miljoen aan de inhuur van particuliere beveiligingsdiensten. Het grootste gedeelte hiervan werd besteed aan toezicht op de vreemdelingendetentie. In de vreemdelingenbewaring bestond destijds de helft van het personeel uit ingehuurde medewerkers (Algemene Rekenkamer, 2009).¹⁶

Meerwaarde, voor- en nadelen

De Rekenkamer geeft aan dat er geen inzicht is in de meerwaarde en effectiviteit van de inzet van particuliere beveiligers in het detentiewezen (Algemene Rekenkamer, 2009). De Rekenkamer bespreekt wel - potentiële - voor- en nadelen (risico's); zie Wilms e.a. 2011. Een van de door de Rekenkamer genoemde (potentiële) voordelen is de flexibiliteit. Ingehuurde particuliere beveiligers kunnen op meerdere plaatsen worden ingezet. Bovendien zijn deze gemakkelijker aan te trekken en af te stoten dan overheidsperoneel.

¹⁵ Het betreft zogenoemde DBFM(O) contracten.

¹⁶ Zie: *Verkennend onderzoek 'Particuliere beveiligers en publieke taken'*; Den Haag: Algemene Rekenkamer, 5 oktober 2009 (brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal).

Een tweede potentieel voordeel is dat ingehuurde particuliere beveiligers verplicht zijn drie maal per jaar een integriteitsscreening te ondergaan. Overheidspersoneel hoeft dit niet te doen (Algemene Rekenkamer, 2009). Daar staat tegenover dat alle inrichtingsmedewerkers die bij DJI in dienst komen, uitgebreid worden gescreend d.m.v. een antecedentenonderzoek, psychologische fit- en weerbaarheidstoetsen en er een actief integriteitsbeleid wordt gevoerd, ondersteund door een gedragscode voor DJI-personeel. 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 zouden beveiligingstaken niet duidelijk zijn afgebakend in de Wpbr (Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus). De Wpbr beschrijft namelijk wel 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 (Algemene Rekenkamer, 2009).¹⁷

6. Particuliere inrichtingen een ander geluid?

Kamervragen

In december 2011 heeft het CDA-kamerlid Van Toorenburg in de context van de privatisering van het gevangeniswezen de aandacht gevestigd op ‘particuliere inrichtingen’. Zij deed dit in Kamervragen aan Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie. Van Toorenburg stelt dat het haar is opgevallen dat het WODC-rapport over privatisering van het gevangeniswezen geen aandacht besteedt “aan het feit dat wij in Nederland al private detentie kennen, namelijk in de particuliere jeugdinstellingen en tbs-instellingen”. Van Toorenburg: “De Staatssecretaris weet ongetwijfeld ook dat directeuren van particuliere instellingen hun collega’s van de rijksinstellingen er altijd fijntjes op wijzen dat zij met dezelfde euro’s zo vreselijk veel meer kunnen doen, omdat zij andere personeelskosten hebben, niet gebonden zijn aan de Rijksgebouwendienst en niet gehouden zijn om alles Europees aan te besteden. Hoe beoordeelt de Staatssecretaris dat?” Vervolgens vraagt zij Teeven om dit mee te wegen bij het “particulier maken van een deel van het gevangeniswezen”.

Het is opmerkelijk dat het begrip privatiseren hier een heel andere lading krijgt. In alle kabinetsplannen betekent privatiseren PPS. En nu blijkt een prominent CDA-fractielid bij privatisering van het gevangeniswezen vooral aan “het particulier maken” van penitentiaire inrichtingen te denken. Dit vernemende, is het in het kader van de huidige verkenning is het relevant om na te gaan hoe een en ander is geregeld met de particuliere inrichtingen in de sectoren Jeugd en Tbs.

¹⁷ Als voorbeeld noemt de Algemene Rekenkamer daarbij expliciet het terrein van de vreemdelingenbewaring. In een reactie op het Rekenkameronderzoek geven de bewindspersonen van Justitie aan dat de kwestie van prijsopdrijving hier niet aan de orde is, aangezien Justitie niet afhankelijk is van specialistische kennis bij de desbetreffende particuliere beveiligers.

Particuliere inrichtingen in de jeugd- en tbs-sector

De particuliere inrichtingen vallen, evenals de rijksinrichtingen onder de werking van de beginselenwetten, de BVT en de BJJ. De relatie met het hoofdkantoor van DJI is echter tussen de twee typen inrichtingen verschillend geregeld (zie o.a. Muller en Vegter, 2005).¹⁸ Particuliere inrichtingen zijn vorm gegeven als stichtingen. Particuliere inrichtingen hebben een eigen bestuur, eigen gebouwen en een eigen CAO voor het personeel. Het beheer van particuliere inrichtingen ligt in handen van het bestuur van de stichting waar de inrichting onderdeel van uitmaakt.

Rijksinrichtingen daarentegen staan onder leiding van een algemeen directeur die verantwoording verschuldigd is aan een sectordirecteur van DJI. De gebouwen van de rijksinrichtingen vallen onder de Rijksgebouwendienst (RGD) en het personeel is in dienst van de rijksoverheid (ambtenaren-CAO), hoewel in toenemende mate ook personeel voor bepaalde taken (bijvoorbeeld beveiliging of reiniging) extern wordt ingehuurd. Het externe personeel valt onder een andere CAO.

Wat betreft de toepassing van geweld: elders in deze notitie is al ingegaan op de vraag hoe deze – van oudsher exclusieve - overheidstaak in de particuliere inrichtingen in de sectoren jeugd en tbs is geregeld.

Wat betreft de managementrelatie: bij rijksinrichtingen maakt de inrichting een jaarplan en een daaraan gekoppeld managementcontract waarin afspraken zijn opgenomen tussen de sectordirecteur (hoofdkantoor DJI) en de inrichtingsdirecteur. Die afspraken behelzen financiële en capacitaire verplichtingen, alsmede beveiliging, ziekteverzuim en klachtafhandeling. Bij de particuliere inrichtingen zijn dit soort zaken vastgelegd in een contract tussen de sectordirecteur en het stichtingsbestuur, eventueel in de vorm van subsidievoorwaarden. De hoogte van de subsidie wordt bepaald met behulp van 'normprijzen'. De resultaten van de inrichtingen worden afgemeten aan prestaties op onderscheiden prestatie-indicatoren.

De minister draagt wel de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van alle justitiële inrichtingen en de noodzakelijke rechtswaARBorgen die binnen alle inrichtingen moeten zijn gegarandeerd.

Opmerkelijk is dat in de ambtelijke en politieke discussie over privatisering het concept 'particuliere inrichting' nauwelijks of geen rol speelt, PPS daarentegen des te meer. De vraag is hoe terecht dat is.

7. Wat is bekend over de resultaten/effecten van privatisering

Wat is er bekend over de resultaten en/of effecten van privatisering? In deze paragraaf wordt geprobeerd een beeld te krijgen van hetgeen er bekend is over de resultaten en/of effecten van privatisering op de kosten en de kwaliteit van detentie, denk aan bijvoorbeeld bejegeningsskwesaties, arbeid, scholing.

¹⁸ E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie. Gevangenen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009.

- De parlementaire onderzoekscommissie stelt dat het uiterst moeilijk is een goed beeld te krijgen van het resultaat van dertig jaar privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid omdat nulmetingen of toetsingskaders ontbreken en een goede evaluatie in het licht van oorspronkelijke doelstellingen of effectstudie nooit heeft plaatsgevonden. "Eén van de belangrijkste operaties met betrekking tot de hervorming van de rijksdienst is daarmee niet op eindresultaten getoetst", zo stelt de commissie.
- Ondanks het bovenstaande constateert de onderzoekscommissie dat een belangrijke doelstelling van het beleid, namelijk de vermindering van bestuurlijke complexiteit en bestuurslast bij de rijksoverheid, niet is gerealiseerd. Het aantal rijksambtenaren is niet gedaald en de complexiteit van het stelsel van publieke en semipublieke bestuursorganen is vergroot in plaats van verminderd.
- Op basis van de internationale literatuur concluderen Wilms e.a. (2011) - 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', zo stellen zij.
- 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 Wilms e.a. (2011).
- De Britse criminologe Liebling (2013)¹⁹ concludeert op grond van empirisch onderzoek in Britse publieke en private penitentiaire inrichtingen dat private inrichtingen een 'high-risk option' zijn. Private instellingen zijn of heel goed of heel slecht als het gaat om de 'quality of prison life'. Het begrip quality of prison life is in haar onderzoek geoperationaliseerd en gemeten in een uitgebreid survey-onderzoek. De gegevens zijn geclusterd in de dimensies veiligheid, welzijn, professionaliteit van de staf en harmonie. Een private inrichting betekent absoluut geen garantie voor een bevredigende prestatie, zo wordt gesteld.
- Liebling (2013) constateert overigens dat de gemengde uitkomsten uit haar onderzoek overeenstemmen met Amerikaanse onderzoeksliteratuur die ook dergelijke gemixte resultaten laat zien.
- 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. 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 Wilms e.a. (2011).
- Privatisering kan leiden tot 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), Wilms e.a. (2011).
- 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

¹⁹ Liebling, A., *Prison Privatisation in Europe and beyond: Changing States and Penal Rationalities*; In: Tom Daems, Dirk van Zyl Smit and Sonja Snacken (eds.), *European Penology*, pages 217-245, Oxford: Hart, 2013.

lobby voor strengere straffen ontstaat die louter door financiële motieven is ingegeven. De twee eerstgenoemde risico's wegen niet zwaar omdat deze ex ante kunnen worden voorkomen door afspraken in het contract (minimumstandaarden), monitoren en reservecapaciteit, Wilms e.a. (2011).

- 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, aldus Wilms e.a. (2011).
- Sinds 1 januari 2008 is tbs-inrichting de Van Mesdagkliniek in Groningen verzelfstandigd, d.w.z. dat deze een veranderingsproces heeft ondergaan van rijksinrichting naar particuliere inrichting. Een evaluatieonderzoek hiernaar heeft een aantal interessante bevindingen opgeleverd (Groenendijk e.a., 2011).²⁰
- Het eindoordeel van het overgrote merendeel van de respondenten (zowel van de zijde van het FPC Van Mesdag zelf als van de zijde van het ministerie over deze stap is overwegend (zeer) positief (Groenendijk e.a., 2011).
- De belangrijkste positieve effecten van de verzelfstandiging betreffen in de ogen van de respondenten het wegnemen van belemmeringen in de bedrijfsvoering en de grotere mogelijkheden tot samenwerking (Groenendijk e.a., 2011). Enkele voorbeelden:
 - De verzelfstandiging heeft het mogelijk gemaakt meer (zakelijke) samenwerkingsverbanden aan te gaan met Zorgverzekeraar Lentis en met andere partners in de forensische zorg.
 - Er is meer flexibiliteit bij het aantrekken van nieuw personeel. De overstap van medewerkers van Lentis naar het FPC Van Mesdag verloopt gemakkelijker (maar andersom is dat lastiger vanwege verlies van aanspraken o.g.v. het sociaal plan). Er is iets meer uitwisseling van personeel tussen Lentis en het FPC dan voorheen.
 - Er zijn in de private situatie meer mogelijkheden voor gezamenlijke opleidingen/scholing met Lentis.
 - Medewerkers zijn sinds de verzelfstandiging meer integraal inzetbaar (d.w.z. in zorg én beveiliging), het FPC Van Mesdag kan nu zelfstandig eigen transport regelen bij begeleid verloop en op het terrein van de veiligheid/BHV kan men nu samenwerken met plaatselijke partners.
 - De verhouding tussen het FPC Van Mesdag en het ministerie is door de verzelfstandiging uiteraard ingrijpend veranderd, maar daarbij moet worden aangetekend dat de minister, zoals ook uitdrukkelijk als randvoorwaarde bij de verzelfstandiging is benoemd, op grond van de statuten aanzienlijke bevoegdheden ten aanzien van het FPC Van Mesdag heeft gehouden. Bovendien geldt dat zich, ondanks de formele wijzigingen, in de praktijk in de relatie tussen het ministerie en het FPC Van Mesdag geen grote verandering heeft voorgedaan na de verzelfstandiging.
- De conclusie kan dus luiden dat de verzelfstandiging van het FPC Van Mesdag in redelijke mate voldoet aan de verwachtingen (voorziene effecten) die er leefden ten

²⁰ Nico Groenendijk, Marsha de Vries en Jörgen Svensson, *Evaluatie van de verzelfstandiging van het FPC dr. S. van Mesdag*; Faculteit Management en Bestuur, Universiteit Twente, in opdracht van het WODC van het ministerie van Justitie, 2011.

tijde van de beslissing tot verzelfstandiging. Daarnaast heeft zich een aantal positieve effecten voorgedaan, die ten tijde van de verzelfstandigingsbeslissing niet expliciet als beoogd effect zijn genoemd maar die door de meerderheid van de respondenten als zeer belangrijk worden beschouwd.

Deze effecten hebben vrijwel allemaal te maken hebben met de bedrijfsvoering. Zo heeft het FPC Van Mesdag nu een eigen accountant waardoor de accountantscontrole beter aansluit op de organisatie. Tal van ondersteunende processen verlopen niet meer via het Shared Services Centre (SSC) van DJI, hetgeen de kwaliteit en doelmatigheid ten goede komt. Men heeft nu de mogelijkheid zelf meerjarenonderhoudsplannen te maken voor gebouwen. Er is een grotere keuzevrijheid met betrekking tot leveranciers, er is meer vrijheid bij de automatisering (keuze van software en eigen ontwikkeling daarvan) en er kan beter worden ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen die voortvloeien uit het inkoopstelsel en de teruglopende capaciteit, bijvoorbeeld door de vrij komende capaciteit alternatief aanwendbaar te maken (Groenendijk e.a., 2011).

- Anton van Kalmthout, lid van de RSJ, maakt in zijn afscheidsrede, uitgesproken op 1 juli 2010 bij de Universiteit van Tilburg, melding van geprivatiseerde vreemdelingenopvangcentra. Hij stelt dat in België en Engeland tal van centra zijn te vinden waarin vreemdelingen een zo groot mogelijke bewegingsvrijheid genieten, recht hebben op minstens eenmaal daags bezoek, toegang tot het internet is en een onbeperkte mogelijkheid om te telefoneren. Daarnaast kunnen de vreemdelingen deelnemen aan een rijk geschakeerd aanbod aan recreatieve, educatieve en sportactiviteiten, en worden taalcursussen en interculturele en communicatiecursussen georganiseerd. Deze hebben niet alleen tot doel om het leven in deze deels open deels gesloten inrichtingen dragelijker te maken maar ook om de vreemdeling beter voor te bereiden op zijn uiteindelijke terugkeer. Ook de dwangmiddelen die tijdens detentie bij wangedrag kunnen worden toegepast, zijn hier beperkter dan die in gevangnissen kunnen worden toegepast.
- Een doorlichting door de Inspectie voor de Sanctietoepassing²¹ van het als PPS-constructie vormgegeven Detentiecentrum Rotterdam is uitermate positief.²²
 - Het DC Rotterdam voldoet geheel tot overwegend aan de rechtspositionele normen en verwachtingen van de ISt. Mede door de goede bouwkundige faciliteiten is de directie in staat om ingeslotenen een detentieomgeving te bieden waarbij het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring meer naar voren komt.
 - Met behulp van innovatieve en technische mogelijkheden tracht DC Rotterdam om ingeslotenen zo veel mogelijk bewegingsruimte en een zinvolle dagbesteding aan te bieden. De uitvoering past binnen de heroriëntatie op vreemdelingenbewaring die de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV) van de DJI in samenspraak met de directies van de verschillende detentiecentra heeft ontwikkeld. Op een paar terreinen zijn kwaliteitsverbeteringen mogelijk. Zo zijn de huisregels voor vreemdelingen niet vrij toegankelijk. Verder vindt de ISt dat bezien zou moeten worden of in de weekeinden meer activiteiten kunnen worden aangeboden. De verveling is dan groot. Tenslotte overschrijdt de beklagprocedure veelal de wettelijk voorgeschreven

²¹ Later is de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) opgegaan in de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ).

²² Zie: *Detentiecentrum Rotterdam; Inspectierapport; Doorlichting; Inspectie voor de Sanctietoepassing van het ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012.*

afhandelingstermijn en is het daarom belangrijk dat de inrichting (nog) sneller met een wederhoorreactie komt.

- De IST is uitgesproken positief over de manier waarop de directie er op basis van die visie in slaagt om een omslag te bewerkstelligen in de omgang met vreemdelingen. De geïnterviewde vreemdelingen zijn unaniem te spreken over de manier waarop de meeste toezichthouders hen bejegenen. Zij ervaren in dat opzicht ook geen verschil tussen toezichthouders in dienst van het detentiecentrum en die van de particuliere beveiligingsorganisatie G4S. De screening van pas ingeslotenen voldoet grotendeels aan de eisen.
- Positief is de aanwezigheid van een afzonderlijke inkomstenafdeling. Wel is het zaak om het gehele screeningsproces in onderlinge samenhang te beschrijven, inclusief de manier waarop het meerpersoonscelgebruik wordt toegepast. De manier waarop de verschillende disciplines over ingesloten vreemdelingen rapporteren en informatie uitwisselen, verdient volgens de IST duidelijk verbetering. Dat geldt vooral voor de rapportage door de detentietoezichthouders op de verblijfsafdelingen.
- Zowel ingeslotenen als medewerkers voelen zich veilig in het DC Rotterdam. De IST kan dit gevoel met de door haar opgedane indrukken onderschrijven en heeft waardering voor de wijze waarop het DC Rotterdam er in slaagt om met een beperkt gebruik van macht(smiddelen) de veiligheid te waarborgen. Het enerzijds voorkomen van drugs in het DC Rotterdam met daar tegenover slechts beperkte middelen om op het gebruik van drugs te controleren oordeelt de IST als een risico dat om helder lokaal beleid vraagt.
- De IST heeft een positief beeld van de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsinzet, van de interne communicatie en van de mate waarin integer handelen van medewerkers aandacht krijgt. De eisen die aan de medewerkers van G4S en van DJI worden gesteld zijn steeds meer dezelfde. Positief zijn ook de open manier waarop de directie met de medewerkers communiceert, en de actieve coachende rol van het middenkader. Het teamoverleg op de verblijfsafdelingen en de personeelsport vinden praktisch altijd doorgang. De IST beveelt wel aan om overlegstructuur goed te documenteren en om de aansturing van G4S-medewerkers nog verder te synchroniseren met die van DJI-toezichthouders.
- Het CPT²³ is in drie bezochte Britse PPS-inrichtingen (twee uitzetcentra en een gevangenis) niet op problemen gestuit.²⁴ Ten aanzien van het activiteitenprogramma in de PPS-gevangenis heeft het CPT zelfs veel lof. Ook de Britse Inspectie is lovend over de activiteitenprogramma's in enkele PPS-inrichtingen.²⁵

23 Het CPT is het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

24 Zie de volgende drie publicaties van het CPT:

1. CPT, 2002; Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom, carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 16 February 2001. – CPT, 2002. CPT/Inf (2002) 6.
2. CPT, 2006; Report to the United Kingdom Government on the visit to the United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 11 to 15 July 2005. – CPT, 2006. CPT/Inf (2006) 26.
3. CPT, 2009; Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 November to 1 December 2008. CPT, 2009. CPT/Inf (2009) 30.

25 Kenniscentrum PPS, 2002; *Onderzoek Internationale PPS-ervaringen met gevangenis*, www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/rapportinternationalepps-ervaringenmetgevangenis.pdf

8. Besliskader

De onderzoekscommissie pleit in zijn rapportage voor een besliskader op grond waarvan besloten kan worden tot privatisering en/of verzelfstandiging. De commissie stelt dat in de afgelopen twintig jaar diverse pogingen zijn ondernomen om te komen tot een besliskader over privatisering en verzelfstandiging. Hiervoor zijn voorstellen gedaan door o.a. de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),²⁶ de Sociaal-Economische Raad (SER),²⁷ maar ook door de overheid zelf in beleidsnota's, wetgeving of uitvoeringsbeleid; het ministerie van Economische Zaken heeft een 'privatiseringsladder' ontwikkeld en ook vanuit de wetenschappelijke hoek zijn diverse initiatieven ontplooid.²⁸ Tussen de diverse kaders blijken veel verschillen te bestaan. Economisch georiënteerde besliskaders benadrukken andere criteria dan juridische kaders. De privatiseringsladder gaat bijvoorbeeld vooral over de noodzaak van concurrentie terwijl andere kaders zich richten op de ministeriële verantwoordelijkheid of de juridische vorm van uitvoeringsorganisaties.

Al deze pogingen en verschillende uitwerkingen laten zien - aldus de commissie - dat er veel behoefte is aan besliskaders op dit gebied, maar ook dat het ingewikkeld is om één kader te ontwikkelen dat in verschillende situaties bruikbaar is. Letterlijk stelt de parlementaire onderzoekscommissie, in aanbeveling 2: "De rijksoverheid zou bij toekomstige besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen een overzichtelijk en eenduidig besliskader moeten hanteren. Een dergelijk besliskader verbetert de kwaliteit van de besluitvorming. Iedereen kan hier gebruik van maken: kabinet, ambtenaren en parlementsleden". De parlementaire enquêtecommissie zelf heeft in het kader van haar onderzoek een acht pagina's tellend besliskader ontwikkeld (zie bijlage 2 van het hoofdrapport van de parlementaire onderzoekscommissie)."

De parlementaire onderzoekscommissie vindt verder dat de rijksoverheid zelf een belangrijke rol heeft in ontwikkelingen op dit gebied. Een van de conclusies uit het parlementaire onderzoek luidt:

"De commissie vindt dat de rijksoverheid alsnog een taak heeft om eenheid in de aanpak van de rijksdienst te brengen. Dit betekent: het aanbrengen van structuur en het komen tot een beredeneerde ordening van vormen van private en publieke uitvoering van publieke taken. Dit vereist een rijksbrede aanpak door of onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het Beraad van de secretarissen-generaal van de ministeries en met voldoende politiek-bestuurlijke doorzettingsmacht. Het is niet alleen zaak om te komen tot beslis- en toetsingskaders, maar ook om de toepassing daarvan te begeleiden. Hierin ligt een taak voor het parlement."

9. Resumé

- De aanleiding voor het opstellen van dit document is gelegen in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I waarin wordt aangekondigd om privatisering in het gevangeniswezen voor te bereiden. Welke vorm van privatisering de regering voor heeft (gehad) spreekt uit het regeerakkoord niet duidelijk. Het is niet de eerste keer dat de regering

²⁶ WRR (2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, WRR-rapport 56.

²⁷ SER (2010) *Overheid én markt: het resultaat telt*, Den Haag, SER-advies 10/10.

²⁸ Zie voor meer informatie o.a. p. 98 van het eindrapport van de parlementaire onderzoekscommissie.

onduidelijkheid laat bestaan over hetgeen zij precies onder privatisering verstaat. In het recente rapport van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer wordt aangegeven dat er de afgelopen decennia veel begripsverwarring heeft geheerst rondom privatisering en verzelfstandiging. De onderzoekscommissie formuleert een aanbeveling om tot een eenduidiger begrippenkader te komen.

- De verkenning heeft laten zien dat privatisering in justitiële inrichtingen reeds in allerlei gedaantes in de praktijk voorkomt: al enkele jaren bestaat in enkele inrichtingen het concept van publiek-private samenwerking; daarnaast worden in het Nederlandse gevangeniswezen al jaren diensten van private partijen betrokken. De meest voorkomende zijn: beveiliging, catering en schoonmaak. In de sectoren tbs en justitiële jeugd bestaan al jaren particuliere inrichtingen.
- De parlementaire onderzoekscommissie concludeert dat het in de afgelopen decennia heeft ontbroken aan een visie waar het gaat om privatisering en verzelfstandiging van overheidstaken. Vooral bezuinigen en inkrimpen van de overheid vormden de belangrijkste motieven. Ook in het voornemen van het kabinet-Rutte I was kostenbesparing het belangrijkste oogmerk. Het voornemen van het kabinet om delen van het gevangeniswezen te privatiseren was niet gebaseerd op een analyse van inhoudelijke en/of bedrijfsmatige aspecten.
- Het parlementair onderzoek heeft laten zien dat de bezuinigingsdoelstelling met privatisering tot dusver niet is bereikt. De door het WODC uitgevoerde verkenning naar privatisering van buitenlandse gevangeniswezen heeft laten zien dat kostenbesparing daar evenmin is bereikt.
- Kostenbesparingen zijn dan niet aangetoond, wel zijn positieve resultaten geconstateerd in het klimaat en de bejegening in Engelse geprivatiseerde inrichtingen voor vreemdelingenopvang, alsook in het Nederlandse PPS-project DC Rotterdam; de privatisering van het forensisch psychiatrisch centrum Van Mesdagkliniek heeft een aantal positieve effecten op de bedrijfsvoering teweeg gebracht. Over het geheel genomen, geven onderzoeken naar de effecten/resultaten van privatisering heel wisselende uitkomsten te zien.
- De parlementaire onderzoekscommissie constateert dat er behoefte is aan een kader dat kan helpen bij de beslissing om al dan niet over te gaan tot privatisering of verzelfstandiging van overheidsdiensten. Ondertussen bestaan er inmiddels diverse kaders, opgesteld vanuit verschillende disciplines, die elk verschillende aspecten benadrukken. De parlementaire onderzoekscommissie heeft zelf een besliskader opgesteld.
- Geconstateerd moet worden dat bij de totstandkoming van het voornemen, van het kabinet-Rutte I, tot privatisering van het gevangeniswezen geen gebruik is gemaakt van een besliskader, zoals bedoeld door de Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer.

10. Visie van de RSJ op privatisering, randvoorwaarden

Een discussie over een standpunt omtrent privatisering van het gevangeniswezen, of wellicht justitiële inrichtingen in breder verband, is deels een academische discussie, aangezien de private sector al op verschillende wijzen is betrokken in de tenuitvoerlegging van sancties, zoals in het voorgaande is gebleken. Ook is gebleken dat privatisering –

alhoewel er geen aanwijzingen voor kostenbesparende effecten zijn gevonden - pluspunten met zich mee kan brengen. Desondanks moet niet te licht tot privatisering worden besloten. Mochten er verdere plannen worden ontwikkeld voor de privatisering van het gevangeniswezen (op onderdelen) dan ziet de RSJ de volgende randvoorwaarden daarbij als essentieel.

Randvoorwaarden

- Aan een beslissing tot privatisering gaat een afweging vooraf die is gebaseerd op een weloverwogen besliskader, zoals aangereikt door de parlementaire enquêtecommissie privatisering en verzelfstandiging. In het besluitvormingsproces wordt stilgestaan bij onder meer de vorm van privatisering en de doelen die men hiermee verwacht te bereiken.
- De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf blijft bij de rijksoverheid liggen, voor welke vorm van privatisering ook wordt gekozen. Voor de inhoud van het regime en de bejegening is de rijksoverheid verantwoordelijk, ook wanneer dit wordt uitgevoerd door personeel dat werkzaam is bij een private partij.
- De doelen van detentie blijven onverkort gehandhaafd. Dat betekent dat de detentie is ingericht op het bevorderen van re-integratie van gedetineerden in de maatschappij en het waarborgen van de veiligheid van de maatschappij.
- De bestaande wet- en regelgeving blijft van kracht en wordt gehandhaafd zodat de rechtspositie en de bejegening van gedetineerden minimaal op hetzelfde niveau liggen als in de huidige situatie.
- Op de uitvoering van de detentie wordt toezicht gehouden door een overheidsinstantie. Daarin vervult de minister van Veiligheid en Justitie een formele rol; zodoende is parlementaire controle geregeld.
- Privatiseringstrajecten worden periodiek geëvalueerd - na maximaal 5 jaar - en eventueel tussentijds gemonitord. PPS-projecten, waar voor een periode van 25 jaar verplichtingen worden aangegaan, dienen in dit opzicht kritisch te worden bekeken. Enkele bestaande praktijken komen wat de Raad betreft al lang in aanmerking voor een degelijk evaluatie-onderzoek, bijvoorbeeld de inzet van particuliere beveiligers.