

Samenvatting

Aanleiding

Dit onderzoek is aangevraagd door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS). DJI is verantwoordelijk voor de uitvoering van straffen en maatregelen, en valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van DGPJS. Het gevangeniswezen is de grootste sector van DJI en ziet zich geconfronteerd met een groeiende informatiebehoefte bij onder andere bestuurders, politiek en inspectiediensten. Die stellen steeds meer vragen over de uitvoering, al dan niet ingegeven door incidenten. Het uitgangspunt van *verantwoording op hoofdlijnen* dat voortvloeit uit de ingestelde verhouding tussen DJI en het ministerie van Veiligheid en Justitie (DJI is een baten-lastendienst) komt daardoor steeds meer onder druk te staan. De sector houdt zo minder speelruimte over om problemen op innovatieve wijze aan te pakken en manieren te zoeken om beter te presteren.

Tegen deze achtergrond willen DJI en DGPJS de mogelijkheden verkennen om meer grip te krijgen op de uitvoering van taken door penitentiaire inrichtingen. Deze taken liggen op het gebied van veiligheid, menswaardige behandeling en resocialisatie van gedetineerden. Er wordt gezocht naar een instrument waarmee de prestaties van verschillende inrichtingen met elkaar *vergeleken* kunnen worden en dat tegelijkertijd helpt om te *leren*, te *verbeteren* en te *verantwoorden*. Het WODC is gevraagd de mogelijkheid van benchmarking te onderzoeken als instrument om de prestatieniveaus transparanter te maken en het leer- en verbeterproces te bevorderen en daarmee het vertrouwen tussen bestuurders en uitvoeringsorganisaties te vergroten. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe kan een onderlinge integrale vergelijking worden gemaakt van de prestaties van penitentiaire inrichtingen en hoe kan benchmarking plaatsvinden zodat leren, verbeteren en verantwoorden worden bevorderd?

Methode

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de literatuur uit verschillende wetenschappelijke disciplines, zoals de bestuurskunde en de penologie. Ook zijn kwantitatieve analyses verricht op empirisch cijfermateriaal van het Nederlandse gevangeniswezen. In aanvulling hierop zijn experts uit het gevangeniswezen geraadpleegd.

Bevindingen

Wat is benchmarking?

Benchmarking is ontstaan in het bedrijfsleven, als een methode om organisaties of organisatieonderdelen bij elkaar ‘de kunst af te laten kijken’, opdat zij er beter in slagen hun doelstellingen te realiseren. Het instrument benchmarking heeft sinds zijn ontstaan steeds meer functies opgenomen, zoals het monitoren en vergelijken van prestaties, het overdragen van *good practices* en het voorzien in managementinformatie. Het vergelijken van prestaties en het blootleggen van verschillen moet organisaties tot actie aanzetten.

Is benchmarking ook geschikt voor de publieke sector?

De bruikbaarheid van benchmarking voor de publieke sector is niet evident. Publieke organisaties worden minder snel in hun bestaansrecht bedreigd bij slechte prestaties, doordat zij minder onderhevig zijn aan marktwerking. In verschillende branches van de publieke sector zijn intussen echter positieve ervaringen opgedaan met benchmarking. Het inzichtelijk maken van prestatieverschillen zet aan tot acties en maatregelen; de bestuurder van de publieke organisaties moet er wel op toezien dat het instrument actief wordt gebruikt.

Welke gegevens zijn bruikbaar om prestaties te meten?

Ervaringen uit andere branches in binnen- en buitenland leren dat metingen op het gebied van tamelijk abstracte doelstellingen (‘outcome’, bij penitentiaire inrichtingen bijvoorbeeld maatschappelijke veiligheid en het voorkomen van recidive) vooralsnog niet geschikt zijn om de prestaties van publieke organisaties in beeld te brengen. De bijdrage van een publieke organisatie aan dergelijke fenomenen is ongewis en in het beste geval indirect, lastig traceerbaar en slechts een van de werkzame factoren. Het lijkt beter om gebruik te maken van de directe uitvoeringsresultaten (‘output’) en de manier waarop deze zijn bereikt (‘throughput’).

Hoe moeten prestaties worden gewaardeerd?

Benchmarking in de publieke sector hoeft niet, zoals in het bedrijfsleven vaak het geval is, op elke indicator de hoogst denkbare prestaties na te streven. Het is bijvoorbeeld niet wenselijk dat de gedetineerden in luxe leven; aan de andere kant is bij wet geregeld dat gedetineerden toegang moeten hebben tot bepaalde voorzieningen zoals sportfaciliteiten, een bezoekersruimte en een bibliotheek. Er moet dus een norm worden gesteld voor het gewenste prestatieniveau. Naast effectiviteit is tevens efficiëntie belangrijk. Wanneer twee organisaties beide voldoen aan de norm, presteert degene met de minste kosten het beste.

Wat is de definitie van benchmarking in de publieke sector?

Benchmarking in de publieke sector is een bedrijfsvoerings- en verantwoordingsinstrument, gericht op de belangrijkste doelstellingen van een organisatie. Het meet en vergelijkt de prestaties van deze en soortgelijke organisaties en stelt een prestatienorm door één organisatie als 'desired level performer' aan te wijzen. Het verbindt deze met afwijkend presterende organisaties om 'good practices' uit te wisselen en toe te passen, met als oogmerk de prestaties te verbeteren.

Over welke thema's moet de prestatiemeting en de benchmarking gaan?

Het gevangeniswezen voert de straffen en maatregelen uit die door een rechter zijn opgelegd. Het oogmerk van de rechter om tot opsluiting over te gaan is daarom het eerste houvast. De zogeheten strafdoelen zijn: vergelding, specifieke preventie en generale preventie. Niet elk van deze doelen van de strafrechter heeft directe weerslag op de uitvoering van het gevangeniswezen. Van de strafdoelen kunnen de volgende gebieden worden afgeleid waarop penitentiaire inrichtingen moeten presteren in het primaire proces:

- veiligheid van gedetineerden en personeel binnen de penitentiaire inrichting (interne veiligheid);
- geen ontvluchtingen (externe veiligheid);
- menswaardigheid;
- resocialisatie.

Uit deze prestatiethema's vloeien allerlei taken voort. Deze zijn in dit onderzoek in kaart gebracht op basis van relevante beleidsdocumenten en wet- en regelgeving.

Op het thema veiligheid zijn metingen beschikbaar. De planning- en controlcyclus en enquêtes onder personeel en gedetineerden leveren bijvoorbeeld gegevens op over veiligheid. Op andere taakgebieden zijn slechts beperkt landelijke gegevens beschikbaar. Om die reden is ervoor gekozen het onderzoek te beperken tot het prestatiethema veiligheid.

Met welke beperkende factoren moet de prestatiemeting rekening houden?

Het is niet in alle gevallen evident in hoeverre een penitentiaire inrichting controle heeft over de metingen van het prestatiethema veiligheid. Bij een prestatiemeting gaan we ervan uit dat de scores kunnen worden toegeschreven aan de prestaties van het management en personeel, maar dit is niet altijd het geval. Ook de omstandigheden van de organisatie kunnen een rol spelen, zoals de regio, het gebouw of het type gedetineerden dat de gevangenis herbergt. Een zinvolle prestatievergelijking houdt daarom rekening met de 'gegeven omstandigheden'. In dit onderzoek worden die *restrictieve factoren* genoemd. Dit onderzoek ontleent aan de literatuur een overzicht van de factoren die ertoe doen als het gaat om de veiligheid in een penitentiaire inrichting. Vervolgens is aan experts gevraagd de factoren te beoordelen op de mate van beïnvloedbaarheid.

Restrictieve factoren bij het performancethema veiligheid zijn:

- kenmerken van de gedetineerden, zoals leeftijd, aantal eerder gepleegde delicten, etniciteit en eventuele emotionele en psychiatrische stoornissen;
- kenmerken van de inrichting, zoals het gebruik van één cel door meerdere personen, grootte van de inrichting, de architectonische opzet van het cellengebouw en hoe open of gesloten het regime is.

Beïnvloedbare factoren zijn:

- samenstelling van de gedetineerdenpopulatie per afdeling;
- samenstelling van het personeelsbestand;
- detentieomstandigheden;
- beveiliging;
- aspecten van personeelsmanagement, zoals leiderschapsstijlen, communicatie tussen personeelsleden en de manier waarop gedetineerden worden bejegend.

Welke factoren zijn van belang voor veiligheid?

Voor dit onderzoek zijn kwantitatieve analyses verricht om te toetsen of de restrictieve en beïnvloedbare factoren samenhangen met de scores van de penitentiaire inrichtingen op veiligheidsindicatoren. Deze laten zien dat bij de meeste indicatoren de scores samenhangen met zowel restrictieve als beïnvloedbare factoren.

Het *architectonisch model van het gebouw* en het *regime* blijken restrictieve factoren die vaak samenhangen met de scores van de indicatoren. Dit bewijst dat het corrigeren van prestatiescores voor restrictieve factoren van belang is. Beïnvloedbare factoren die significant samenhangen met de indicatoren van het performancethema veiligheid zijn *managementaspecten* (zoals werkbelasting van personeel, mate van autonomie, ondersteuning door collega's en leiderschapsstijlen), bejegeningstijlen van personeel en detentieomstandigheden van gedetineerden (zoals hygiëne en contact met de buitenwereld).

Hoe kunnen kwantitatieve gegevens worden gebruikt om de prestaties van penitentiaire inrichtingen te vergelijken?

Voor dit onderzoek is een model getoetst dat aan de hand van de restrictieve factoren de verwachte prestatiescore op basis van kwantitatieve gegevens uitrekent voor elke inrichting. Een vergelijking tussen de verwachte en de gerealiseerde score maakt duidelijk hoe een inrichting presteert en hoe verschillende inrichtingen zich tot elkaar verhouden. Een rangorde volgens dit model geeft een aanzienlijk ander beeld dan was ontstaan met de ongecorrigeerde cijfers. Het model blijkt daarmee bruikbaar.

Voor elke indicator kan op deze manier een oordeel worden gegeven over de prestaties van de penitentiaire inrichtingen, waarbij rekening is gehouden met de gegeven omstandigheden ter plaatse.

De indicatoren tezamen geven een omvattend beeld van de prestaties per inrichting per thema.

Hoe zijn meetfouten te vermijden?

Het risico op meetfouten en eenzijdige oordelen bij benchmarking is aanmerkelijk te verkleinen door verschillende bronnen te gebruiken (zoals registraties van het aantal incidenten en enquêtes) en verschillende facetten van één thema te meten, bij veiligheid bijvoorbeeld het gevoel van veiligheid en het aantal geregistreerde incidenten. Dat is in dit onderzoek gebeurd.

Een andere manier om meetfouten op te sporen is controleren of de metingen op verschillende indicatoren inhoudelijk consistent zijn. Dat bleek vaak het geval.

Is benchmarking in het gevangeniswezen effectief?

Via een ex-ante-uitvoeringsanalyse is onderzocht welke gevolgen de invoering van benchmarking in het gevangeniswezen kan hebben. De gebruikte methodiek valt uiteen in drie delen: een beleidslogica-analyse, een praktijk-analyse en een risico-inventarisatie.

De beleidslogica-analyse laat zien dat zowel op grond van ervaringen uit andere branches en landen als op theoretische gronden is te verwachten dat benchmarking bij kan dragen aan de beoogde doelen.

Inrichtingsdirecteuren toonden zich overwegend positief over de invoering van benchmarking, zo bleek uit de praktijkanalyse. Men verwacht dat betere prestatievergelijkingen een ‘helder punt aan de horizon’ zullen zijn, dat inrichtingen stimuleert om beter te presteren en te leren van elkaar.

De inrichtingsdirecteuren zien wel risico's. Een rigide focus op bepaalde prestatie-indicatoren kan ervoor zorgen dat men alleen nog aandacht heeft voor dat wat gemeten wordt en angst om fouten te maken de boventoon voert. De directeuren denken echter dat zulke risico's goed te beheersen zijn door bij de benchmarking gebruik te maken van verschillende meetmethoden en bronnen. Ook het rekening houden met restrictieve factoren helpt daarbij. Er moeten niet van alle inrichtingen exact dezelfde prestaties worden geëist, maar er moet enige ruimte voor variatie zijn, zodat men innovatieve maatregelen kan doorvoeren. Bovenal moet het management altijd gelegenheid krijgen om de cijfers in gesprekken nader toe te lichten en van een context te voorzien. Alles bijeengenomen geeft de ex-ante-uitvoeringsanalyse een overwegend positief oordeel over de invoering van benchmarking.

Conclusies

- Dit onderzoek stelt vast dat er mogelijkheden zijn om benchmarking in te voeren in het gevangeniswezen en dat dit bij kan dragen aan prestatieverbetering van de penitentiaire inrichtingen.

- Veel technische en organisatorische randvoorwaarden zijn reeds aanwezig voor invoering. Er is bijvoorbeeld een overkoepelende missie voor penitentiaire inrichtingen, er zijn metingen die iets zeggen over de prestaties en deze metingen worden in alle inrichtingen op dezelfde wijze verricht. Tussen inrichtingen blijken de scores op een aantal indicatoren inderdaad te verschillen, wat benchmarking tot een zinvol instrument maakt. In andere randvoorwaarden kan zonder al te grote inspanningen worden voorzien.
- Door de omstandigheden die het management van een inrichting niet in de hand heeft te isoleren van de factoren die het wél kan beïnvloeden, is het beter mogelijk de prestaties van verschillende inrichtingen te vergelijken. De gegeven omstandigheden van een inrichtingsmanagement, zoals de architectonische opzet van het gebouw en het regime dat moet worden gevoerd, kunnen op andere organisatieniveaus (bijvoorbeeld het bestuursdepartement) wel beïnvloedbaar of ‘veranderbaar’ zijn.
- Het is te verwachten dat benchmarking inderdaad zal leiden tot betere prestaties, leren van elkaar en heldere verantwoording. Vanuit wetenschappelijk oogpunt zijn er echter geen garanties te geven voor de effectiviteit van het instrument; evenmin is het beoogde leereffect zeker. Er bestaat bijvoorbeeld het gevaar dat benchmarking slechts een protocol wordt, dat bestuurders en vestigingsmanagers extra tijd kost maar de facto niet veel oplevert. Actieve en blijvende aandacht voor dit soort onbedoelde neveneffecten is daarom noodzakelijk. Een ‘lerende attitude’ van leidinggevendenden moet daarbij de basishouding zijn.
- De regiodirecteuren zouden voldoende tijd en middelen moeten bieden voor innovatie binnen de inrichtingen. Zij zouden zich niet direct sturend op moeten stellen wanneer prestatievergelijkingen beschikbaar komen. Aan de andere kant moet benchmarking ook niet vrijblijvend zijn; de sectordirectie kan het proces van leren en verbeteren stimuleren en er zo nodig op sturen. De bereidheid tot verandering en leren van elkaar is doorslaggevend voor het succes van benchmarking.

Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen dienen ter ondersteuning van een verantwoorde invoering:

- Prestatie-indicatoren moeten aansluiten bij de huidige doelstellingen van de organisatie en de metingen moeten verschillen tussen inrichtingen kunnen blootleggen. Tegen die achtergrond wordt aanbevolen de prestatie-indicatoren van het gevangeniswezen periodiek te toetsen en zo nodig bij te stellen.

- Er moeten meer gegevens worden verzameld aan de hand waarvan de prestatiemetingen op het gebied van *menswaardigheid* en *resocialisatie* kunnen worden uitgebreid.
- Rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid dat *good practices* niet in alle inrichtingen hetzelfde effect hebben.
- Bij de interpretatie van rangordes van performanscores is behoedzaamheid geboden: een lagere plaats in een rangorde wil niet per se zeggen dat een inrichting in absolute zin veel slechter presteert.
- Het is nodig te blijven investeren in wetenschappelijk onderzoek naar beïnvloedbare factoren die samenhangen met prestatie-indicatoren.
- Men dient bewust om te springen met de normstelling bij prestatie-indicatoren. Een landelijk gemiddelde als norm is niet de ideale norm. De kans is groot dat inrichtingen die boven de norm presteren de teugels laten vieren, waardoor de gemiddelde prestaties van alle penitentiaire inrichtingen afnemen en de norm naar beneden wordt bijgesteld, zodat een neerwaartse spiraal ontstaat.
- Benchmarking moet stevig worden ingebed in de organisatie van het gevangeniswezen. Zorg voor betrouwbare data en laat alle leidinggeven- den (van hoog tot laag) het instrument actief gebruiken om te leren en te innoveren. Alhoewel de infrastructuur voor benchmarking ten dele aanwezig is, moeten ook de bestuurders en beleidsmakers van DJI ervoor waken dat benchmarking op de agenda komt en blijft.
- Prestatiecijfers spreken niet altijd voor zich. Het is dan ook aan te bevelen dat bestuurders prestatiecijfers in een context plaatsen en 'het verhaal achter de cijfers' laten meewegen in hun oordeel.