

Benchmarking in het gevangeniswezen

294

Onderzoek en beleid

Benchmarking in het gevangenis- wezen

Een onderzoek naar de mogelijkheden van het vergelijken en verbeteren van prestaties

T. Molleman



Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail budh@boomdistributiecentrum.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2011  WODC

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-458-6

NUR 824

Voorwoord

Wat zijn de prestaties van de Nederlandse penitentiaire inrichtingen? Zijn die prestaties te meten? Zijn alle inrichtingen met elkaar te vergelijken? En hoe kunnen we een prestatievergelijking inzetten om ervoor te zorgen dat inrichtingen op een heldere manier verantwoording afleggen, van elkaar leren en beter gaan presteren?

Dit onderzoek geeft een antwoord op deze vragen. Die antwoorden zijn gebaseerd op literatuur over het effect van prestatiemetingen in verschillende branches en landen en daarnaast op cijfermateriaal over het Nederlandse gevangeniswezen en op een expertraadpleging waar inrichtingsdirecteuren naar hun ervaringen en visie werd gevraagd.

Wat het meten van prestaties in dit geval ingewikkeld maakt, is dat penitentiaire inrichtingen een breed scala aan taken vervullen en dat er vanuit verschillende hoeken eisen aan ze gesteld worden. Sommige taken zijn heel concreet: gedetineerden moeten een uur per dag in de buitenlucht kunnen zijn, ze moeten niet ontvluchten en ze moeten op gezette tijden bezoek kunnen ontvangen. Andere taken zijn moeilijker te meten: penitentiaire inrichtingen moeten bijvoorbeeld zorgen dat de samenleving veiliger wordt en dat gedetineerden minder recidiveren. Niet alleen de wet stelt eisen aan penitentiaire inrichtingen, ook bestuurders, beleidsmakers en toezichthouders hebben zo hun verwachtingen.

In dit onderzoek is voornamelijk cijfermateriaal gebruikt over de *veiligheid* van de penitentiaire inrichtingen. Prestaties van penitentiaire inrichtingen op het gebied van veiligheid kunnen worden gemeten aan de hand van bijvoorbeeld aantallen 'incidenten', controle van urine op drugsgebruik, verzuimpercentages onder het personeel en 'het gevoel van veiligheid' van personeel en gedetineerden. Maar penitentiaire inrichtingen op een valide manier met elkaar vergelijken lukt pas als we de prestatiemetingen corrigeren voor omstandigheden die de directie van zo'n instelling niet in de hand heeft. Zo maakt het uit hoe zwaar een gevangenis beveiligd is en of het gebouw een koepelvorm heeft dan wel een flat is met vijf verdiepingen.

Dit onderzoek beschrijft een methode hoe te corrigeren voor deze omstandigheden en daarmee tot betere mogelijkheden te komen om prestaties te vergelijken. Een belangrijke bevinding is dat prestatievergelijking tussen inrichtingen niet gebaseerd moet zijn op een enkele databron. Het gecombineerd gebruik van meerdere bronnen verkleint de kans op meetfouten en maakt de vergelijking robuuster.

Dit vergelijken is geen doel op zich, maar beoogt ook penitentiaire inrichtingen op gedegen wijze verantwoording af te laten leggen, van elkaar te laten leren en hun prestaties te laten verbeteren.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Dankwoord

Allereerst gaat dank uit naar de Dienst Justitiële Inrichtingen, in het bijzonder naar de heer R. Scherf (facilitering van het gehele onderzoeksproces binnen DJI) en de heer P. van der Sande. Voorts hebben H. Kaal, A. van der Laan en A. van den Hurk het manuscript van waardevolle commentaren voorzien. Voor methodologische ondersteuning worden R. Jennissen, N. Tollenaar en G. Weijters bedankt. Verder zijn S. Bogaerts, H. Bongers, M. Brouwers, M. Kok, P. Linckens, G. Mol, A. More en de businesscontrollers van DJI behulpzaam geweest bij dit onderzoek. Natuurlijk gaat tevens dank uit naar de begeleidingscommissie en de expertgroepen die zijn betrokken in dit onderzoek.

Inhoud

Afkortingen en centrale begrippen	13
Samenvatting	15
1 Aanleiding en de opbouw van de studie	23
1.1 Het Nederlandse gevangeniswezen: enkele feiten ter inleiding	23
1.1.1 De organisatie van het gevangeniswezen	24
1.1.2 De relatie tussen penitentiaire inrichtingen en bestuurders	25
1.2 Verzelfstandiging, verantwoording en probleemstelling	26
1.2.1 Verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties	26
1.2.2 Het gevangeniswezen en het verantwoorden van prestaties	28
1.2.3 Probleemstelling	30
1.3 Onderzoeksvragen	33
1.4 Opbouw van het rapport	34
1.5 Afbakening	35
2 Benchmarking	37
2.1 Definitie van benchmarking	37
2.1.1 Benchmarking: ontstaan in het bedrijfsleven	37
2.1.2 Benchmarking in publieke organisaties	38
2.1.3 Benchmarking: een breed bedrijfsvoeringsinstrument?	40
2.1.4 Definitie van benchmarking in de publieke sector	41
2.2 De methodiek van benchmarking	42
2.3 Het meten van performance	44
2.3.1 Meetplan	44
2.3.2 Informatieverzameling	46
2.3.3 Analyse van performance-informatie	47
3 Van strafdoelen naar taken: beschikbare metingen en betrouwbaarheid	49
3.1 Strafdelen, detentiefuncties en uitvoeringstaken	49
3.1.1 Het doel van de straf	52
3.1.2 Doelstellingen in termen van output en outcome	57
3.1.3 Samenvattend: van strafdoelen naar uitvoeringstaken	61
3.2 Operationaliseren van performancethema's	62
3.2.1 Het performancethema veiligheid	63
3.2.2 Het performancethema menswaardigheid	65
3.2.3 Het performancethema resocialisatie	69
3.3 Meetbaarheid van performancethema's	72
3.3.1 Personeelsenquête	72
3.3.2 Gedetineerdenenquête	74
3.3.3 Psychometrische kwaliteit enquêtes	75
3.3.4 De planning- en controlcyclus	78
3.3.5 Kwaliteit registraties planning- en controlcyclus	79

3.4	Beschikbare metingen voor performancevergelijking	81
4	Restrictieve en beïnvloedbare factoren bij het performancethema veiligheid	85
4.1	Literatuurraadpleging: factoren relevant voor de veiligheid in een penitentiaire inrichting	86
4.1.1	Individuele factoren	86
4.1.2	Situationele factoren	90
4.2	Expertraadpleging: relevantie en beïnvloedbaarheid van de factoren	98
4.3	Concluderend over restrictieve en beïnvloedbare factoren	105
5	Toetsing van de veronderstelde verbanden met veiligheid	107
5.1	Beschrijvende statistiek en methode van toetsing	107
5.2	Empirische toetsing per indicator	110
5.2.1	Ontvluchtingen	110
5.2.2	Geweldsincidenten tussen gedetineerden	110
5.2.3	Geweldsincidenten richting personeel	112
5.2.4	Percentage positieve urinecontroles	113
5.2.5	Lang en kort verzuim personeel	114
5.2.6	Onderlinge agressie en geweld	116
5.2.7	Beleving personeel van conflict op de afdeling	119
5.2.8	Veiligheidsbeleving van personeel	120
5.2.9	Veiligheidsbeleving gedetineerden	121
5.2.10	Discriminatie door PIW'ers	122
5.2.11	Aanwezigheid drugs op de afdeling	123
5.3	Concluderend: de resultaten van de analyses en enkele kanttekeningen	125
6	Methodologie van performancevergelijking	129
6.1	Weegfactoren en normen, vergelijken en beoordelen	129
6.2	Aanpak per indicator	131
6.3	Analyse van de variabelen die ten grondslag liggen aan de prestatie-indicatoren	135
6.4	Een overzichtsweg van het performancethema veiligheid	141
6.5	Methodologie van performancevergelijking: samengevat	146
7	Ex-ante-uitvoeringsanalyse	149
7.1	Beleidslogica-analyse	149
7.1.1	Gebruik van meerdere bronnen en waarnemingstheorieën	150
7.1.2	De manier waarop de prestaties worden bereikt	154
7.1.3	Het stellen van performancenormen	154
7.1.4	Sponsors, nadruk op verbeteren en organisatorische capaciteit	155
7.2	Expertraadpleging: praktijkanalyse	156

7.3	Quickscan van risico's en beheersmaatregelen	157
7.4	Samenvattend: ex-ante-uitvoeringsanalyse	160
8	Conclusie en aanbevelingen	161
8.1	Conclusie	161
8.2	Aanbevelingen	166
8.2.1	Herijken indicatoren	166
8.2.2	Uitwisselen van good practices	167
8.2.3	Risico's van ranking	167
8.2.4	Blijvende zoektocht naar beïnvloedbare factoren	168
8.2.5	Normstelling	168
8.2.6	Implementatie van benchmarking	168
	Summary	171
	Literatuur	179
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie	195
Bijlage 2	Het klassieke benchmarkproces in tien stappen (Camp, 1989)	197
Bijlage 3	Instructiedocumenten informatieverzameling	201
Bijlage 4	Dataverzameling en analyse van de prestatie-indicatoren	211
Bijlage 5	Analyse van de prestatie-indicatoren	225

Afkortingen en centrale begrippen

Afkortingen

BASAM	Basisvragenlijst Amsterdam
BBI	Beperkt Beveiligde Inrichting
BIBA	Beveiligde Individuele Begeleidingsafdeling
BGG	Afdeling voor Beperkt Gemeenschapsgeschieden
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZA	Bijzondere Zorgafdeling
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale Auditdienst
DBV	Directie Bijzondere Voorzieningen
DGPJS	Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DForZo	Directie Forensische Zorg
EAUA	Ex-ante-uitvoeringsanalyse
EBI	Extra Beveiligde Inrichting
EPR	European Prison Rules
ESA	Externe Security Audit
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZA	Extra Zorgafdeling
FOBA	Forensische Observatie en Begeleidingsafdeling
FSU	Forensische Schakelunit
GW	Gevangeniswezen
Gw	Grondwet
HvB	Huis van bewaring
IBA	Individuele Begeleidingsafdeling
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
ISt	Inspectie voor Sanctietoepassing
JJI	Justitiële Jeugdinrichtingen
JOVO	Afdeling voor Jong Volwassenen
LAA	Landelijke Afzonderingsafdeling
LABG	Landelijke Afdeling voor Beheersproblematische Gedetineerden
MinFin	Ministerie van Financiën
MPC	Meerpersoonscel
MvJ	Ministerie van Justitie (heden Veiligheid en Justitie)
OPI	Optimalisering Personele Inzet
P&C	Planning- en controlcyclus
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	Penitentiaire inrichting
PIW'er	Penitentiair inrichtingswerker
PMO	Psychomedisch overleg
POP	Persoonlijk ontwikkelingsplan
RMO	Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling

RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek
RSJ	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
SOV	Strafrechtelijke Opvang Verslaafden
TA	Terroristenafdeling
VBA	Verslaafdenbegeleidingsafdeling
VN	Verenigde Naties
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBBI	Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Centrale begrippen

- *Benchmarking*: een instrument dat prestaties – voortvloeiend uit de organisatiedoelstellingen – vergelijkt tussen organisatieonderdelen en uitwisseling van kennis tussen die onderdelen stimuleert om de prestaties te verbeteren.
- *Penitentiair primair proces*: verwijst naar de werkzaamheden met betrekking tot de begeleiding van en zorg voor gedetineerden.
- *Performance*: de mate van taakvervulling, oftewel het presteren van een bepaalde organisatie ten aanzien van de doelstellingen van die organisatie.
- *Prestatie-indicatoren*: indicatoren die langs empirische weg gemeten worden bij organisatieonderdelen en waaraan de mate van prestatie wordt afgelezen.
- *Restrictieve factoren*: factoren die met de scores op prestatie-indicatoren samenhangen, maar niet te beïnvloeden zijn door het management; het zijn met andere woorden de ‘gegeven omstandigheden’ van een organisatie.

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.

1 Aanleiding en de opbouw van de studie

Toen in 1995 de Dienst Justitiële Inrichtingen¹ (DJI) een verzelfstandiging doormaakte (DJI werd een baten- en lastendienst), was het de bedoeling dat de uitvoering op afstand van het ministerie werd gezet en dat daar nog slechts op hoofdlijnen op zou worden toegezien. Het ministerie legt bij baten- en lastendiensten de nadruk op de resultaten en niet op budget en apparaatzin (Ministerie van Financiën, 2007). Het Nederlandse gevangeniswezen is sindsdien aangestuurd met gebruikmaking van een planning- en controlcyclus waaruit enkele elementen als bron dienen voor verantwoording naar het ministerie (betreffende de voornoemde hoofdlijnen). De verzelfstandiging heeft geleid tot een nieuwe balans tussen de mate van verantwoordingsbereidheid van de uitvoeringsorganisatie (het gevangeniswezen) enerzijds en de controlebehoefte van de beleidsverantwoordelijken (bestuursdepartement) anderzijds. De uitgangspunten van 'decentrale speelruimte' en zelfregulatie lijken in de loop der tijd steeds meer onder druk te staan (mede ingegeven door incidenten waarvoor de politieke top van het ministerie ter verantwoording wordt geroepen). Ook de toenemende behoefte aan managementinformatie en toezicht speelt een rol. Deze beweging is ook in andere branches waarneembaar (WRR, 2004). De WRR wijst er ook op dat er behoefte ontstaat aan nieuwe besturings- en verantwoordingsarrangementen die zowel bij moeten dragen aan het interne leer- en verbetervermogen van de uitvoeringsorganisatie, alsook voorzien in verantwoording, waardoor controle door de beleidsverantwoordelijken voldoende mogelijk is. Het overkoepelende doel daarbij is de bevordering van effectiviteit en efficiëntie, hier aangeduid met de term *performance*.² In dit onderzoek wordt gezien of *benchmarking* in een dergelijk arrangement kan voorzien voor het Nederlandse gevangeniswezen. De organisatie van het gevangeniswezen, de aansturing en de probleemstelling worden in dit hoofdstuk verder uiteengezet. Daarna worden de onderzoeksvragen geformuleerd.

1.1 Het Nederlandse gevangeniswezen: enkele feiten ter inleiding

Het grootste onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen³ vormt het stelsel van penitentiaire inrichtingen van de sector Gevangeniswezen. Meer dan twee derde van het DJI-personeel werkt bij een penitentiaire inrichting van die sector. De sector kende, in 2008, een arbeidsbezetting van ongeveer 11.000 fulltime-equivalenten⁴ (DJI, 2008b). Bijna 80% van de personeelsleden werkt in de executieve dienst en is in die hoedanigheid direct betrokken bij

1 De justitiële inrichtingen ressorteerden tot 1988 onder de Directie Gevangeniswezen en van 1988 tot 1995 onder de Directie Delinquentenzorg en Jeugdbescherming van het ministerie van Justitie.

2 Performance staat voor de mate van taakvervulling, oftewel het presteren van een bepaalde organisatie ten aanzien van de doelstellingen van die organisatie. Hier worden enkel de efficiëntie en effectiviteit bedoeld. In sommige zienswijzen worden ook andere e's onder performance gevat, zoals economy en ethics.

3 DJI ressorteert als baten-lastendienst onder het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

4 Komende jaren wordt de benodigde personele capaciteit geschat op minder dan 10.000 fte (DJI, 2009c).

het primair proces: de werkzaamheden met betrekking tot de begeleiding van en zorg voor gedetineerden. Tussen 2005 en 2009 liep de celcapaciteit terug van ruim 15.000 tot ruim 13.500 gerealiseerde plaatsen (DJI, 2010).⁵ Daarmee beslaat het gevangeniswezen ook ongeveer twee derde van de DJI-capaciteit (DJI, 2008a).

De celcapaciteit is verdeeld over meerdere penitentiaire inrichtingen⁶ die verschillende bestemmingen kunnen hebben, zoals huis van bewaring, gevangenis of open inrichting.⁷ Een penitentiaire inrichting heeft soms de functie van huis van bewaring, maar kan daarbij ook een aantal gevangenisafdelingen herbergen. Sommige penitentiaire inrichtingen bieden ook op 'open' afdelingen huisvesting aan gedetineerden in het laatste deel van hun gevangenisstraf. Binnen de drie hoofdbestemmingen kent het gevangeniswezen een aantal regimedifferentiaties. Naast de standaardregimes bestaan er differentiaties voor bijvoorbeeld arrestanten, gedetineerden die om veiligheidsredenen een individuele benadering vragen⁸ en gedetineerden die geïndiceerd zijn voor intensieve (psychiatrische) begeleiding of verslavingszorg (DJI, 2007). Vrouwen worden op separate afdelingen en/of locaties geplaatst⁹ en kennen een licht afwijkende regimedifferentiatie; binnen de genoemde bestemmingen zijn er voor hen plaatsen voor bijvoorbeeld 'moeder met kind'. Zwaar beveiligde, afgezonderde en op verslaving gerichte plaatsen zijn niet gedifferentieerd naar afdelingen voor vrouwelijke gedetineerden (DJI, 2007).

De totale instroom van gedetineerden in het gevangeniswezen nam af van jaarlijks 44.000 personen in 2005 naar 40.000 personen in 2009. Daarvan is gemiddeld 8% vrouw (DJI, 2010). Voorts werd de celcapaciteit maar ten dele benut in de afgelopen jaren. Tot en met 2005 was de capaciteit bijna volledig bezet; daarna nam de celbezetting af tot 81% in 2008. In 2009 lag dit percentage weer boven de 85 (DJI, 2010).

1.1.1 De organisatie van het gevangeniswezen

Het gevangeniswezen is opgebouwd uit 29 vestigingen waarbinnen leefafdelingen vallen. Tot november 2009 kende de organisatiestructuur meer lagen. Leefafdelingen vielen tot dan toe binnen respectievelijk units, locaties en clusters. De data van dit onderzoek hebben betrekking op de periode voor de ingrijpende structuurwijziging in de organisatie, namelijk de periode

⁵ Hierbij is de tijdelijk ingehuurde celcapaciteit bij de Directie Bijzondere Voorzieningen inbegrepen.

⁶ Verderop in deze paragraaf wordt ingegaan op de wijzigingen in de organisatiestructuur die zijn doorgevoerd in 2009.

⁷ Tot november 2009 bestonden er vijftig locaties, onderverdeeld in twintig clusters. Wanneer de lijst van inrichtingen wordt aangehouden zoals die is gehanteerd in de Penitentiaire Landkaart 2008, zijn er binnen het gevangeniswezen zestig unieke locaties te onderscheiden. Tien van de onderscheiden locaties zijn organisatorisch onderdeel van een andere locatie. Het gaat hier om kleine ZBBI-vestigingen, locaties die op eenzelfde terrein gesitueerd zijn en het penitentiair coördinatie- en trainingscentrum in Breda.

⁸ Ook wel beheersproblematische en beperkt gemeenschaps geschikte gedetineerden genoemd.

⁹ Behoudens enkele uitzonderingen, zoals de FOBA en TA; bij dergelijke individuele regimes komen gedetineerden niet of nauwelijks met elkaar in aanraking en zijn separate afdelingen voor mannen en vrouwen niet aanwezig.

2006-2007. Ten behoeve van de bruikbaarheid van dit onderzoek voor de toekomst is ervoor gekozen om de *locaties* te onderzoeken; het 'oude' organisatieniveau dat het meest lijkt op de 'nieuwe' *vestigingen*. In het algemeen wordt gesproken over penitentiaire inrichtingen, die in dit onderzoek gelijk worden gesteld aan de 'oude' locaties.

In de penitentiaire inrichtingen zijn verschillende medewerkers werkzaam die taken uitvoeren op het gebied van veiligheid, beveiliging, bejegening, geestelijke, medische en psychologische zorg en het begeleiden van arbeid, educatie, recreatie en sport. De medewerkers werken bijna allemaal inrichtingsbreed, maar kunnen zich richten op een specifieke groep gedetineerden. Een arbeidsmedewerker richt zich bijvoorbeeld (vanzelfsprekend) op die gedetineerden die in de werkzaal aanwezig zijn. Doorgaans staat het team bewaarders ten dienste van de inrichting als geheel (cameratoezicht, celinspectie en bijvoorbeeld visitatie). Penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers) werken doorgaans niet inrichtingsbreed, maar zijn werkzaam op een specifieke leefafdeling waarin een groep gedetineerden verblijft. PIW'ers zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding en bejegening van gedetineerden en zijn voor hen het eerste aanspreekpunt. Aan het hoofd van een leefafdeling binnen een penitentiaire inrichting staat een afdelingshoofd dat leiding geeft aan de PIW'ers. Aan het hoofd van een penitentiaire inrichting stond voorheen een locatiedirecteur, anno 2011 wordt gesproken van een vestigingsmanager.¹⁰ Hij of zij is de integraal verantwoordelijke functionaris met omvangrijke bevoegdheden, vastgelegd in de Penitentiaire beginselenwet. De verantwoordingslijn naar het hoofdkantoor van de baten- en lastendienst is in november 2009 tevens gewijzigd. Waar vroeger algemeen directeuren verantwoording aflegden aan hun sectordirecteur (die lid was van de directieraad DJI op het hoofdkantoor), is deze bestuurslaag verdwenen en leggen vestigingsdirecteuren direct verantwoording af aan de regiodirecteuren op het hoofdkantoor.

1.1.2 *De relatie tussen penitentiaire inrichtingen en bestuurders*

Omdat elke publieke dienst zijn taakvervulling, uitvoering en bedrijfsvoering moet verantwoorden (volgens de Comptabiliteitswet), is inzicht in de prestaties noodzakelijk. De prestaties moeten transparant zijn, zodat beoordeeld kan worden of er op een verantwoorde wijze wordt omgegaan met gelden die deze organisaties krijgen toegewezen. Er wordt door DJI informatie over de performance van penitentiaire inrichtingen verzameld, maar deze is niet zonder meer vergelijkbaar. Het performanceoverzicht dat kan worden verkregen uit de reguliere planning- en controlcyclus betrof tot voor kort een beeld op het niveau van de gevangenisclusters en maakte daarmee de perfor-

¹⁰ Een vestiging kent in sommige gevallen dezelfde grootte als een 'oude' locatie. In sommige gevallen zijn meerdere 'oude' locaties samengevoegd in één vestiging. Tussen de leefafdelingen en locaties bevond zich nog een bestuurslaag, te weten de unit met een unitdirecteur aan het hoofd. Deze laag is per november 2009 geheel verdwenen.

mance van afzonderlijke inrichtingen niet inzichtelijk.¹¹ Daarnaast is het onbekend in welke mate de performance-informatie uit penitentiaire inrichtingen op een vergelijkbare wijze is verkregen, verwerkt en gerapporteerd. Pas wanneer die kennis aanwezig is, kan de performance tussen inrichtingen worden vergeleken en kunnen verschillen inzichtelijk worden. Een dergelijke 'inzichtelijkheid' kan ten goede komen aan een constructieve relatie tussen de verantwoordelijke uitvoerings- en beleidsdirecties (de sectordirectie Gevangeniswezen van DJI en het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Veiligheid en Justitie) en de uitvoeringspraktijk van de inrichtingen. Het vertrouwen in de relatie tussen de genoemde partijen (bestuurders en uitvoerders) is een bepalende factor voor de speelruimte die de uitvoering wordt gelaten om de taken naar eigen inzicht te vervullen. Juist die ruimte wordt verondersteld van belang te zijn voor innovatie en het verbeteren van prestaties (WRR, 2004; BZK, 2007). Volgens de WRR (2004) worden echter de controlemechanismen in de relatie tussen uitvoerders en ambtelijk en politiek verantwoordelijken steeds belangrijker en wordt de speelruimte die de uitvoerders hebben om naar eigen inzicht doelstellingen te verwezenlijken, kleiner.

1.2 Verzelfstandiging, verantwoording en probleemstelling

In deze paragraaf worden de trends rond interne en externe sturing eerst in een breder kader van maatschappelijke dienstverlening geplaatst (1.2.1), om vervolgens de specifieke situatie, relevantie en kennisvragen ten aanzien van de besturing van het gevangeniswezen te formuleren (1.2.2 en 1.2.3). In paragraaf 1.3 worden de probleemstelling en deelvragen van dit onderzoek uitgewerkt en in paragraaf 1.4 wordt aangegeven welke afbakening dit onderzoek heeft. Tot slot van dit hoofdstuk, in paragraaf 1.5, wordt de opbouw van het verdere rapport uitgewerkt met aandacht voor de daarbij gebruikte methoden.

1.2.1 Verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties

De manier waarop overheidsorganisaties hun doelen nastreven en de mate waarin zij die behalen, zijn zaken die vaak de aandacht krijgen van politiek, bestuur en wetenschap. De afgelopen twintig jaar ging de opkomst van 'performance management' en andere nieuwe visies op besturen en aansturen van de publieke sector gelijk op met het op afstand zetten van overheidsorga-

¹¹ Door de afschaffing van de clusters en de invoering van het vestigingsmodel kan dit inzicht fijnmaziger worden. Sinds enkele jaren is er ook inspectie-informatie per inrichting beschikbaar, maar die heeft niet als doel de performance te vergelijken en is niet beschikbaar voor meerdere inrichtingen met betrekking op hetzelfde tijdvak. Zogenaemde themaonderzoeken, waarvan de Inspectie voor Sanctietoepassing er enkele heeft laten verschijnen, brengen overigens wel meerdere inrichtingen tegelijk in beeld, maar hebben betrekking op één onderdeel van de performance (bijvoorbeeld de uitvoering van het verlofbeleid).

nen. Er werd steeds vaker gekozen voor het verzelfstandigen van (uitvoerings)organisaties (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001), waarmee de besturing van deze organen in hogere mate autonoom werd. Verzelfstandiging kan verschillende oogmerken hebben, zoals kostenbesparingen, het verbeteren van de kwaliteit en een hogere mate van doeltreffendheid. Naast deze doeleinden wordt ook voor het ‘op afstand zetten’ gekozen omwille van het weghalen van uitvoeringsproblematiek bij de politieke top. Tevens wordt aangenomen dat bestuurders van de ‘nieuwe’ overheidsorganen minder bureaucratische druk ervaren en hun legitimiteit en verantwoordingsbereidheid zullen toemen (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001; Pollitt & Bouckaert, 2004).

Met het op afstand zetten van publieke organisaties zijn verschillende bestuurlijke organisatievormen ontstaan, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's),¹² zelfstandige bestuursorganen¹³ en baten- en lastendiensten. Deze laatste organisatievorm is van toepassing op DJI en is in tegenstelling tot de andere genoemde vormen, een vorm van *interne verzelfstandiging*. Een dergelijke verzelfstandiging combineert een resultaatgerichte werkwijze met een baten-lastenadministratie.¹⁴ Baten- en lastendiensten kennen enige autonomie, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid echter onverkort blijft gelden (Van Oosterom & Van Thiel, 2004). Baten- en lastendiensten hebben de mogelijkheid middelen te reserveren wanneer zij die niet direct wensen te besteden. Om deze vrijheden te verkrijgen moeten organisaties die baten- en lastendienst willen worden aan een aantal voorwaarden voldoen. De producten en diensten moeten bijvoorbeeld meetbaar zijn, er moet sprake zijn van een goedkeurende accountantsverklaring en er moet een reële mogelijkheid zijn aantoonbaar doelmatiger te werken (Heroverwegingswerkgroep beheersregels, 1991; Ministerie van Financiën, 2007). Deze visie op sturen en besturen van organisaties in de publieke sector sluit aan op verscheidene managementfilosofieën, zoals *Management by Objectives*, *Total Quality Management* en *New Public Management*. Deze bestuurskundige en bedrijfskundige visies zijn uitgewerkt in minstens evenzoveel aansturingscycli, monitorsystemen, planning- en controlmechanismen, *Key Performance Indicators* en verantwoordingscontracten. Ze zijn vaak ook in gebruik genomen om op de uitvoering van de ‘weggezette’ taak toe te zien. In deze filosofieën wordt de uitvoerende professionals veel speelruimte gegeven om hun opdracht naar eigen inzicht te vervullen. De bestuurders sturen nog slechts op hoofdlijnen.

Hoewel de managementfilosofieën uitgaan van decentrale speelruimte¹⁵ en zelfregulatie (interne boven externe controle), komen deze uitgangspunten

12 Rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (art. 91 lid 1 onder d Comptabiliteitswet).

13 Dit zijn bestuursorganen van de centrale overheid waarvan het openbaar gezag is vastgelegd bij de wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. Ze zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister (art. 1a Kaderwet ZBO's).

14 Dit in tegenstelling tot het kasstelsel dat ministeries voeren.

15 Beginsel van subsidiariteit: centraal gezag houdt zich niet bezig met zaken die beter op een lager niveau geregeld kunnen worden.

volgens de RMO (2002) niet volledig tot uitdrukking in de praktijk van de publieke sector. Naast de interne controle door de dienstverleners zelf (zoals een planning- en controlcyclus en interne audits) bestaan er namelijk tal van 'controleurs' die gedetailleerd toezien op de uitvoering van de publieke dienstverlening, zoals toezichthouders en commissies van toezicht. Voornoemde speelruimte om in de sectoren te 'leren en verbeteren' kan door de gedetailleerdheid van externe controle en door cumulatie van regelgeving onder druk komen te staan (WRR, 2004). De WRR stelt dat deze situatie mede het gevolg is van wantrouwen in de afhankelijkheidsrelatie¹⁶ tussen bestuurders en publieke uitvoeringsorganisaties, waardoor de verhouding tussen leren en controleren steeds vaker in onbalans is. De aanleiding van het wantrouwen lijkt gelegen in de verantwoordelijkheid die de bestuurder blijft dragen over de op afstand gezette organisaties. Wanneer zich in de uitvoeringsorganisaties incidenten voordoen, wordt men op bestuurlijk en politiek niveau ter verantwoording geroepen. Dit kan het vertrouwen in de afhankelijke relatie bemoeilijken. De speelruimte kan daarbij worden ingeperkt en de controle aangescherpt. Voorbeelden daarvan zijn de opkomst van verantwoordings- en controle-instrumenten (waaronder themagerichte en branchegerichte toezichthouders,¹⁷ extra regels en managementparagrafen). Verantwoording en transparantie lijken een doel op zich te worden (WRR, 2004). Doordat de externe verantwoording relatief veel aandacht krijgt, blijft de aandacht voor interne controle, leren en verbeteren soms enigszins achter.

1.2.2 Het gevangeniswezen en het verantwoorden van prestaties

DJI is al meer dan vijftien jaar een baten- en lastendienst van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Binnen de baten- en lastendienst worden uiteenlopende inspanningen geleverd om de doeltreffendheid en doelmatigheid in beeld te brengen en te optimaliseren. Daartoe worden op veel gebieden registraties bijgehouden in het dagelijkse primair en secundair proces van het gevangeniswezen, zoals registraties van incidenten met personeel en/of gedetineerden, functioneringsgesprekken, ziekteverzuim van het personeel, klachten van gedetineerden, ordemaatregelen en sancties, drugscontrole, realisatie van opleidingen, nazorgactiviteiten, detentiefasering, penitentiaire programma's en verlofverlening. Naast deze registraties kunnen capacitaire en financiële rapportages, audits, inspecties en surveys onder personeel en gedetineerden worden gebruikt om de doeltreffendheid te meten. Voornoemde metingen vormen de basis voor de verantwoording in de planning- en controlcyclus (P&C) van het gevangeniswezen. De metingen kunnen dienen als zogenaamde 'prestatie-indicatoren' waarbij de bestuurder een

16 De sector heeft de Staat namelijk nodig voor financiële middelen, zijn legitimiteit en instandhouding. De Staat heeft de sector nodig om zijn uitvoeringsmacht, kennis en ervaring (WRR, 2004).

17 Het Nederlandse gevangeniswezen kent als branche een eigen toezichthouder: de Inspectie voor de Sanctietoepassing (IS). De IS is ingesteld in 2005 en ziet naast het gevangeniswezen ook toe op alle andere organisatieonderdelen van DJI, de reclasseringsinstanties en aanverwante organisaties.

prestatienorm kan stellen. Voor veel indicatoren geldt dat er geen algemene sectornorm is gesteld; er zijn in die gevallen specifieke afspraken gemaakt tussen de bestuurder op het hoofdkantoor en de vestigingsmanagers van de penitentiaire inrichtingen, vastgelegd in een jaarlijks managementcontract. Tussen hen bestaat een verantwoordingsrelatie waarbinnen de resultaten, voortvloeiend uit het managementcontract, worden besproken. De manier waarop en de mate waarin de inrichtingen van het gevangeniswezen hun doelstellingen hebben behaald, wordt op deze wijze gezien en beoordeeld. Een landelijk beeld van de performance van penitentiaire inrichtingen op de prestatie-indicatoren was, tot en met 2009, op clusterniveau te verkrijgen. In de verantwoordingsystematiek wordt een planfase, een uitvoerings- of controlfase en een verslagfase aangehouden, met data waarop informatie dient te worden aangeboden. Naast twee- en viermaandrapportages dient er verantwoording te worden afgelegd in een jaarplan en een jaarverslag. De verantwoording blijft niet beperkt tot de baten- en lastendienst DJI. De informatie wordt ook via managementparagrafen gebruikt in de verantwoording aan het ministerie van Veiligheid en Justitie. Bijsturing van de baten- en lastendienst als geheel kan daarop volgen.

Doordat het gevangeniswezen werd aangestuurd op het niveau van clusters, was er op centraal niveau – in termen van prestatie-indicatoren – slechts beperkt zicht op de performance van *afzonderlijke inrichtingen*. Het afleggen van verantwoording lijkt daarmee inderdaad op hoofdlijnen te geschieden, waardoor er voor de uitvoering ruimte wordt gelaten naar eigen inzichten te leren en te verbeteren. Activiteiten in het kader van leren en verbeteren vinden doorgaans echter plaats binnen één afzonderlijke inrichting, waardoor de aansturing (en verantwoording) binnen het gevangeniswezen op een ander organisatieniveau plaatsvindt dan de leer- en verbeteractiviteiten. De P&C-cijfers van de clusters waren namelijk een optelling van inrichtingscijfers en gaven daarmee slechts een globaal beeld. Performanceverbeteringen als gevolg van leer- en verbeteractiviteiten (op inrichtingsniveau) kunnen mogelijk niet tot uitdrukking komen in clustercijfers (bijvoorbeeld door middelingeffecten¹⁸). Het organisatieniveau waarop verantwoord wordt, zou idealiter gelijk moeten zijn aan het niveau waarop leer- en verbeteractiviteiten om de prestaties te verbeteren, zich afspelen. Immers, op *dat* organisatieniveau zijn er performanceverschillen die te beïnvloeden zijn.

Ook externe controle bij het gevangeniswezen legt onvolkomenheden bloot op een ander niveau dan het clusterniveau waarop tot en met 2009 werd verantwoord (vergelijk de inspectierapportages van de Ist en de interne onderzoeken van DJI naar het welbevinden van personeel en gedetineerden).

18 Wanneer er bijvoorbeeld een bepaald aantal onttrekkingen in een gevangeniscluster wordt gerapporteerd, blijft onbekend of deze 'performance' is geleverd door het gehele cluster of door één inrichting binnen het cluster. Een ander voorbeeld is het verzuimpercentage van het personeel, dat gemiddeld iets minder dan 8% bedraagt in het gevangeniswezen in 2006. De clusters wijken niet meer dan 2% van dat gemiddelde af (bron: Verzuimweb DJI, 2009), maar wanneer per inrichting zou worden gerapporteerd, blijkt dat de range van het ziekteverzuimpercentage loopt van 4,6% tot 13,4% (bron: dataverzameling van dit onderzoek).

De Inspectie voor de Sanctietoepassing stelt bovendien dat er nog geen sprake lijkt te zijn van effectieve sturing op de kwaliteit van de sanctietoepassing. Tussen de DJI-inrichtingen worden grote verschillen aangetroffen in werkwijze, waardoor de 'kwaliteit van de uitvoering een proces lijkt van lokale invulling, toeval en intuïtie' (ISt, 2009). Het inrichtingsniveau lijkt, mede in het licht van de nieuwe vestigingsstructuur, een geschikter niveau van verantwoorden, leren en verbeteren van performance.

1.2.3 Probleemstelling

De sectordirectie Gevangeniswezen van DJI en het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Veiligheid en Justitie hebben, als aanvragers van dit onderzoek, de wens uitgesproken richting het WODC over meer kennis te kunnen beschikken hoe de interne sturing op de kwaliteit van de primaire processen kan worden verbeterd. Externe controle vindt doorgaans achteraf plaats wanneer incidenten hebben plaatsgevonden of prestaties beneden een bepaalde norm zijn geraakt. Hoewel het van belang is lering te trekken uit tekortkomingen in de kwaliteit van de uitvoering en de gevolgen hiervan, wil men binnen de gevangenissector meer greep krijgen op de kwaliteit van het primaire proces. De WRR onderschrijft, zij het in het algemeen, deze kennisbehoefte door aan te bevelen dat voor publieke organisaties een nieuwe zoektocht moet plaatshebben naar instrumenten en arrangementen die het wederzijds wantrouwen (tussen uitvoering en bestuurders) moeten wegnemen zonder naïef te vertrouwen op de goedheid van mensen. Zowel de WRR als de RMO stelt dat een zeer uitgebreide verantwoording naar externe controleurs over de primaire en secundaire processen verstikkend werkt en ongewenst is (RMO, 2002; WRR, 2004). Maar een beperkte vraag om externe verantwoording en het toekennen van grote speelruimte aan professionals lijken alleen mogelijk wanneer het vertrouwen tussen uitvoerder en bestuurder aanwezig is (WRR, 2004). Nieuwe 'instrumenten en arrangementen' zijn daarom gewenst om de dienstverlening van de sector op peil te houden of te verbeteren. Interne en externe inspanningen hiertoe zouden daarom in hogere mate samenhang moeten kennen. Deze notie is ook een van de kernpunten van de Nota Vernieuwing Rijksdienst (BZK, 2007). Hierin wordt gesteld dat er veel ruimte voor verbetering is om planning- en controlcycli meer samenhangend te maken. Een instrument dat een brug slaat tussen het meten van prestaties en het stimuleren van innovatieve initiatieven om de performance te verbeteren lijkt aangewezen. Er zou veel winst mogelijk zijn wanneer er 'een beter verband zou bestaan tussen de onderdelen van de planning & controlcyclus en onomstotelijk vast zou staan dat de verantwoordelijkheid terzake behoort tot de normale bedrijfsvoering en dus tot het werkpakket van het management en niet van de staf' (BZK, 2007). De WRR stelt daarbij het principe van 'leren en controleren' centraal. Enerzijds moet er speelruimte zijn voor de professionals in de uitvoering,

anderzijds zal er altijd behoefte blijven aan informatie om de maatschappelijke dienstverlening bestuurlijk en politiek te verantwoorden. Het leren zou tot uitdrukking kunnen komen doordat professionals in de uitvoering ruimte krijgen om innovatieve ideeën te ontwikkelen en met elkaar te delen. Het principe van vergelijken en het uitwisselen van innovatieve werkwijzen¹⁹ werkt stimulerend bij het streven naar betere performance. Daarbij zal controle ook nodig blijven. Bij ondermaatse prestaties dient in eerste instantie ondersteuning te worden geboden door het verruimen van de blik en het wijzen op vergelijkbare prestaties waarin geslaagde oplossingen zijn gevonden. Wanneer interne verbeteracties niet helpen, kunnen andere maatregelen volgen.²⁰

De opzet van voorliggend onderzoek sluit daarbij aan. De wens van de aanvragers van dit onderzoek bestaat eruit de *primaire processen te kunnen vergelijken op inrichtingsniveau, mogelijk door middel van benchmarking*. Benchmarking staat voor een proces waarin *resultaten op geselecteerde indicatoren worden gemeten (monitoren), waarna resultaten tegen elkaar worden afgezet (vergelijken), zodat een 'best performer' (het organisatieonderdeel met het gewenste niveau van performance) zijn 'good practices' kan uitwisselen met minder presterende organisatieonderdelen*. Het resultaat dat hiermee wordt beoogd, is de organisatieonderdelen het gewenste niveau van performance te laten behalen (Camp, 1989). Wat het gewenste niveau van performance is, betreft een normatieve vraag die buiten dit onderzoek valt.

Een aantal benodigdheden om tot benchmarking te komen lijkt in het Nederlandse gevangeniswezen reeds voorhanden. Er zijn performancethema's geselecteerd, die zijn geoperationaliseerd in indicatoren en worden gemeten (DJI, 2001), enkele indicatoren worden in de planning- en controlcyclus tegen een sectornorm afgezet en andere indicatoren hebben een norm per vestiging. Het vergelijken van performance is echter met deze elementen nog niet zonder meer mogelijk.

Het gegeven dat indicatoren binnen het gevangeniswezen tegen een landelijke norm zijn afgezet, veronderstelt dat organisatieonderdelen *volgens dezelfde maatstaf* vergeleken kunnen worden.²¹ Anders gezegd: er wordt verondersteld dat de scores op de performance-indicatoren van verschillende inrichtingen met elkaar kunnen worden vergeleken, en aldus overige verschillen tussen de inrichtingen niet van belang zijn in de bepaling van performance. Bij deze veronderstellingen zijn echter tal van vraagtekens te plaatsen. Inrichtingen kunnen immers grote verschillen vertonen in de kenmer-

19 In de literatuur worden dit ook wel good practices of best practices genoemd. Deze term is eigenlijk niet geschikt, aangezien vooraf niet bekend is of dergelijke inspanningen 'goed' uitwerken op de 'performance'. Dit kan pas in de praktijk blijken. Feitelijk is een good practice een poging om performance te verbeteren. Ten behoeve van de duidelijkheid en het veelvuldige gebruik van het begrip in wetenschap, beleid en praktijk is ervoor gekozen de term good practice toch aan te houden.

20 De naast hogere verantwoordelijke (bijvoorbeeld de ambtelijke of politieke top van een departement) kan in zo'n geval maatregelen treffen, zoals het geven van een aanwijzing, het afzetten van een disfunctionerende bestuurder en het sluiten van instellingen (WRR, 2004).

21 Ook wel de commensurabiliteit genoemd.

ken van hun gedetineerdenpopulatie (grootte en samenstelling), het regime of in de kenmerken van hun personeel. Performanceverschillen kunnen daarom worden veroorzaakt door verschillen tussen inrichtingen die onveranderbare ‘gegeven’ omstandigheden zijn.

Ten aanzien van een aantal indicatoren in de huidige planning- en controlcyclus is per vestiging een aparte norm gesteld. Het bestaan van normpluriformiteit duidt op de aanname dat, wat betreft die indicatoren, de vestigingen niet zomaar vergelijkbaar zijn. Het bepalen van een *benchmark* voor deze performancegebieden is hierdoor niet eenvoudig. Het is aldus de vraag of – gezien de aannames die onderliggend zijn aan de vigerende indicatoren – elke prestatiemeting geschikt is voor vergelijking, normering en benchmarking.²²

Door de focus van dit onderzoek te beperken tot de indicatoren die reeds zijn opgenomen in de huidige planning- en controlcyclus, wordt mogelijk onvoldoende recht gedaan aan de breedte van de opdracht, taken, verwachtingen en eisen die met het gevangeniswezen in verband worden gebracht. Hierbij zijn niet alleen de *stakeholders* en ketenpartners van het gevangeniswezen van belang, ook wetgeving, departementale beleidsvisies, internationale verdragen, wetenschappelijke inzichten en historische trends kunnen relevant zijn. Een eerste stap ten behoeve van performancemeting en benchmarking is dan ook een nadere analyse van de voornaamste performancegebieden te maken.

Het bestaan van verschillen in scores op de indicatoren duidt op mogelijkheden voor *leren* en *verbeteren*. Afgezien van het aantonen van performanceverschillen tussen inrichtingen, is het van belang om kennis te hebben over de oorzaken van die verschillen (zie ook BZK, 2007). Om de slagingskansen van benchmarking te verhogen is inzicht gewenst in welke factoren samenhangen met de prestatie-indicatoren, zodat ‘good practices’ gericht kunnen worden gezocht. De factoren die daarbij met name van belang zijn, zijn die factoren waarop het management van een penitentiaire inrichting (in enige mate) invloed heeft. Deze factoren kunnen namelijk worden verbonden aan acties die het presteren verbeteren. Met die kennis kan interne sturing een belangrijkere plek innemen. Het vertrouwen in de afhankelijkheidsrelatie tussen publieke uitvoeringsorganisaties (de penitentiaire inrichtingen) en bestuurder (sectordirectie en ministerie van Veiligheid en Justitie) kan hierdoor worden vergroot, hetgeen de kwaliteit van de primaire processen ten goede kan komen.

22 Met deze noties wordt geenszins gesuggereerd dat een indicator waarbij geen landelijke resultaatnorm kan worden gesteld, geen goede performance-indicator zou zijn. Het is immers denkbaar dat op bepaalde terreinen verschillen in performance gewenst zijn. Evenmin wordt gesteld dat een indicator waarbij überhaupt geen norm is gesteld geen belangrijke beleidsinformatie kan bevatten. Tevens is het denkbaar dat sommige gebieden waarop het gevangeniswezen wordt geacht resultaten te boeken, niet of nauwelijks meetbaar zijn. Weer andere resultaatgebieden kunnen, omdat deze relatief gemakkelijk te meten zijn, bovenmatige aandacht krijgen. Voor zinvolle performancevergelijkingen zullen de problemen op het gebied van de meetbaarheid en vergelijkbaarheid in ogenschouw moeten worden genomen.

Box 1 Paragraaf 1.1 en 1.2 samengevat

- Elke publieke dienst moet zijn taakvervulling, uitvoering en bedrijfsvoering verantwoordelijk, waardoor inzicht in zijn prestaties wenselijk is.
- Sommige uitvoeringsorganisaties, waaronder DJI, zijn verzelfstandigd met als doel de effectiviteit en efficiëntie te bevorderen.
- De verzelfstandiging ging uit van ‘sturen op hoofdlijnen’ door de bestuurders en van (meer) speelruimte voor de uitvoerders.
- Deze uitgangspunten zijn niet geheel tot uitdrukking gekomen in de praktijk.
- Een landelijk integraal en vergelijkbaar beeld van de performance van de Nederlandse penitentiaire inrichtingen ontbreekt; inspecties en andere onderzoeken doen vermoeden dat er verschillen bestaan in de invulling en vervulling van taken door de inrichtingen.
- Het is onbekend hoe performance van *meerdere* inrichtingen op een *vergelijkbare* wijze in beeld kan worden gebracht.
- Het ontbreken van een vergelijkbaar beeld kan een reden zijn voor verminderd vertrouwen in de relatie tussen bestuurders en uitvoerders, waardoor de externe verantwoording en controle toenemen. Interne controle en ‘leren en verbeteren’ kunnen daarmee onder druk komen te staan.
- Mogelijk is benchmarking een instrument dat zowel het leren en verbeteren als het verantwoorden van performance bevordert.

1.3 Onderzoeksvragen

Het voorgaande leidt tot de volgende centrale vraag:

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

De volgende deelvragen worden behandeld om tot beantwoording van de centrale vraag te komen (in paragraaf 1.4 worden de deelvragen toegelicht aan de hand van de opbouw van het rapport):

- 1 Wat houdt benchmarking in en welke kennisvragen dienen te worden beantwoord voordat implementatie ervan in het gevangeniswezen verantwoord plaats kan vinden?
- 2 Wat zijn de voornaamste doelstellingen van het primair proces van een penitentiaire inrichting en op welke wijze kunnen deze worden geoperationaliseerd in prestatie-indicatoren binnen de beschikbare databronnen?

- 3 Welke factoren hangen empirisch samen met de performance van penitentiare inrichtingen?
- 4 Op welke wijze kan de performance van penitentiare inrichtingen vergelijkbaar in beeld worden gebracht, rekening houdend met de omstandigheden waarop een inrichtingsmanagement *geen* invloed heeft?
- 5 Wat zijn mogelijke risico's en ongewenste neveneffecten van implementatie van benchmarking in het gevangeniswezen?

1.4 Opbouw van het rapport

Elk hoofdstuk behandelt een deelvraag zoals verwoord is in paragraaf 1.3. In hoofdstuk 2 staat de vraag centraal wat benchmarking inhoudt, hoe deze vorm kan krijgen en op welke manier het instrument kan bijdragen aan de verbetering van de performance van penitentiare inrichtingen. Om te onderzoeken of benchmarking van waarde kan zijn voor het gevangeniswezen, is het van belang te duiden wat de achtergrond, de definitie en het proces van het instrument zijn. In hoofdstuk 3 wordt enerzijds geanalyseerd wat de voornaamste doelstellingen zijn van het primaire proces van het gevangeniswezen en anderzijds bekeken of deze doelstellingen kunnen worden gemeten met het beschikbare cijfermateriaal. De eerstgenoemde analyse vormt het eerste deel van dit hoofdstuk. Door gebruik te maken van wet- en beleidsstukken en wetenschappelijke inzichten wordt in kaart gebracht op welke thema's penitentiare inrichtingen geacht worden resultaten te behalen. Deze selectie van thema's vormt de basis voor verdere analyse, namelijk de operationalisering van de thema's naar metingen en het bezien van de mogelijkheden voor performancemeting. Het tweede deel van het hoofdstuk gaat over de mogelijkheden van performancemeting met behulp van de beschikbare databronnen van het gevangeniswezen, zoals registraties en surveys. Er wordt onderzocht welke bronnen valide en betrouwbaar zijn en verband houden met de voornaamste performanceterreinen.

In hoofdstuk 4 wordt een onderscheid gemaakt tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare factoren van het performancethema veiligheid. Met behulp van een literatuurscan en een expertraadpleging wordt inzichtelijk welke factoren verband kunnen houden met veiligheid en in welke mate deze factoren onder invloed staan van een inrichtingsmanagement. In hoofdstuk 5 wordt empirisch onderzocht welke factoren (benoemd in hoofdstuk 4) verband houden met de onderscheiden performance-indicatoren op het gebied van veiligheid. Hiervoor worden kwantitatieve analyses verricht op een dataset met gegevens over het Nederlandse gevangeniswezen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 een methodologie van performancevergelijking gepresenteerd. Daarbij wordt expliciete aandacht gegeven aan de manier waarop (methodologisch) rekening kan worden gehouden met restrictieve (niet-beïnvloedbare) factoren. In hoofdstuk 7 wordt de vraag behandeld of, en zo ja, op welke

wijze, implementatie van benchmarking in het gevangeniswezen kan plaatshebben. Hierbij wordt de methodiek gehanteerd van de ex-ante-uitvoeringsanalyse. Daarbij zal aan de orde komen welke risico's en (on)gewenste (neven)effecten aan deze vorm van performancemeting, respectievelijk benchmarking kleven en op welke plaats de verkregen kennis en inzichten in het gevangeniswezen hun beslag kunnen krijgen. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een raadpleging onder experts. Hoofdstuk 8 besluit het rapport met de conclusies en enkele aanbevelingen.

1.5 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de penitentiaire inrichtingen van het gevangeniswezen. Andere sectoren en diensten van DJI zijn geen onderwerp van onderzoek omdat ze minder goed vergelijkbaar zijn met penitentiaire inrichtingen. Het vergelijken van performance, alsook de uitwisselbaarheid en toepasbaarheid van *good practices*, tussen sectoren van DJI (zoals JJI, DForZo en DBV) is problematisch. Wel wordt verondersteld dat kennis over de methoden van benchmarking en prestatiemeting bruikbaar kan zijn voor andere sectoren. Voorts wordt het onderwerp van de studie afgebakend door de performance van het *primair proces*: de werkzaamheden die betrekking hebben op het werken met en de zorg voor gedetineerden. De empirische analyse beperkt zich tot het performancethema *veiligheid*.

2 Benchmarking

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag wat benchmarking inhoudt en op welke manier het instrument kan bijdragen aan de verbetering van de performance van penitentiaire inrichtingen. De volgende opbouw wordt aangehouden: paragraaf 2.1 en 2.2 voorzien in een definitie en een beschrijving van het proces van benchmarking. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op prestatie-meting, wat een belangrijk onderdeel vormt van het benchmarkproces.

2.1 Definitie van benchmarking

2.1.1 *Benchmarking: ontstaan in het bedrijfsleven*

Benchmarking wordt doorgaans geplaatst binnen de familie van bedrijfsvoeringstechnieken om het presteren van een organisatie te leren kennen en te bevorderen (Hakvoort & Klaassen, 2004). De methodiek is ontstaan in de Amerikaanse printerindustrie (XeroX) in het begin van de jaren tachtig. Daarbij gold het best presterende organisatieonderdeel (de *benchmark*) als voorbeeld waarvan minder presterende onderdelen de kunst af moesten kijken om de prestaties te evenaren (Dorsch & Yasin, 1998; Nelissen & De Goede, 1999). Een definitie werd door Camp in 1989 als volgt geformuleerd: 'benchmarking is a continuous process of measuring products, services and practices against the toughest competitors or those companies recognized as industry leaders'. In deze definitie staat het meten van prestaties nog voorop, hetgeen niet verwonderlijk is omdat de twee voorlopers van benchmarking afstammen van de Total Quality Management-stroming (Kouzman et al., 1999; Yasin, 2002; Magd & Curry, 2003). De eerste voorloper is de *competitive analysis*, waarmee inzicht gekregen kan worden in de relatieve positie van de eigen organisatie ten opzichte van de concurrenten. De manier waarop een hogere relatieve positie kan worden bereikt, wordt hierbij nog buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor de andere voorloper van benchmarking, de *quality function deployment*, waarbij klanten wordt gevraagd een organisatie te evalueren ten opzichte van haar concurrenten. Benchmarking ontwikkelde zich van een monitorinstrument dat vooral wilde vergelijken tussen organisatieonderdelen, tot een methode om productieprocessen te verbeteren. In recentere beschrijvingen van benchmarking gaat het dan ook niet alleen om het blootleggen van prestatieverschillen tussen organisaties, maar wordt ook gekeken naar *de manier waarop* de prestatieverschillen tussen organisaties kunnen worden verklaard en eventueel verkleind, zodanig dat prestaties verbeteren. Volgens Nelissen en De Goede (1999) omvat benchmarking twee hoofdelementen, namelijk vergelijken én verbeteren. De mogelijkheid van het uitwisselen van oplossingsrichtingen om performanceverschillen aan te pakken, zoals *good practices*, vormt een cruciale voorwaarde voor het slagen van benchmarkactiviteiten en hangt in hoge mate af van de vergelijkbaarheid van organisaties. Wanneer twee orga-

nisaties aanzienlijk verschillen in missie, producten, klanten en personeel, leiden bepaalde acties en maatregelen niet noodzakelijkerwijs tot hetzelfde resultaat. Het is zelfs mogelijk dat een actie of maatregel in de ene organisatie positief uitwerkt en in de andere de performance negatief beïnvloedt.

De voorwaarde van vergelijkbaarheid van organisaties in een benchmarkproces heeft niet alleen betrekking op de mogelijkheden om oplossingsrichtingen uit te wisselen, maar ook op het adequaat kunnen *meten van hun performance*. Organisaties, of onderdelen daarvan, zijn niet zomaar met elkaar te vergelijken met een prestatie-indicator. De achterliggende gedachte is dat prestaties niet uitsluitend afhangen van de inspanningen die worden geleverd, maar ook van de gegeven omstandigheden van elke afzonderlijke organisatie (Trosa & Williams, 1995). Daarom wordt bij benchmarking meestal naar verschillen tussen min of meer *soortgelijke organisaties* gekeken. Het is dan beter mogelijk op eenzelfde wijze performance te meten en de prestaties te vergelijken. Organisaties zijn echter nooit exact gelijk; er bestaan altijd verschillen die niet veranderlijk zijn maar wel hun weerslag hebben op het performanceniveau. Denkbaar is dat een grote organisatie schaalvoordelen ten opzichte van een kleine organisatie heeft. Als er rekening wordt gehouden (bijvoorbeeld door middel van statistische controle) met deze ongelijkheden is benchmarking kansrijker.

2.1.2 Benchmarking in publieke organisaties

Marktwerking is een belangrijke factor voor het verbeteren van prestaties (effectiever, efficiënter) in de private sector. Dat geldt niet zonder meer voor de publieke sector. Door de afwezigheid van sterke concurrentie vormen performanceverschillen vaak geen directe bedreiging voor een publieke organisatie.²³ Hieraan zit echter wel een grens. Belanghebbenden (zoals ambtelijke bestuurders en bewindslieden) en toezichthouders zullen op een zeker moment aan slechte prestaties paal en perk proberen te stellen. Men kan er zelfs voor kiezen organisaties onder curatele te stellen, activiteiten over te hevelen naar andere publieke organisaties of gebruik te maken van outsourcing (Van Helden & Tillema, 2005).

De vraag kan worden gesteld of benchmarking de organisaties in de publieke sector daadwerkelijk aanspoort performance te verbeteren of dat benchmarking het presteren slechts tot een minimaal aanvaardbaar niveau 'dwingt'. In zijn algemeenheid is bewijs gevonden voor de stelling dat publieke organisaties bij performanceverschillen aanpassingsgedrag laten zien. Het 'vergelijkende mechanisme' helpt dus performanceverschillen te reduceren doordat verhoudingsgewijs inferieur presterende organisaties een performanceverschil als druk ervaren. De druk is echter niet zeer groot omdat het bestaansrecht van publieke organisaties niet snel in het geding komt. Van Helden en Tillema (2005) beredeneren dat benchmarking ertoe bijdraagt dat een zeker

²³ Daardoor is er ook geen sterke stimulans om de performance te verbeteren.

niveau van performance zal worden behaald, opdat bedreiging van buitenaf (inspecties, bestuurders en politiek) uitblijft. De *economische legitimiteit* speelt dus wel een rol, maar in mindere mate dan in de private sector. Benchmarking kan aldus een belangrijke stimulans zijn om efficiëntie te verbeteren (Cowper & Samuels, 1998). Maar benchmarking is in de publieke sector niet een substituut voor marktwerking. Niet alleen economische waarden als efficiëntie en effectiviteit zijn namelijk belangrijk, ook waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, rechtvaardigheid en democratisch gehalte moeten worden gerespecteerd (Hakvoort & Klaassen, 2004). Voor publieke organisaties speelt daarom *sociale legitimiteit* ook een rol. Hoewel vanuit de institutionele invalshoek benchmarking omschreven wordt als een mechanisme voor economische legitimiteit, wordt tevens gewezen op het belang van regels, waarden en gewoonten (Van Helden & Tillema, 2005). Dit betekent dat niet zomaar elke denkbare actie of maatregel als legitiem gezien wordt om performance te verbeteren. Naast de economische benadering is een institutionele invalshoek vereist wanneer benchmarking wordt toegepast in de publieke sector. Op die wijze richt benchmarking zich niet alleen op outputs en outcomes, maar kan *de manier waarop* de performance wordt verbeterd (de sociale of maatschappelijke legitimiteit) de aandacht hebben. Wanneer de economische en institutionele invalshoeken worden gecombineerd en duidelijke hiërarchische controle en sturing plaatsvindt (omdat marktwerking ontbreekt), kan benchmarking een werkzaam concept zijn om de performance te verbeteren in de publieke sector (Van Helden & Tillema, 2005). Wanneer een bedrijfsvoeringsinstrument (zoals benchmarking) is gebaseerd op zowel economische als institutionele benaderingen, kunnen *throughput*, *output* en eventueel *outcome*²⁴ onderwerp bij het meten van de performance zijn.

Er bestaan verschillende varianten van benchmarking,²⁵ waarbij *results benchmarking* aansluit bij de gecombineerde economische en institutionele uitgangspunten van organisaties in de publieke sector. In hoofdstuk 1 werd uiteengezet dat een instrument is gewenst dat verantwoording faciliteert (performancemeting gericht op output) en mogelijkheden biedt voor innovatie (aandacht voor oorzaken van prestatieverschillen; throughput). Men wil een instrument dat niet alleen prestaties meet, maar ook ruimte geeft aan initiatieven om de prestaties te verbeteren (WRR, 2004; BZK, 2007). In lijn met het voorgaande definiëren Dorsch en Yasin (1998) benchmarking als ‘a multi-

24 Outcome-indicatoren worden minder geschikt geacht voor benchmarkactiviteiten in de publieke sector. Vaak komen namelijk meervoudige of complexe effecten in coproductie van maatschappelijke dienstverleners (en soms ook andere partijen) tot stand. Daarbij zijn eindresultaten, ofwel outcomes, moeilijk te meten en is het doorgaans zinvoller intermediaire effecten op te speuren. Prestatiemeting in de publieke sector richt zich daarom beter op outputindicatoren (De Bruijn, 2007).

25 In de publieke sector wordt vaak *process benchmarking* toegepast: hierin staan de processen en activiteiten centraal die worden gebruikt om van *inputs* naar *outputs* te komen (Trosa & Williams, 1995; Tillema, 2007). Wanneer er echter enigszins uniformiteit bestaat in de missie, opbouw van de organisatie (-onderdelen) en de te leveren producten, kan ook benchmarking plaatsvinden op de resultaten, eventueel vervat in cijfernormen (Kouzmin et al., 1999; Holloway, Francis & Hinton, 1999). Dit wordt *results benchmarking* genoemd, waarbij de *output* het onderwerp van vergelijking is, maar waarbij ook gezocht wordt naar de oorzaken van prestatieverschillen tussen organisaties (Trosa & Williams, 1995).

faceted technique that can be utilized to identify operational and strategic gaps, and to search for best practices that would eliminate such gaps'. Deze definitie maakt niet alleen melding van verschillen in output, ook kunnen procesgerelateerde activiteiten onderwerp van benchmarking zijn. Hoewel deze verbreding de toepassing van benchmarking in de publieke sector beter mogelijk maakt, zijn er nog elementen in het van huis uit op de markt gerichte concept die niet naadloos aansluiten bij de context van publieke organisaties.

In de publieke sector is het niet vanzelfsprekend hoe de benchmark (de organisatie die de gewenste performance vertoont) wordt bepaald. Voor benchmarking is het echter wel noodzakelijk om een vergelijkingspunt (de benchmark) te kiezen. In de praktijk wordt vaak aan dit punt voorbijgegaan (De Bruijn & Van Helden, 2006). In de meeste definities van benchmarking (die betrekking hebben op de private sector) is er sprake van een *best performer*. Waar private organisaties winstmaximalisatie nastreven en vanuit dat gezichtspunt vaker gericht zijn op de *best performer*, is dat in de publieke sector geenszins noodzakelijk (Folz, 2004). Het gewenste niveau van presteren kan voor publieke organisaties lager liggen dan het maximaal haalbare. Voorzietingen voor gedetineerden moeten bijvoorbeeld aan redelijke normen voldoen, maar behoeven niet altijd tegemoet te komen aan de hoogst denkbare kwaliteitsmaatstaven tegen elke denkbare prijs.

Als een gewenst niveau van kwaliteit is vastgesteld, kan worden gezocht naar de organisatie (of het organisatieonderdeel) die daar het dichtst bij in de buurt komt met gebruikmaking van de minste middelen, hier de *desired level performer* genoemd.

2.1.3 *Benchmarking: een breed bedrijfsvoeringsinstrument?*

In de loop der jaren is benchmarking meer en meer een breed bedrijfsvoeringsinstrument geworden. De systematische opzet, het periodiek meten van prestaties, het feit dat ongelijksoortige organisaties met elkaar worden vergeleken, en de koppeling met verbetertrajecten maken benchmarking een omvattend concept (Hakvoort & Klaassen, 2004). Benchmarking is in zijn ontwikkeling gebruik gaan maken van metingen en processen die tot de reguliere bedrijfsvoering van een organisatie behoren, zoals monitoring, het prioriteren van doelstellingen, het analyseren van performanceverschillen en het doorvoeren van verbeteracties. Echter, in de reeds genoemde definities blijft onduidelijk of het instrument gezien kan worden als integraal instrument van bedrijfsvoering, verantwoording en verbetering voor de publieke sector. Het lijkt namelijk onwenselijk om benchmarking, en de daarvoor benodigde inspanningen, los van reeds bestaande instrumenten te zien. Gezien de overlap met verschillende monitor-, leer- en verantwoordingsinstrumenten die al worden gebruikt door veel publieke organisaties, dreigt het gevaar dat nieuwe instrumenten boven op de oude worden gestapeld (RMO,

2002). Een dergelijke gang van zaken zou tot frustratie kunnen leiden en een contraproductief effect op de performance kunnen hebben. Idealiter maakt een nieuw leer- en verantwoordingsinstrument dan ook (zo veel mogelijk) gebruik van bestaand instrumentarium, tenzij er evidentie is dat dat niet werkt.

Een benchmarkinstrument voor de publieke sector zou als volgt kunnen worden geschetst. Als uitgangspunt geldt een duidelijke missieformulering, omdat het hoofddoel van benchmarking primair gelegen is in het bijvoortdurende streven naar verbetering op de voornaamste thema's waarop gepresteerd dient te worden (Camp & DeToro, 1999). Hoewel benchmarking vaak maar op enkele onderdelen van de bedrijfsvoering wordt toegepast, zou deze moeten worden ingezet op de reikwijdte van de thema's uit de organisatie-missie (Dorsch & Yasin, 1998; Camp & DeToro, 1999). Om de prestaties in beeld te krijgen, maar bovenal in beeld te houden, is het van belang dat het instrument periodiek wordt toegepast. Door de tijd heen is op deze wijze te volgen hoe organisaties zich ten opzichte van elkaar verhouden op uiteenlopende terreinen van de bedrijfsvoering.²⁶ Door verbeteracties te koppelen aan performancemetingen ontstaat er een instrument waarin leren én controleren (zie hoofdstuk 1), innovatie en verantwoording, vergelijken en verbeteren *tegelijk* een belangrijke plaats innemen.

2.1.4 Definitie van benchmarking in de publieke sector

Voorgaande overwegingen dragen verschillende elementen aan voor een definitie van benchmarking in de publieke sector. Eerdergenoemde definities laten de 'actiecomponent' van benchmarking achterwege. Deze component (waaronder daadwerkelijke implementatie en uitvoering vallen) wordt in de definitie van dit onderzoek meegenomen, aangezien hij expliciet onderdeel is van de benchmarkmethodiek (zie paragraaf 2.2). De volgende definitie van benchmarking in de publieke sector geldt als uitgangspunt in dit onderzoek:

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

26 Dit proces is in veel organisaties beter bekend als het dashboard, de planning- en controlcyclus of bijvoorbeeld de cockpit. Hoewel er verschillen tussen uitwerkingen van benchmarking (verschillend in reikwijdte, en al dan niet als benchmarking betiteld) zijn te noemen, kennen ze bijna allemaal een vorm van periodieke performancemeting. Performancemeting (of performancemonitoring) vormt daarmee een geïntegreerd onderdeel van benchmarking.

2.2 De methodiek van benchmarking

In de eerste beschrijving van benchmarking (Camp, 1989) werd het instrument strak omkaderd met een stappenschema dat doorlopen zou moeten worden volgens vaste regels om prestaties te verbeteren.²⁷ In de loop van de tijd is echter gebleken dat een gedetailleerde en strakke kaderstelling innovatie tegenwerkt en performanceverbetering niet bevordert (RMO, 2000; WRR, 2004; BZK, 2007). De toepassing van benchmarking in publieke organisaties vereist maatwerk. In de navolgende uitwerking van de definitie wordt vermeld waar in dit onderzoek de onderdelen worden geanalyseerd op hun mogelijkheden voor toepassing.

In de definitie (zie paragraaf 2.1.4) worden de belangrijkste doelstellingen van de organisatie als uitgangspunt genomen. De missie van het gevangeniswezen is echter vervat in abstracte begrippen zoals veiligheid, menswaardigheid en re-integratie. De begrippen moeten eerst worden vertaald naar outputindicatoren alvorens de missie hanteerbaar is voor benchmarking. Deze exercitie is in het Nederlandse gevangeniswezen recent niet meer verricht. Wanneer inzichtelijk is op welke thema's gepresteerd dient te worden, kan meetinstrumentarium worden gekozen om de prestatie meetbaar te maken. In hoofdstuk 3 zal daarom worden geanalyseerd welke operationalisatie aansluit bij de doelstellingen uit de missie van het gevangeniswezen. Tevens wordt bezien welke meetinstrumenten hiervoor beschikbaar zijn en aan de eisen van validiteit en betrouwbaarheid voldoen.

Het uitgangspunt van *soortgelijke* organisaties, waarmee de definitie vervolgt, lijkt voor het gevangeniswezen in zekere mate op te gaan doordat dezelfde missie, regel- en wetgeving op elke penitentiaire inrichting van toepassing zijn. De inrichtingen kunnen echter op belangrijke kenmerken verschillen (zoals capaciteit, bezetting, regime en kenmerken van de gedetineerdenpopulatie), waardoor hun 'uitgangswaarden' niet hetzelfde zijn.²⁸ Om de performanscores te vergelijken zou er voor dergelijke factoren dienen te worden 'gecontroleerd'. De factoren waarvan wordt verondersteld dat deze niet beïnvloedbaar zijn voor het management van penitentiaire inrichtingen, maar wel van invloed zijn op het performanceniveau, worden in dit onderzoek *restrictieve factoren* genoemd. In hoofdstuk 4 wordt daar verder op ingegaan. Na de mogelijkheden van vergelijkbaarheid is er in de definitie sprake van een norm voor performance. Deze norm hoeft, zoals eerder gesteld, niet de hoogst denkbare kwaliteit te vertegenwoordigen. De vaststelling van een prestatienorm voor performance-indicatoren wordt gezien als een aangelegenheid voor beleidsmakers (en politici) en vormt geen onderwerp van dit

27 In bijlage 2 is weergegeven hoe de toepassing van het instrument oorspronkelijk werd voorgesteld.

28 Anders gezegd: er moet worden verzekerd dat organisaties bij het vergelijken een gelijke *baseline* hebben. Het is van belang om tevens kennis te hebben over welke uitgangswaarden kunnen verschillen en welke van invloed zijn op het presteren. Wanneer er is teruggewogen voor deze zogenoemde restrictieve factoren kunnen verschillen pas op een zinvolle, 'eerlijke' wijze in beeld worden gebracht (bijvoorbeeld door middel van onderlinge vergelijking of ranking).

onderzoek. Het vaststellen van normen blijkt in de praktijk geen eenvoudige aangelegenheid. Vaak wordt dan ook een gemiddelde van meerdere organisaties als norm gekozen, zodat de normstelling rekenkundig wordt bepaald. Op deze wijze wordt de relatieve performance in kaart gebracht, waarbij het mogelijk is dat wanneer alle betrokken organisaties bijna gelijk scoren op een performance-indicator, er toch inrichtingen als ‘afwijkend’ worden geïdentificeerd (Normand, Glickman & Gatsonis, 1997). Een absolute norm zou daarom beter geschikt zijn, zodat helder is welke organisaties boven en welke beneden de norm presteren. Bij sommige onderwerpen is het echter lastig een absolute norm te stellen. Presteert een inrichting naar behoren wanneer er tachtig geweldplegingen per honderd gedetineerden zijn gepleegd in een jaar tijd? Is één zelfdoding onder gedetineerden in een bepaalde periode ‘acceptabel’? Dergelijke vragen zijn moeilijk te beantwoorden. Het gebruik van restrictieve factoren als ijkpunt of uitgangspunt kan dan een oplossing bieden (Gaes et al., 2004). Het verschil tussen de verwachte (statistische voorspelling op basis van de restrictieve factoren per inrichting) en geobserveerde performanscore geldt dan als maat om performance te beoordelen. Als onderdeel van de definiëring van benchmarking wordt ook het uitwissen van *good practices* gevat. Deze maatregelen en ervaringen die in een bepaalde organisatie lijken bij te dragen aan de performance, kunnen worden ingezet bij andere organisaties in een poging ook daar bij te dragen aan verbetering van de prestaties. De effectiviteit van *good practices* hangt van veel factoren af.²⁹ Om die reden is in zijn algemeenheid niet te voorspellen of te duiden hoe dergelijke ‘praktijken’ in andere organisaties uit zullen werken. Wel zou kennis over de verklarende factoren die samenhangen met performance kunnen bijdragen aan de keuze voor een ‘good practice’. De leidraad voor het kiezen van oplossingsrichtingen bij benchmarking is mager en heeft in de literatuur nauwelijks aandacht gekregen (Dorsch & Yasin, 1998; Nyhan & Martin, 1999). De schaarse aandacht in onderzoek naar prestaties van organisaties gaat vooral uit naar het meten en niet naar de onderliggende factoren van de prestaties (Holloway, Francis & Hinton, 1999). Volgens Holloway et al. (1999) moet worden gezocht naar tussenliggende factoren die de brug slaan tussen middelen en resultaten. Over deze factoren is weinig bekend, waardoor er een *black box* bestaat (Ingraham & Kneedler, 2000). Het is daarom van belang dat gezocht wordt naar beïnvloedbare elementen, zodat publieke organisaties daadwerkelijk bij kunnen dragen aan performance (Ingraham & Kneedler, 2000; Burgess, Proppper & Wilson, 2002). Anders gezegd: om performance te verbeteren is kennis nodig over *inside-the-black-box*-factoren die veranderingen in de dagelijkse uitvoering verbinden aan output en outcome (Behn, 2003). In hoofdstuk 5 wordt ten aanzien van het performancethema veiligheid een basis gelegd voor de kennis die gewenst is bij het selecteren van *good practices* (Pollitt & Bouckaert, 2004; Tillema, 2007).

29 Deze factoren lopen uiteen van demografische kenmerken van de benchmarkorganisatie tot de programma-integriteit betreffende de uitvoering van *good practices*.

Tot slot resteert het onderdeel van de definitie over het uitwisselen van *good practices* en implementatie. Nadat een norm is gesteld en beoordeeld is welke organisatie het meest aan die norm voldoet, begint de daadwerkelijke uitvoering van benchmarking. Hiermee zijn verschillende risico's en valkuilen gemoeid. Voordat een verantwoorde invoering van benchmarking in het gevangeniswezen kan plaatsvinden, moeten deze risico's in kaart worden gebracht. Hoofdstuk 7 gaat daarom in op de risico's, zoals onbedoelde neveneffecten van performancemeting.

2.3 Het meten van performance

Het principe van performancemeting is betrekkelijk eenvoudig. Nadat de beoogde prestaties van een organisatie zijn bepaald, wordt het onderwerp gedefinieerd en geoperationaliseerd, zodat het gemeten kan worden.³⁰ Het mechanisme dat de prestaties stimuleert, is transparantie en daarmee gepaard gaande 'naming and shaming'. Een organisatie gaat zich daardoor inzetten om beter te presteren. Door de prestaties zichtbaar te maken wordt een organisatie (onderdeel) gemotiveerd verder te innoveren en daarmee beter te presteren (vgl. Osborne & Gaebler, 1992).

Performancemeting wordt hieronder uitgewerkt aan de hand van de drie hoofdactiviteiten (Redman, 1999), te weten het maken van een *meetplan*, het verrichten van een *informatieverzameling* en het *analyseren* van de verkregen gegevens. Dergelijke activiteiten zijn steeds belangrijker geworden en hebben een formeel karakter gekregen door opname in de Comptabiliteitswet (Leeuw, 2009a). Deze wet is bij ministeriële regeling (Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek, hierna RPE) nader toegelicht en eist dat beleid en bijbehorende begrotingen van publieke organisaties worden onderbouwd met analyses van de te verwachten effectiviteit en efficiëntie van het (voorgenomen) beleid (Ministerie van Financiën, 2002). Publieke organisaties dienen integrale reguliere³¹ prestatiegegevens te genereren als basis voor 'goed geïnformeerde besluiten' over beleid (allocatie van middelen, bijsturing en verantwoording). In de navolgende bespreking van performancemeting worden de vereisten uit de RPE meegenomen.

2.3.1 *Meetplan*

Een meetplan stelt vast wie, wat en waarmee er wordt gemeten om performance in beeld te brengen. De 'wie-vraag' is in dit onderzoek al beantwoord;

30 Het meten van prestaties binnen organisaties kan verschillende doelen dienen, zoals evalueren, controleren, motiveren, budgetteren, stimuleren, complimenteren, oordelen, afrekenen, leren en verbeteren. De belangrijkste functies van prestatiemeting zijn leren en verbeteren (Behn, 2003; De Bruijn, 2007; Holzer & Yang, 2008), wat aansluit bij het concept van benchmarking. Na de meting volgen mogelijk acties en maatregelen om het prestatieniveau te verhogen (OECD, 1996; De Bruijn, 2007).

31 Regulier wil zeggen dat de informatie op gezette tijden beschikbaar dient te zijn.

het gaat om de performance van *penitentiaire inrichtingen*.³² De tweede vraag ('wat' wordt gemeten?) komt aan de orde in het volgende hoofdstuk, waarin performance-indicatoren worden geëxpliciteerd.³³ Het derde aandachtspunt bij het maken van een meetplan is de selectie van meetinstrumenten om performance te meten. De literatuur is daarover in toenemende mate eenduidig (Bruder & Gray, 1994; Camp, Gaes & Saylor, 2002; Holzer & Yang, 2008; Daggett & Camp, 2010). De stelregel luidt: hoe meer bronnen, des te beter er een beeld van de prestaties kan worden gevormd. Wanneer een performancethema vanuit meerdere perspectieven wordt gezien en gemeten, wordt het verschaft beeld deugdelijker. Dit wordt methodische triangulatie³⁴ of 'multimethode' genoemd, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende methoden om gegevens te verzamelen.³⁵ Door vanuit meerdere perspectieven de performance te belichten wordt tevens voor organisaties het aantal prikkels beperkt om perverserend gedrag te vertonen.³⁶ Er is namelijk een breder inzicht in de performance ontstaan en dat kan leiden tot meer draagvlak voor verbetering van de performance aan de hand van het verbeterconcept zoals benchmarking (De Bruijn, 2007).

Informatie over de prestaties van een penitentiaire inrichting kan bijvoorbeeld worden geput uit *audits, registraties, rapportages, observaties* of *enquêtes onder klanten en personeel*. De methoden van meten hebben voor- en nadelen. De kritiek op registraties is bijvoorbeeld dat deze niet deugdelijk worden bijgehouden, soms geen definitie kennen en dat de betrouwbaarheid ervan tussen organisaties (of onderdelen daarvan) kan wisselen (Gaes et al., 2004). Ook hebben sommige registraties een dermate lage frequentie dat ze niet voldoende variëren om structurele verschillen van incidenten te onderscheiden.³⁷ Registraties kunnen ook gevoelig zijn voor manipulatie en fraude; de 'registratie-integriteit' kan wisselen door de mate waarop erop wordt afgerekend (Camp, Gaes & Saylor, 2002). Onder de voordelen van registraties wordt gerekend dat er doorgaans duidelijke afspraken zijn over wie en

32 In dit onderzoek zijn dat nog locaties, in de toekomst gaat het om vestigingen. De RPE (Ministerie van Financiën, 2002) schrijft voor dat de onderzoekseenheden geëxpliciteerd worden en consistent door de tijd worden/blijven gedefinieerd.

33 De RPE schrijft voor dat bij metingen van prestaties aandacht dient te worden gegeven aan de themaselectie en operationalisering (Ministerie van Financiën, 2002).

34 Triangulatie is een leenwoord uit de meetkunde. Aanvankelijk werd hiermee het gebruik van drie verschillende metingen bedoeld, maar tegenwoordig gaat het om een methode van meerdere verschillende metingen (zie 't Hart et al., 1998).

35 Door de meetmethoden te combineren kunnen meer aspecten van een prestatie tot hun recht komen ('t Hart, Boeijs & Hox, 2005). Triangulatie van de meetmethode komt de inhoudsvaliditeit van de metingen ten goede. Wanneer verschillende meetmethoden hetzelfde beeld genereren, is er een beter beeld van performance verkregen dan wanneer er maar één meetmethode wordt gebruikt. Wanneer verschillende meetmethoden een ander beeld schetsen van de performance van dezelfde organisatie, is er reden de methoden nader onder de loep te nemen. Het is mogelijk dat de methoden een ander fenomeen meten en daardoor een ander beeld geven, maar het zou ook kunnen dat een meting niet valide en/of betrouwbaar is. In elk geval geeft dit extra aanleiding tot een genuanceerde omgang met prestatiecijfers. De RPE schrijft in dit kader voor meerdere typen evaluatieactiviteiten te gebruiken (Ministerie van Financiën, 2002; Leeuw, 2009a).

36 Bijvoorbeeld door de metingen niet serieus te nemen omdat het verkregen beeld eenzijdig of foutief bevonden wordt. Een consistent beeld uit verschillende bronnen draagt bij aan de betrouwbaarheid van performance-meting.

37 Dat is onder andere het geval bij registraties van suicides en ontvluchtelingen in het gevangeniswezen. Deze komen namelijk, afgaande op registraties, zelden voor (respectievelijk zestien en drie in boekjaar 2006).

hoe registreert, dat er een denkproces en beslismoment aan registratie voorafgaan en dat controle kan plaatsvinden op de accuratesse. Ook informatie uit inspecties en audits kan waardevolle informatie geven, omdat meerdere (externe) professionals een beoordeling van de situatie in de organisatie hebben gemaakt. Een nadeel hierbij is dat er altijd enige mate van subjectiviteit in de beoordeling van de experts of auditors aanwezig is en het is lastig een landelijk beeld te verkrijgen op hetzelfde tijdstip. Voorts worden de hoge kosten en de extra belasting voor het penitentiair primair proces tot de nadelen gerekend (Camp, Gaes & Saylor, 2002). Tevens worden surveys, zoals klanttevredenheidsonderzoeken en personeelsenquêtees, in toenemende mate van waarde geacht om performance in beeld te brengen. Bij het management van organisaties bestaat soms echter weerstand tegen het gebruik van dit materiaal voor performancemeting.³⁸

Elke informatiebron heeft zijn voordelen en beperkingen. Elke meetmanier kan een ander deel van de werkelijkheid expliciteren en zichtbaar maken. Juist daarom zijn ze in samenhang een sterk middel om performance in beeld te brengen. Voor deugdelijke meting van performance is aldus triangulatie van meetmethoden gewenst. Natuurlijk is het daarbij van belang dat alle informatie zo valide en betrouwbaar mogelijk is verkregen.

2.3.2 *Informatieverzameling*

De verschillende meetmethoden moeten in de inrichtingen op eenzelfde manier worden gebruikt. Hetzelfde tijdstip en dezelfde periodiciteit van meten, de verwerking van gegevens en afspraken rondom de datacollectie (verantwoordelijkheid voor de verzameling of afname, anonimiteit, keuze voor een bepaald bronstelsel, onafhankelijkheid van auditors, enzovoort) kunnen de vergelijkbaarheid bevorderen. De RPE schrijft voor dat er gecontroleerd moet worden op de juistheid van de gegevens (elke bron toetsen op validiteit en betrouwbaarheid).

Ook is het van belang dat er over elk thema van performancemeting informatie is, zodat een completer beeld kan ontstaan over hoe de benchmarkorganisaties zich tot elkaar verhouden. Dit hangt sterk af van de beschikbaarheid en de kwaliteit van de verzamelde informatie. In hoofdstuk 3 wordt gezien welke informatie over performancethema's er heden beschikbaar, valide en betrouwbaar is en in welke mate de informatie bij alle benchmarkorganisaties voorhanden is. Gezien de beschikbaarheid van gegevens met een 'landelijke dekking' wordt in dit onderzoek uitgegaan van *kwantitatieve* informatie. Hoewel kwalitatieve informatie ook inzicht kan geven in performance, wordt

38 Er bestaat weerstand met betrekking tot het gebruik van prestatiescores op basis van enquêteonderzoek omdat respondenten (bijvoorbeeld gedetineerden) het management zouden kunnen 'sturen' of manipuleren door de vragenlijst bewust foutief of 'gekleurd' in te vullen. De daadwerkelijke performance zou met deze meetmethode niet aan het licht komen. Deze redenering verliest echter steeds meer aan grondslag, omdat uit onderzoek blijkt dat deze meetmethode zich positief en in redelijk sterke mate verhoudt tot andere (betrouwbare geachte) meetmethoden en consistent varieert tussen inrichtingen (zie voor voorbeelden gevangeniswezen: Camp, 1999; Molleman, 2008; Daggett & Camp, 2009; Molleman & Leeuw, in voorbereiding).

in dit onderzoek gezocht naar een manier om de performance van alle penitentiaire inrichtingen *tegelijk* in beeld te brengen. Kwalitatieve informatie per inrichting (verkregen met dezelfde meetmethoden) is in dit onderzoek niet voorhanden. Het gebruik van kwalitatieve bronnen in het kader van benchmarking wordt echter niet uitgesloten. Interviews, observaties of bijvoorbeeld audits kunnen worden gekwantificeerd,³⁹ waardoor cijfermatige vergelijkingen tussen organisaties mogelijk worden.⁴⁰

2.3.3 Analyse van performance-informatie

De laatste stap van performancemeting is het inzichtelijk maken van prestatieverschillen tussen organisaties (of onderdelen daarvan). Het centrale punt van zorg hierbij is het *vergelijkbaar* in beeld brengen van de informatie. Als er meerdere meetmethoden worden gebruikt, is niet elke meting vergelijkbaar met een andere meting. Wanneer bijvoorbeeld veiligheid in de ene inrichting wordt gemeten met een schaal uit een vragenlijst onder personeel en in de andere inrichting met een optelling van het aantal geweldsincidenten in een jaar, is er weliswaar van beide inrichtingen een beeld van de veiligheidssituatie ontstaan, maar zijn de prestatiemetingen niet vergelijkbaar. Beide meetmethoden van veiligheid kunnen een zinvol beeld van performance geven (en zelfs statistisch samenhangen). Per thema, zoals hierboven reeds omschreven, is het wenselijk vanuit meerdere perspectieven metingen beschikbaar te hebben. Meer aspecten van performance kunnen op die wijze aan het licht en tot hun recht komen. Er kunnen aldus meerdere meetmethoden worden gebruikt, zolang er van elke organisatie informatie is voor elke meetmethode.

De uiteenlopende aspecten van performance worden (vervat in indicatoren) in dit onderzoek afzonderlijk in beeld gebracht. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de kwaliteiten van elke afzonderlijke meting. Per meetmethode kan zo een weergave worden gemaakt van hoe de organisaties (of onderdelen daarvan) ten opzichte van elkaar scoren. Een nadeel daarvan is dat er veel indicatoren van performance kunnen ontstaan (met een groot aantal weergaven) en het de interpretatie niet eenvoudig maakt. Daarom wordt een methode voorgesteld om de scores op de onderscheiden indicatoren in een overzicht te presenteren om een *overall* vergelijkend inzicht te krijgen van de prestaties per inrichting aangaande het thema veiligheid.

Voorts moet er ten behoeve van een zinvolle vergelijking rekening worden gehouden met *restrictieve factoren* (Nyhan & Martin, 1999). Een reden om restrictieve factoren prominent naar voren te laten komen in dit onderzoek zijn ervaringen met performance-indicatoren in het Verenigd Koninkrijk. Na

39 Onder kwantificeren wordt het in cijfers uitdrukken van kwalitatieve informatie verstaan. Hiervoor zijn meerdere methoden denkbaar, zoals het scoren van teksten op steekwoorden, het scoren van checklists of het toekennen van 'rapportcijfers' (bijvoorbeeld door de experts). Ten behoeve van de empirische analyses van dit onderzoek zijn audits gekwantificeerd door checklists te scoren.

40 Kwalitatieve informatie kan tevens van grote waarde zijn om performancecijfers nader te duiden.

de invoering van het stelsel van Key Performance Indicators bleken veel indicatoren slecht beïnvloedbaar (Liebling & Arnold, 2004). De normen werden daardoor afgezwakt of geschrapt. Publieke organisaties en hun leidinggevendenden worden verondersteld invloed te hebben op allerlei performanceterreinen (Ingraham & Kneedler, 2000). Er wordt dan soms ten onrechte uitgegaan van het bestaan van een verband tussen performancemetingen en de inspanningen die een manager doet om doelstellingen te behalen (Behn, 2003). Daarom is het van belang rekenschap te geven van de invloed van restrictieve factoren op de prestaties en deze mee te nemen bij de weergave van performanscores.⁴¹ De relatieve performance van penitentiaire inrichtingen (die bekend moet zijn voor benchmarking) kan op verschillende wijzen worden gepresenteerd. De eenvoudigste manier is het vergelijken van twee organisaties op één indicator. Dit onderzoek richt zich echter op een landelijk beeld van de performance van penitentiaire inrichtingen. De performanscores kunnen worden ondergebracht in groepen, ook wel *rating* genoemd. Rating is het classificeren van organisaties met een vergelijkbare performance. Dat is vooral wenselijk als de verschillen niet zo groot (en niet significant) zijn. *Ranking* is een methode waarbij er een ranglijst wordt opgesteld met bovenaan de best presterende inrichting aflopend naar de inrichting met de laagste score op een indicator. In dit onderzoek worden inrichtingen op volgorde van prestaties gepresenteerd, maar ook geïnclassificeerd in drie groepen, te weten gelijke, betere of mindere performance dan werd verwacht. Zowel rating- als rankingmethoden worden dus gebruikt. In hoofdstuk 6 wordt hier uitgebreid op ingegaan.

41 Er kan overigens ook worden gesteld dat er prestaties zijn die wel geleverd worden, maar niet gemeten kunnen worden. Datgene wat wel beïnvloed wordt of kan worden door een organisatie is lang niet altijd meetbaar (Burgess, Propper & Wilson, 2002).

3 Van strafdoelen naar taken: beschikbare metingen en betrouwbaarheid

In dit hoofdstuk worden de voornaamste thema's uitgewerkt waarop een penitentiaire inrichting wordt geacht prestaties te leveren. In het bijzonder wordt gezocht naar de taken die aan het *primair proces* van het gevangeniswezen kunnen worden verbonden. Daarnaast wordt ingegaan op de meetbaarheid van het presteren van penitentiaire inrichtingen op deze thema's. In paragraaf 3.1 wordt kort beschreven op welke manieren tot performance-thema's van penitentiaire inrichtingen gekomen kan worden. Vervolgens wordt gezien welke (onderdelen van) doelen van de strafrechtspleging ook gesteld moeten worden aan de uitvoering in het penitentiair primair proces. Aanvullend is in paragraaf 3.1 gezien of er, naast performancethema's die voortvloeien uit de strafdoelen, nog andere performancethema's bestaan die genoemd worden in beleidsdocumenten en de vigerende missie van het gevangeniswezen. In paragraaf 3.2 wordt invulling gegeven aan de performancethema's die zijn geselecteerd in paragraaf 3.1. Per performancethema wordt een operationalisering voorgesteld, zodat er concrete (en meetbare) taken ontstaan. In paragraaf 3.3 wordt gezien welke data er landelijk beschikbaar zijn en op eenzelfde manier zijn gemeten. Er wordt beschreven hoe de data zijn verzameld en wat de kwaliteit van het cijfermateriaal is. In paragraaf 3.4 komt aan de orde welke databronnen betrekking hebben op de onderscheiden taken. Zo wordt inzichtelijk welke bronnen voorhanden zijn om de performance van penitentiaire inrichtingen op de belangrijkste taken te meten.

3.1 Strafdelen, detentiefuncties en uitvoeringstaken

Om de performancethema's (en bijbehorende taken) te selecteren waarop penitentiaire inrichtingen worden geacht prestaties te leveren, kunnen verschillende invalshoeken worden gevolgd. De verwachtingen van stakeholders (bijvoorbeeld de samenleving, het bestuursdepartement of de gedetineerden) kunnen daarbij voorop worden gesteld of juist de door de (filosofische en historische) wetenschap toegedichte taken van het gevangeniswezen. Ook kunnen rechtsregels die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van detentie worden gevolgd.

Er wordt vanuit bovengenoemde invalshoeken een verscheidenheid aan doelstellingen, functies en taken in verband gebracht met het gevangeniswezen. Hoewel ze vaak in één adem worden genoemd, bevinden doelstellingen, functies en taken zich niet (altijd) op eenzelfde abstractieniveau en staan ze niet altijd in de nabijheid van de dagelijkse uitvoering. Het verschil in abstractieniveau van doelstellingen en taken houdt bijvoorbeeld het onderscheid in tussen een breed maatschappelijk streven en een concrete operationele uitvoeringstaak. Met het verschil in nabijheid van sommige doelstellingen voor de dagelijkse uitvoering wordt bedoeld dat sommige doelstellingen

slechts ten dele of indirect (bijvoorbeeld via de vervulling van bepaalde taken) beïnvloedbaar zijn in het primair proces. Om de verscheidenheid te illustreren worden twee taken die met het gevangeniswezen in verband worden gebracht, in een voorbeeld tegenover elkaar gezet, namelijk het verzorgen van onderwijs aan gedetineerden en het bijdragen aan recidivereductie (zie box 2).

Box 2 **Voorbeeld verscheidenheid in doelstellingen gevangeniswezen**

Bijdragen aan recidivevermindering enerzijds en onderwijs geven aan gedetineerden anderzijds kunnen worden aangemerkt als twee verschillende doelstellingen van het gevangeniswezen. Onderwijs moet worden gezien als een concreet aanbod. Via cursussen en overdracht door docenten wordt informatie overgebracht op gedetineerden. Dit proces is observeerbaar en de overgebrachte kennis kan – indien men dat wenst – worden gemeten aan de hand van een kennistoets. Ook kan de responsiviteit van de gedetineerde op het cursusmateriaal direct worden gemeten. Op grond hiervan kan een uitspraak worden gedaan over de invloed van onderwijs op het kennisniveau van gedetineerden en de mate waarin de doelstelling wordt behaald. Recidivevermindering is daarentegen een doelstelling van een andere orde. Recidive van gedetineerden die in een bepaalde inrichting verblijven, kan tevens worden gemeten, zij het pas na ten minste twee jaren (men recidiveert vaak niet direct na vrijlating). Daarbij komt het recidivecijfer van een groep gedetineerden tot stand als gevolg van tal van (meetbare en niet-meetbare) factoren. Deze factoren hebben niet alle betrekking op het penitentiair primair proces. Het is daarom problematisch om recidive direct in verband te brengen met de prestatie van een inrichting. Activiteiten (onderwijs, arbeid, enzovoort) gericht op gedetineerden zouden kunnen bijdragen aan het al dan niet herhalen van een delict in de toekomst, maar de relatie tussen toekomstig gedrag en de performance van het penitentiair primair proces is indirect. Ook laat het schaarse empirische onderzoek tegenstrijdige resultaten zien (Gaes & Camp, 2009; Spohn & Holleran, 2002; Gottfredson, 1999; Smith & Akers, 1993).

Recidivereductie en het voorzien in gedetineerdenonderwijs zijn dus van een andere orde. Voor de beïnvloeding van recidivisme zijn uiteenlopende activiteiten vereist (op een lager abstractieniveau). Het bereiken van een recidivedoelstelling lijkt dan ook verschillende inspanningen te behoeven. Die inspanningen worden gedaan door de gehele justitieketen, waardoor er slechts ten dele invloed is op de prevalentie van recidive. Daardoor is de bijdrage van een penitentiaire inrichting moeilijk vast te stellen.

Omdat de vereisten aan penitentiaire inrichtingen een grote verscheidenheid kennen, wordt een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen, functies en

taken. Op het hoogste abstractieniveau staan de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het uitvoeren van een vrijheidsbenemende straf of maatregel. De bedoelingen van de strafoplegger vormen het startpunt van de straf of maatregel en zijn daarom in dit onderzoek de eerst aangewezen invalshoek. De doelstellingen zijn niet noodzakelijkerwijs allemaal van toepassing op en hanteerbaar voor de dagelijkse penitentiaire uitvoeringspraktijk, en dienen daarom verder geconcretiseerd te worden.

Naast thema's die voortvloeien uit de strafdoelstelling zijn er andere thema's waarop gepresteerd dient te worden (bijvoorbeeld voortvloeiend uit departementaal beleid en de missie van het gevangeniswezen). Hierbij wordt een indeling uit de wetenschappelijke literatuur gevolgd. Daarvoor is gekozen omdat de invalshoek van de wet- en regelgeving slechts beperkt zicht geeft op het relatieve belang van performancethema's. Ook een stakeholderanalyse genereert niet noodzakelijkerwijs de voornaamste thema's, omdat stakeholders niet in gelijke mate de mogelijkheden hebben om hun stem te laten horen. De indeling vanuit de literatuur wordt verondersteld wel recht te doen aan de relatieve belangen van de thema's en tevens houvast te bieden om de missie van de organisatie te integreren in de analyse.

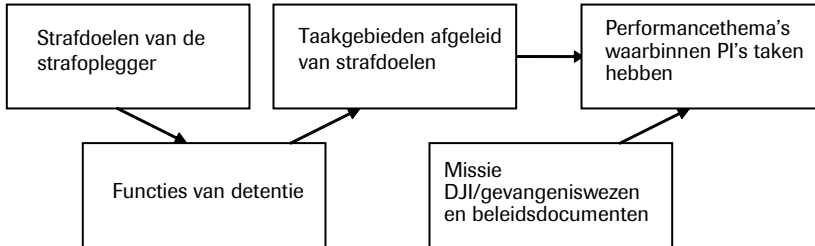
Tot slot moet bij de selectie van performancethema's de mate van beïnvloedbaarheid in ogenschouw worden genomen. Zaken waarop het penitentiair proces niet of nauwelijks invloed heeft, zijn logischerwijs niet aangewezen als performancethema's. Door in de navolgende analyse doelstellingen te operationaliseren naar taken op een vergelijkbaar operationeel niveau (uitvoerbaar in het primair proces), wordt getracht de verschillen in abstractieniveau te overbruggen en performancethema's te vertalen naar taken die beïnvloedbaar zijn binnen het penitentiair primair proces. De volgende stappen worden daarbij gevolgd (zie ook figuur 1).

Allereerst (paragraaf 3.1.1) wordt besproken welke doelstellingen de strafoplegger heeft met de gevangenisstraf en wordt bezien of deze doelen ook betrekking hebben op de functies van detentie en de taken van het primair proces van de penitentiaire inrichtingen.

In paragraaf 3.1.2 wordt vervolgens het debat beschreven over het abstractieniveau van doelstellingen en de beïnvloedbaarheid van performancethema's voor een penitentiaire inrichting. Als kapstok voor de selectie van performancethema's wordt een indeling uit de literatuur gebruikt en worden de missie van DJI en het gevangeniswezen, alsook enkele relevante beleidsdocumenten geanalyseerd.

Paragraaf 3.1.3 sluit af met een korte terugblik op de selectie van performancethema's.

Figuur 1 Van strafdoelen tot performancethema's van het penitentiair primair proces



3.1.1 *Het doel van de straf*

De strafoplegger beoogt drie (hoofd)strafdoelen te bereiken wanneer (gevangenis)straf wordt opgelegd, te weten: leedtoevoeging (vergelding), individuele preventie (gericht op de gestrafte) en generale preventie (gericht op de samenleving) (Kelk, 2005). Deze drie strafdoelen kunnen als volgt worden gespecificeerd.

Met *vergelding* wordt het herstel van het gevoel van rechtvaardigheid van eventuele slachtoffers en de maatschappij beoogd (Jonkers, 1999). Naast rechtszekerheid voor slachtoffers en maatschappij en boetedoening van de dader gaat er van dit strafdoel ook een andere werking uit. Voor de verdachte biedt de vergeldingsdoelstelling tevens rechtszekerheid, gezien de wet een maximum aan de straftoemeting stelt. De strafoplegger heeft met deze hoofddoelstelling een leidraad voor de toemeting waarbij de belangen van meerdere partijen zijn gewaarborgd. Vergelding vormt daarmee de rechtvaardiging, oftewel de grondslag van de straf. Wanneer de vergeldingsmaat (de sanctieruimte) is vastgesteld – gezien de maximumstraf, de persoon van de verdachte en zijn of haar persoonlijke omstandigheden – zal een weging van de twee andere strafdoelen het straftoemeteringsresultaat bepalen (Kelk, 2005).

Individuele of specifieke preventie richt zich op de dader (en zijn of haar daad) en heeft ten minste drie functies, namelijk onschadelijk maken (niet kunnen herhalen: incapacitatie), afschrikking (niet durven herhalen: *specific deterrence*) en resocialisatie (niet willen herhalen). Door de opsluiting is het voor gedetineerden niet mogelijk om buiten de inrichting te recidiveren. De maatschappij is voor de periode van de straf gevrijwaard van delictherhaling doordat gedetineerden de inrichting niet kunnen verlaten.⁴² Tevens moet de detentie bijdragen aan het voorkomen of verminderen van toekomstige recidive doordat verondersteld wordt dat er een afschrikkende werking uitgaat van de opsluiting. Het afzien van herhaling wordt gestimuleerd doordat de

⁴² Binnen de penitentiaire inrichting kan een gedetineerde overigens wel een delict begaan gedurende de tenuitvoerlegging van de straf.

dader niet nogmaals dezelfde straf wil riskeren. Ten derde wordt een resocialiserend effect met detentie beoogd: de ingesloten persoon wordt ertoe aangezet om niet meer te ‘willen’ recidiveren.

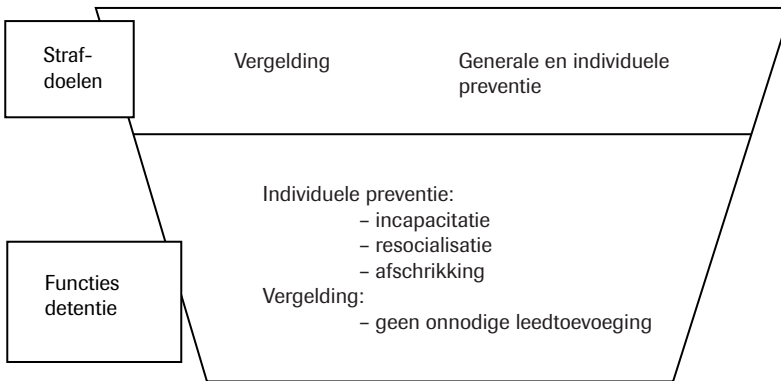
Met *generale preventie* worden normhandhaving en herstel van de rechtsorde in de samenleving nagestreefd. De strafoplegger geeft hiermee een signaal af naar de samenleving dat er een norm is overschreden, wat leidt tot een bepaalde straf. Van deze straf moet een afschrikwekkende werking (*general deterrence*) uitgaan, zodat burgers minder geneigd zijn een vergelijkbare misdaad te overwegen. Doordat het ontkomen aan de strafoplegging (de mogelijkheden te ontvluchten) tot een minimum wordt beperkt, heeft de vrijheidsbenemende straf of maatregel ook een generaal preventieve werking.

Individuele (of speciale) preventiedoelen van de strafoplegger liggen het dichtst bij de *functies van detentie*. De functies van detentie hebben betrekking op de dader en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van wat in de straftoemeting is bepaald (opsluiting van specifieke personen). Het generaal preventieve strafdoel is geen ‘operationele’ functie van detentie. Van een penitentiare inrichting wordt niet verwacht dat zij actief signalen richting de samenleving doet uitgaan.⁴³ De tenuitvoerlegging richt zich niet primair op de samenleving, maar op de ingeslotenen. ‘Generaal preventieve werking heeft de nadruk in het stadium der bedreiging [door de wetgever], speciaal preventieve in de stadia der toepassing (...) door ambtenaren der uitvoerende macht’ (Pompe, 1950). Voorts geldt in Nederland het beginsel van minimale beperkingen (Penitentiare beginselenwet). Dit brengt met zich mee dat de opsluiting de leedtoevoeging is, en niet de omstandigheden van die opsluiting.⁴⁴ Met dit beginsel is een grens gesteld aan de functies van detentie die voortvloeien uit het vergeldingsdoel. In de detentie-*omstandigheden* mag dus geen sprake van vergelding zijn. Dit impliceert dat het gevangeniswezen *geen onnodige leedtoevoegende elementen* aanbrengt in het verblijf van gedetineerden in detentie, behalve die elementen die noodzakelijk zijn om gedetineerden te beletten de inrichting te ontvluchten. Dit is schematisch weergegeven in figuur 2.

43 Door personen enige tijd in te sluiten (incapacitatie/onschadelijk maken) kan een generaal preventief doel worden bereikt. Deze taken vallen echter samen met de individuele preventiedoelen en zijn daarom niet verder meegenomen in deze analyse.

44 De opsluiting als zodanig wordt gerekend onder individuele preventie (incapacitatie) als functie van detentie.

Figuur 2 Schematische weergave van de selectie van voornaamste performancethema's van het penitentiair primair proces: van strafdelen naar functies van detentie



De volgende stap bestaat uit de afweging welke detentiefuncties ook tot de taakgebieden gerekend moeten worden voor het penitentiair primair proces. Het gaat om taakgebieden van de operationele tenuitvoerlegging in penitentiaire inrichtingen die een voorwaarde vormen voor de invulling van de detentiefuncties. Achtereenvolgens worden incapacitatie, resocialisatie, de afschrikfunctie en vergelding besproken.

De functie van *incapacitatie* bereikt een inrichting door diegenen die aan haar zijn toevertrouwd geen kans te geven zich aan de insluiting te onttrekken voor de duur van de opgelegde straf of de vastgestelde periode van voorarrest. Taakgebieden voor het penitentiair primair proces bij deze detentiefunctie liggen op het vlak van controle en beveiliging van gedetineerden en het gebouw.

De *resocialiserende functie* van detentie kan nader worden ingevuld door gedetineerden te laten inzien dat een leven zonder het plegen van delicten de voorkeur heeft. De vrijheidsbeneming van afgestrafte en preventief gehechte personen dient in functie te staan van de terugkeer naar de samenleving.⁴⁵ Het penitentiair primair proces heeft specifieke taken om de succesvolle terugkeer van gedetineerden te ondersteunen. Het scheppen van recidiveverlagende omstandigheden (zoals de beschikking van gedetineerden over een huis en een inkomen bij vrijlating) en ondersteunen van het opdoen van positieve contacten en vaardigheden kunnen tot die taken worden gerekend. De functie is in de afgelopen decennia niet altijd even belangrijk geweest, maar wel altijd als expliciete functie benoemd. Box 3 geeft daarvan een kort overzicht.

⁴⁵ Het resocialisatiebeginsel, ongeacht de taken die ermee gemoeid zijn, is van toepassing verklaard op de tenuitvoerlegging van alle vrijheidsbenemende maatregelen, waaronder ook de voorlopige hechtenis (art. 2 lid 2 Pbw).

Box 3 Resocialisatiefunctie van detentie

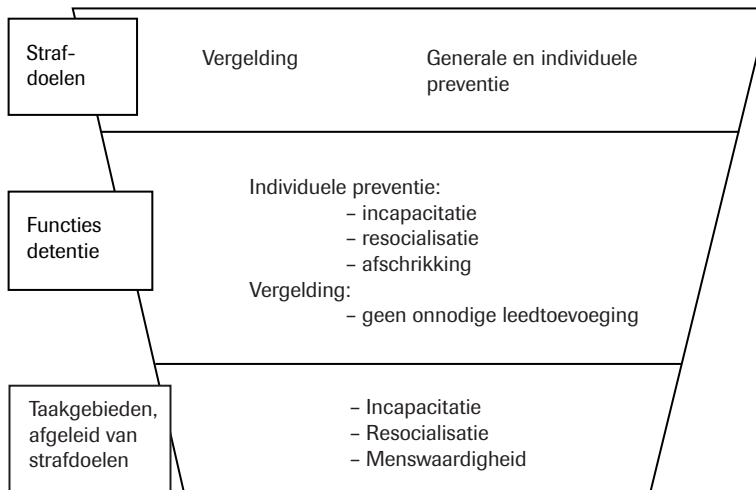
Het resocialisatiedoel is niet altijd even prominent aanwezig geweest. Het belang dat wordt gehecht aan dit doel lijkt in sterke mate afhankelijk van de tijdgeest. Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot in de jaren zeventig was het gevangeniswezen in sterke mate gericht op resocialisatie. Door zowel wetenschappelijke inzichten als politieke en maatschappelijke opiniever-schuivingen kreeg resocialisatie vanaf de jaren tachtig minder aandacht. Het voorkómen van detentieschade (instandhouding van zaken als sociaal netwerk, inkomen en baan) werd in deze periode boven het streven naar resocialisatie gesteld. Verontrusting in de maatschappij door toenemende criminaliteit en bezuinigingsrondes zorgden ervoor dat het accent binnen het gevangeniswezen op de beveiliging ging liggen en dat de resocialisatie-taak naar de achtergrond geschoven werd. De hoge kosten die resocialisatieactiviteiten met zich meebrengen, pasten niet meer binnen de bedrijfsvoering die gericht was op sobere insluiting en efficiency (Franke, 1990; Van Ruller, 2005; De Jonge, 2007). Deze accentverschuiving vond bijvoorbeeld ook plaats in het Verenigd Koninkrijk (Scott, 2007). Hoewel de resocialisatie-taak niet meer op de voorgrond stond, werd de functie wel opgenomen in de Penitentiaire beginselenwet (art. 2 lid 2 Pbw; De Groot, 2009). Vanaf het jaar 2000 heeft het thema hernieuwde aandacht gekregen en staat resocialisatie weer prominenter op de agenda. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het programma 'Veiligheid begint bij Voorkomen' en onderliggende projecten zoals Terugdringen Recidive en Sluitende Aanpak Nazorg. Ook wordt het belang van arbeid opnieuw onderschreven (Ministerie van Justitie, 2008). Al met al lijkt de resocialiserende taak van het gevangeniswezen een belangrijk (en terugkerend) thema te zijn van het penitentiair primair proces, zij het dat de nadruk op of het belang dat wordt gehecht aan deze activiteiten wisselt in de tijd.

De *afschrikfunctie* van detentie, als onderdeel van het strafdoel individuele preventie, is minder gemakkelijk te vervatten in taakgebieden van het primair proces van het gevangeniswezen. Een afschrikeffect zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door de tenuitvoerlegging van de straf onder uiterst slechte omstandigheden te laten plaatsvinden. Met het afschrikeffect van de detentiestraf wordt echter alleen de vrijheidsbeneming bedoeld en niet de omstandigheden daarvan. Dit ligt in lijn met het *beginsel van minimale beperkingen* (Kelk, 2005), dat al eerder werd aangehaald. Artikel 2 lid 4 Pbw bepaalt dat gedetineerden aan 'geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn'. Uit de afschrikfunctie vloeien aldus geen actieve taken voort waarop het primair proces prestaties wordt geacht te leveren.

Tot slot wordt de detentiefunctie *vergelding* onderscheiden. Leed moet worden toegevoegd door gedetineerden niet in de gelegenheid te stellen zich aan de detentie te onttrekken. Bij het toevoegen van dit leed moet het gevangeniswezen er echter voor zorgen dat zo min mogelijk bijkomend leed of schade wordt veroorzaakt. Naast het 'beveiligen' (tegengaan van onttrekkingen aan detentie) brengt dit met zich mee dat er prestaties worden verwacht op het gebied van het beperken van *detentieschade*. Hiertoe dient het gevangeniswezen inspanningen te leveren om dezelfde, of op zijn minst vergelijkbare, omstandigheden te creëren als in de vrije maatschappij – met dien verstande dat het primaire doel van vergelding voorop blijft staan. De ordelijke en veilige tenuitvoerlegging is het hoogste belang. Daarna volgen zaken op het gebied van menswaardigheid (om detentieschade te beperken), zoals zorg, contact met de buitenwereld, geloofsbelijdenis, sport, arbeid, onderwijs en hygiëne, waarop prestaties van het gevangeniswezen mogen worden verwacht.

Uit het vergeldingsdoel van detentie is aldus het taakgebied *menswaardige omstandigheden* voor gedetineerden af te leiden (zie figuur 3).

Figuur 3 Schematische weergave van de selectie van voornaamste performancethema's van het penitentiair primair proces: van strafdoelen via functies van detentie naar performancethema's



Samenvattend kan worden gesteld dat de strafoplegger met het opleggen en uitvoeren van een vrijheidsstraf verscheidene doelen beoogt. Van die doelen zijn drie onderdelen aan te wijzen als thema's waarop prestaties van de tenuitvoerlegging mogen worden verwacht, te weten incapacitatie, resocialisatie en menswaardigheid. De reikwijdte van strafdoelstellingen is echter niet

dezelfde als de reikwijdte van performancethema's die met het primair proces van een penitentiaire inrichting in verband kan worden gebracht. Om de breedte van de thema's waarbinnen een penitentiaire inrichting taken heeft nader te duiden, worden in de navolgende paragrafen ook andere taakgebieden (vanuit het beleid en de missie) behandeld, die niet voortvloeien uit de doelen van straftoemeting.

3.1.2 Doelstellingen in termen van output en outcome

De outcome-outputdiscussie

Naast de doelstellingen van de strafoplegger worden er door de wetgever door middel van de Penitentiaire beginselenwet, het beleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie en andere relevante wet- en regelgeving eisen aan het gevangeniswezen gesteld. Deze eisen zijn in twee categorieën in te delen – namelijk output- en outcomegerelateerde eisen – en vertegenwoordigen twee verschillende opvattingen in de wetenschap. Output verwijst naar direct waarneembare resultaten en opbrengsten van een organisatie, outcome refereert aan de (vaak pas op langere termijn zichtbare) effecten daarvan.

De eerste opvatting is dat doelstellingen ten aanzien van penitentiaire inrichtingen dicht bij het primair proces moeten staan, willen deze realistisch en geschikt zijn; hier de *outputbenadering* genoemd. De benadering wijst performance-indicatoren ten aanzien van outcome van de hand (bijvoorbeeld Logan, 1993; Garcia, 2004). Performancethema's van penitentiaire inrichtingen zouden onder de directe invloedssfeer van die organisaties moeten liggen. Wanneer dat niet het geval is, zouden dergelijke verwachtingen alleen maar de motivatie van het management en het personeel verminderen; zij kunnen op dergelijke thema's immers toch geen directe invloed uitoefenen. Wanneer verandering in outcome-indicatoren al kan worden waargenomen (op de lange termijn), blijft de vraag bestaan of deze verandering (en voor welk deel) is toe te schrijven aan de performance van het primair proces van het gevangeniswezen.

Een tweede opvatting stelt dat de thema's waarbinnen zich voor het penitentiair primair proces taken bevinden, ook van indirecte aard kunnen zijn; hier de *outcomebenadering* genoemd. De taakvervulling van het primair proces wordt verondersteld haar weerslag te hebben op fenomenen die niet direct waarneembaar zijn in het primair proces (zoals maatschappelijke veiligheid) of op fenomenen die in de toekomst liggen en niet een-op-een gekoppeld zijn aan het handelen in het primair proces (zoals een succesvolle terugkeer van gedetineerden in de samenleving).

Thema's zoals recidivereductie, maatschappelijke veiligheid en succesvolle terugkeer in de maatschappij nemen een belangrijke plaats in bij missieformuleringen in binnen- en buitenland. Op die thema's worden klaarblijkelijk prestaties verwacht van het gevangeniswezen. Voorstanders van het stellen

van outcomedoelstellingen zien mogelijkheden de performance van penitentiaire inrichtingen te beoordelen op indirect beïnvloedbare thema's. De veronderstelling bij outcomethema's luidt dat wanneer iets niet wordt nagestreefd, het minder snel zal worden bereikt (zie onder andere Gaes et al., 2004). Er zijn dus voor- en tegenstanders van beide benaderingen. Maar welke benadering wordt hier nu gevolgd?

Het effect dat de dagelijkse tenuitvoerlegging heeft op outcomedoelstellingen (zoals recidivereductie) is tot op heden niet vast komen te staan. Empirische onderzoeksresultaten blijven voor meerdere interpretaties vatbaar (zie bijvoorbeeld Bales et al., 2005; Spivak & Sharp, 2008), waardoor er geen zekerheid bestaat ten aanzien van het bestaan van een verband tussen outcome en output van het penitentiair primair proces. Anders gezegd: het verband tussen activiteiten op de werkvloer van een penitentiaire inrichting en effecten die worden beoogd buiten de inrichting is slechts een veronderstelling en lijkt indirect van aard. Er zijn aanwijzingen dat het primair proces invloed kan hebben op gedrag van gedetineerden na detentie. De zwaarte van het regime blijkt bijvoorbeeld van invloed te zijn op recidive, ongeacht het profiel van de gedetineerde (Gaes & Camp, 2009). De onderzoeksresultaten duiden op het bestaan van een verband, maar geven geen inzicht in de precieze werking van het achterliggende mechanisme. Het is aannemelijk dat er een aantal tussenliggende factoren bestaat tussen het handelen van personeel en management op de werkvloer enerzijds en het gedrag van gedetineerden na detentie anderzijds (zie bijvoorbeeld Sampson & Laub, 1995).

Outcomeresultaten van het gevangeniswezen worden mede bepaald door factoren die niet binnen de invloedssfeer van de sector vallen. Zo wordt de maatschappelijke veiligheid, naast effectieve opsluiting van gedetineerden in penitentiaire inrichtingen, mogelijk ook beïnvloed door beeldvorming in de media of het optreden van politie en Openbaar Ministerie.

Naast het indirecte (en slechts veronderstelde) verband tussen het handelen in het primair proces en outcomeresultaten zijn deze vaak pas op lange termijn meetbaar, zoals beschreven is in het voorbeeld over recidivereductie. Dit is een aanzienlijk nadeel voor het gebruik van outcomemetingen ten behoeve van het in beeld brengen van de performance. Hoewel deze meetproblemen in de toekomst kunnen worden opgelost en outcome-indicatoren daarmee geschikt kunnen worden voor performancevergelijkingen, worden outcomedoelstellingen *niet* meegenomen in dit onderzoek. Ten behoeve van performancemeting wordt gekozen voor *outputthema's* waarvan wordt verondersteld dat deze bijdragen of onderliggend zijn aan de outcomedoelstellingen.⁴⁶ Op die manier bevinden de performancethema's die aan het peni-

⁴⁶ Dit uitgangspunt wordt in de praktijk ook gekozen. In het model A3-jaarplan van de sectordirectie Gevangeniswezen is opgenomen als gewaagd doel: 'In samenwerking met partners terugdringen van recidive met 25% in 2020 (t.o.v. 2002). Dit doen wij door een efficiënte en persoonsgerichte benadering van gedetineerden.' Hierin zit een beleidstheorie besloten die uitgaat van recidivebeïnvloeding door middel van een efficiënte en persoonsgerichte aanpak.

tentiair primair proces gesteld worden zich op een vergelijkbaar abstractie-niveau en kunnen outcomethema's toch een plaats krijgen.

Outputthema's afleiden van outcomedoelstellingen

Zoals volgt uit de voorgaande tekst, zijn thema's die verwijzen naar output hanteerbaar voor het in beeld brengen van performance. Outcomedoelstellingen moeten worden 'vertaald' naar outputthema's. Als kapstok voor de bespreking van performancethema's die met het gevangeniswezen in verband worden gebracht, wordt hier een opsomming uit de literatuur gebruikt die wordt aangevuld met relevante onderdelen uit de missie en beleidsdocumenten. Waar verwezen wordt naar outcomedoelstellingen wordt in een concretisering voorzien door daarvan outputthema's af te leiden.

De basale principes van het penitentiair primair proces ten aanzien van gedetineerden worden binnen de outputbenadering als volgt geduid: *keep them in, keep them safe, keep them in line, keep them healthy, keep them busy, do it with fairness, without undue suffering, and as efficiently as possible* (Logan, 1993). Deze opsomming bevat diverse taken (beveiligen, zorg, voldoende activiteiten) en vereisten aan de werkwijze (rechtvaardig, doelmatig, veilig, ordelijk, met minimale beperkingen). Deze taken en vereisten aan de werkwijze van het penitentiair proces zijn te vervatten in drie centrale thema's, te weten veiligheid (veilig en ordelijk), menswaardigheid (zorg, activiteiten, minimale beperkingen, rechtvaardig) en doelmatigheid (dit thema kan op elk performancethema worden betrokken). Over deze thema's bestaat bredere consensus tussen wetenschappelijk onderzoekers (zie bijvoorbeeld Burt, 1981; DiIulio, 1987) en ze worden tevens als uitgangspunt gebruikt in het Nederlandse gevangenisbeleid (Ministerie van Justitie, 1994), alsook in het buitenland (Verenigde Staten en Canada: Gaes et al., 2004; Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België⁴⁷). De thema's zijn tevens af te leiden van de missie van DJI en het gevangeniswezen:

'De Dienst Justitiële Inrichtingen levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en door de aan onze zorg toevertrouwde personen de kans te bieden een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen.'

Veiligheid van de samenleving is letterlijk in de missie vermeld en *menswaardige behandeling* van gedetineerden ligt besloten in de beschrijving 'de aan onze zorg toevertrouwde personen'. Door personen op te sluiten zijn dezen overgeleverd aan een penitentiaire inrichting wat betreft hun sociale, fysieke en psychische behoeften. Daaruit vloeit de verplichting voort voorzieningen (zoals zorg en activiteiten) op een aanvaardbaar peil te houden.

In de missie zijn daarnaast twee doelstellingen te ontwaren die refereren aan outcomeresultaten, te weten de thema's 'veiligheid van de samenleving' en

47 Zie www.just.fgov.be/img_justice/publications/pdf/241.pdf.

een 'maatschappelijk aanvaardbaar bestaan' voor gedetineerden. Deze outcome-doelstellingen in de missie kunnen worden vertaald naar een aantal outputindicatoren. Wanneer het gevangeniswezen zich ten doel stelt een bijdrage te leveren aan de *veiligheid van de samenleving*, zijn er taken weggelegd op het gebied van het voorkomen van ontvluchtingen. Logischerwijs is de veiligheid van de samenleving er tevens bij gebaat wanneer gedetineerden na vrijlating een verminderd risico met zich meedragen om opnieuw in crimineel gedrag te vervallen. Outputindicatoren die hiermee geassocieerd worden, begeven zich op het gebied van resocialisatie van gedetineerden. Resocialisatie houdt tevens verband met de andere doelstelling uit de missie, die deels in de toekomst ligt: *een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan*. Dit verwijst naar leefomstandigheden en gedrag van gedetineerden na vrijlating. Het voormalige ministerie van Justitie (2008) stelt in dit kader dat het gevangeniswezen bijdraagt aan 'maatschappelijke trajecten' van de gedetineerden (onderwijs, werk en inkomen, huisvesting, zorg) en daarbij de tijd in detentie maximaal helpt benutten om detentieschade te voorkomen en een succesvolle terugkeer naar de maatschappij voor te bereiden (verslavingszorg, psychische zorg en gedragstrainingen). Met de brief van het voormalige ministerie van Justitie is duidelijk wat de veronderstellingen zijn hoe de outcome-doelstellingen te bereiken. Zoals hierboven vermeld, wordt een aantal concretere taken en activiteiten (output) genoemd waar het gevangeniswezen aan kan bijdragen. Beide thema's (voorkomen van ontvluchtingen en resocialisatie) vallen samen met de thema's die al voortvloeiden uit de strafdoelen (paragraaf 3.1.1) en zijn daarmee belangrijke performancethema's. Uit de missie zijn ook aspecten te herleiden die refereren aan de eerdergenoemde performancethema's, te weten veiligheid en menswaardigheid. De zinsnede 'de aan onze zorg toevertrouwde personen' verwijst naar de taak van het gevangeniswezen om gedetineerden een veilig en humaan onderkomen te bieden.⁴⁸ Dit sluit aan bij de detentiefunctie *geen leedtoevoegende elementen* tijdens de detentie na te streven. Deze thema's zijn tevens verankerd in wet- en regelgeving, waarop in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 wordt ingegaan.

Een inrichtingsmanagement is echter gehouden aan meer vereisten dan datgene wat tot uitdrukking komt in de doelstellingen van straffen, functies van detineren en de missie van de organisatie. Er dienen ook doelstellingen te worden onderscheiden die betrekking hebben op het welzijn van het personeel (Morgan, 2002). Naast de veiligheid van gedetineerden en de maatschappij is de veiligheid van personeel in de penitentiaire inrichting een speciaal aandachtspunt (Ministerie van Justitie, 2008; zie ook verplichtingen Arboret). Een onderscheid tussen interne en externe veiligheid ligt hierdoor voor de hand. Externe veiligheid verwijst naar de taken op het gebied van in-

⁴⁸ In het model A3-jaarplan van het gevangeniswezen is dit ook expliciet geformuleerd: 'Wij staan voor een veilige en menswaardige detentie en werken, samen met onze partners en de gedetineerde, aan re-integratie' (DJI, 2009d).

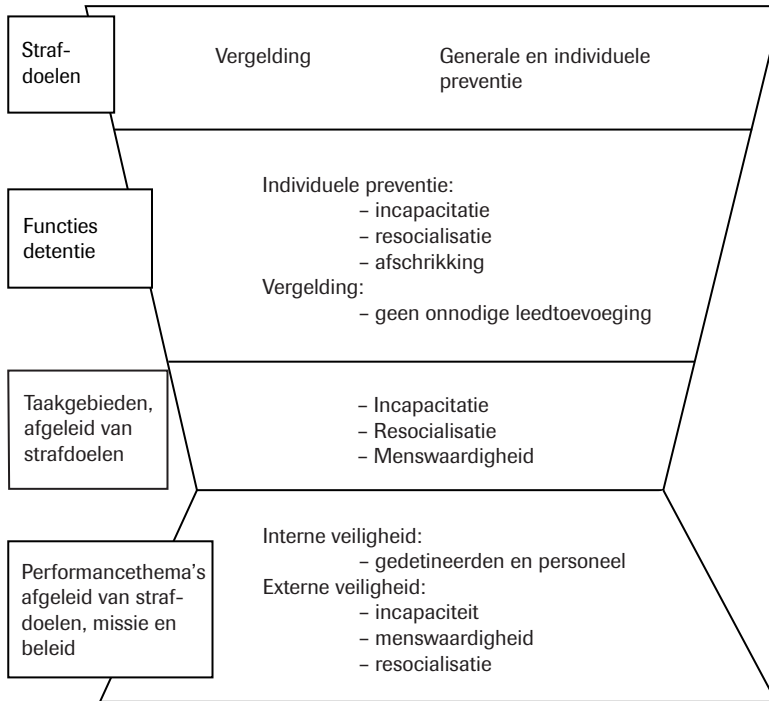
en uitvoer van goederen en personen (ontvluchtingen, contrabande); interne veiligheid verwijst naar de veiligheid van gedetineerden *en personeel*.

Tot slot is het thema *doelmatigheid* een prominent doel of vereiste dat in de wetenschappelijke indeling van Logan (1993) en de organisatiemissie is terug te vinden. Hoewel daarin de kwaliteit vooropstaat, moet efficiëntie worden nagestreefd. Elke publieke organisatie wordt geacht zo efficiënt mogelijk haar taken uit te voeren (Comptabiliteitswet en daaruit voortgekomen regelgeving). Wanneer vastgesteld is op welke manier een indicator van een performancethema dient te worden gemeten en wat het gewenste niveau is, kan daaraan een doelmatigheidsvereiste worden gekoppeld. Dat wil zeggen dat het genormeerde prestatieniveau wordt behaald tegen zo min mogelijk kosten. Doelmatigheid is aldus geen performancethema op zichzelf, maar heeft betrekking op of is een vereiste bij elk performanceterrein.

3.1.3 *Samenvattend: van strafdoelen naar uitvoeringstaken*

In de voorgaande beschouwing kwamen vanuit verschillende invalshoeken vereisten aan de tenuitvoerlegging van detentie naar voren. Vanuit de strafdoelen zijn de performancethema's *incapacitatie* (externe veiligheid), *resocialisatie* en *vergelding* (geen leedtoevoegende elementen) geselecteerd. Vervolgens is op basis van wetenschappelijke literatuur een aantal thema's behandeld waarbij de onderwerpen uit de missie van het gevangeniswezen en relevante beleidsdocumenten een plaats hebben gekregen. Dit bracht met zich mee dat tevens *veiligheid* van personeel en gedetineerden (interne veiligheid) en *menswaardigheid* thema's zijn waarop het penitentiair proces wordt geacht prestaties te leveren. De prestaties moeten daarbij tegen zo laag mogelijke kosten (doelmatigheid) worden geleverd. In figuur 4 is schematisch weergegeven hoe de belangrijkste performancethema's van het gevangeniswezen zijn geselecteerd. De scope van de onderwerpen wordt vanuit de strafdoelen ingeperkt tot functies van detentie. Daarna vindt verdere inperking plaats door uit de functies van detentie taken te selecteren waarop het primair proces wordt geacht te presteren. De zandloperfiguur is daar het smalst. Tot slot wordt de scope verbreed door – aan de hand van een indeling van thema's uit de wetenschappelijke literatuur – de missie van het gevangeniswezen en relevante beleidsdocumenten een plaats te geven binnen de belangrijkste performancethema's. In paragraaf 3.2 wordt gezien welke informatie er beschikbaar is om performance in beeld te brengen.

Figuur 4 Schematische weergave van de selectie van voornaamste performancethema's van het penitentiair primair proces voortvloeiend uit strafdoelen, de missie van het gevangeniswezen en relevante beleidsdocumenten



3.2 Operationaliseren van performancethema's

Thema's zoals veiligheid, menswaardigheid en resocialisatie laten zich niet in één uitvoeringstaak vatten. Dergelijke thema's vallen dan ook uiteen in meerdere taken die verschillende inspanningen vereisen om er resultaat op te boeken. In de vorige paragraaf zijn de belangrijkste performancethema's van het primair proces benoemd, te weten (interne en externe) veiligheid, menswaardigheid en resocialisatie. De scope van taken wordt in dit onderzoek beperkt tot het primair proces; dat zijn de taken die direct op het werken met gedetineerden betrekking hebben.

Deze thema's worden nu verder geëxpliciteerd in taken, zodat de mogelijkheid ontstaat om in zekere mate een omvattend beeld te verkrijgen van de performancethema's. De explicitering volgt waar mogelijk de relevante (nationale en internationale) wet- en regelgeving en beleidsdocumenten omtrent de geselecteerde thema's.

3.2.1 *Het performancethema veiligheid*

Het performancethema veiligheid heeft betrekking op de veiligheid van de maatschappij, gedetineerden en personeel en heeft in het penitentiair primair proces twee dimensies, te weten externe en interne veiligheid.

De externe veiligheid van een penitentiaire inrichting verwijst naar het voorkomen van ontvluchtelingen (ten behoeve van de veiligheid van de maatschappij⁴⁹) en de binnenkomst van contrabande (ten behoeve van de veiligheid van de gedetineerden en het personeel). De inrichting wordt primair beveiligd met het doel gedetineerden binnen de muren te houden en verboden goederen – zoals drugs, wapens en telefoons – juist buiten te houden. De directeur van elke penitentiaire inrichting stelt daartoe huisregels voor gedetineerden (art. 5 Pbw) en dienstinstructies voor het beveiligingspersoneel op. De activiteiten die voortvloeien uit het ‘taakgebied’ externe veiligheid beslaan het op orde zijn van de beveiligingsinstallatie van de penitentiaire inrichting, het uitvoeren van surveillance op de buitenmuren en controle en detectie bij de bezoekers- en personeelsingang en de inkomstenafdeling (voor gedetineerden) van de inrichting. Ook kunnen gedetineerden door middel van communicatie met de buitenwereld de veiligheid van de maatschappij in gevaar brengen. Post, telefoongesprekken en bezoek kunnen worden gecontroleerd op ontoelaatbare communicatie betreffende criminele activiteiten (art. 36, 38 en 39 Pbw). Welke inspanningen het waarborgen van de externe veiligheid met zich meebrengt, hangt mede af van de vastgestelde huisregels en het regime (gegeven de beheersrisico's) dat een inrichting voert.

Expliciet wordt de performance (als resultaat van de inspanningen op het gebied) ten aanzien van *externe veiligheid* afgelezen aan:

- ontvluchtelingen;
- gevallen van aangetroffen contrabande afkomstig van buiten de inrichting;
- gevallen van ontoelaatbare communicatie betreffende criminele activiteiten.

De andere dimensie van het veiligheidsthema betreft de *interne veiligheid*. Deze dimensie verwijst naar orde en veiligheid *binnen* de inrichting en heeft betrekking op gedetineerden *en* personeel. De Penitentiaire beginselenwet kent meerdere bepalingen met als grondslag of voorwaarde ‘de orde en veiligheid in de inrichting’. Een ordelijke en veilige tenuitvoerlegging is bijvoorbeeld een voorwaarde voor het doorgang vinden van allerlei activiteiten in het dagprogramma (art. 23 Pbw). Het verstoren van orde en veiligheid door gedetineerden kan tevens aanleiding zijn voor het aanwenden van discipli-

49 De maatschappij is er tevens bij gebaat dat gedetineerden zich niet onttrekken aan het toezicht tijdens verlof. Ook is bijvoorbeeld het voorhanden hebben van voldoende detentiefaciliteit een belangrijke factor voor maatschappelijke veiligheid. Deze taakgebieden worden echter in dit onderzoek niet meegenomen omdat ze niet binnen de directe invloedssfeer vallen van het primair proces van een penitentiaire inrichting.

naire straffen (art. 50 en 51 Pbw). De handhaving van orde en veiligheid is in het primair proces cruciaal. Voor penitentiaire inrichtingen bestaan daarom ook verplichtingen ten aanzien van het realiseren van veiligheid van gedetineerden (art. 2 Pbw; hoofdstuk 7, art. 3 EVRM) en, zij het niet specifiek voor penitentiaire inrichtingen, de veiligheid van het personeel (art. 3 Arboret). Uit deze rechtsregels vloeien taken voort opdat gedetineerden en personeel zo min mogelijk in aanraking komen met bedreigingen, discriminatie en verbaal, seksueel en fysiek geweld (verder: veiligheidsincidenten). In het primair proces kunnen zowel personeel als gedetineerden slachtoffer en/of dader van agressie en geweld zijn. Hoewel gedetineerden zo min mogelijk in beperkte gemeenschap dienen te worden gedetineerd (art. 19 Pbw), is het met het oog op de veiligheid van gedetineerden en personeel noodzakelijk dat de bewegingsvrijheid binnen de inrichting, communicatie en uitwisseling van goederen (interne contrabande) worden gecontroleerd (bijvoorbeeld door middel van celinspectie).

Positief gesteld dient een penitentiaire inrichting zorg te dragen voor veilige omstandigheden, waarbij veiligheidsincidenten zo veel mogelijk uitblijven.

Expliciet wordt de performance op de *interne veiligheid* afgelezen aan:⁵⁰

- veiligheidsincidenten tussen gedetineerden;
- veiligheidsincidenten tussen gedetineerden (zijnde daders) en personeel;
- gevallen van ongeoorloofde bewegingen van gedetineerden binnen de inrichting;
- gevallen van ontoelaatbare communicatie tussen gedetineerden;
- gevallen van contrabande binnen de inrichting;
- veiligheidsincidenten tussen personeelsleden;
- veiligheidsincidenten tussen personeel (zijnde daders) en gedetineerden.

Veiligheid en doelmatigheid

Wanneer er aan bovenstaande taken meetbare normen worden toegekend, kan worden bezien op welke manier deze normen bereikt kunnen worden tegen de laagste kosten. Een indicator voor de gemaakte kosten om een bepaald veiligheidsniveau te behalen draagt bij aan de inzichtelijkheid van de performance op dit thema:

- kosten ten aanzien van veiligheid.

Personele veiligheid en doelmatigheid

Ten aanzien van het performancethema veiligheid is er, in het licht van doelmatigheid, één onderwerp in het bijzonder dat efficiëntie bevordert. Uit

⁵⁰ Deze operationalisering is enigszins arbitrair omdat er ook gekozen kan worden voor een breder scala aan onderwerpen op het performancethema veiligheid. Naast de genoemde taakgebieden zijn onderwerpen als de bedrijfshulpverleningsorganisatie, de brandveiligheid en de contacten/afspraken met de hulpdiensten van vitaal belang in een gesloten inrichting. De verantwoordelijkheden voortvloeiend uit deze taakgebieden zijn vooral belegd binnen het secundair proces. In dit onderzoek worden echter de taakgebieden centraal gesteld waaraan het primair proces invulling dient te geven.

onderzoek in het gevangeniswezen blijkt namelijk dat agressie, geweld en het gevoel van veiligheid verband houden met verzuimen door personeel (Bogaerts & Den Hartogh, 2008). Het merendeel van de financiële middelen van het gevangeniswezen wordt ingezet voor personeelskosten. Afgaande op het Intern Jaarverslag 2008 van DJI (DJI, 2009b) beslaan de personele kosten 62,7% van de totale apparaatskosten.⁵¹ De personeelskosten – waaronder salarissen – zijn deels onveranderlijk. Kostenposten met betrekking tot personeelsverzuim zijn wel veranderlijk. Op het doorbetalen van de zieke werknemer, de re-integratie- en vervangingskosten kan worden bespaard als werknemers minder vaak verzuimen.

Het gevangeniswezen kent, vergeleken met andere sectoren, hoge verzuimcijfers (Kommer, 2009); in 2008 verzuimde gemiddeld continu 8,2% van het personeel (DJI, 2009b). Aangezien de personeelskosten meer dan de helft van de beschikbare middelen beslaan, gaan aanzienlijke kosten gemoeid met arbeidsverzuim. Dit onderzoek neemt daarom ook verzuimreductie en verminderd functioneren mee.

De veiligheid van personeel wordt gezien als een belangrijke determinant van ziekteverzuim, maar is niet de enige verklarende factor. Het waarborgen van de kwaliteit van de arbeid helpt verminderd functioneren, ziekte en verzuim van werknemers te voorkomen. De inhoud van het werk, de arbeidsomstandigheden, de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden bepalen samen de kwaliteit van de arbeid. Werkgevers zijn er dan ook aan gehouden een arbeidsomstandighedenbeleid te voeren (art. 1.3e Arbwet 2007) dat toeziet op de psychosociale werkbelasting. Gedacht kan worden aan gevarieerde functies, een werkplek zonder ongevalsgevaar, prettige omgangsvormen en een beloning die past bij de functie en prestatie. Als indicator van de performance aangaande *personele veiligheid* kan aldus worden aangehouden:

- het personeelsverzuimpercentage;
- het percentage verminderd functionerende personeelsleden.

3.2.2 *Het performancethema menswaardigheid*

De tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen behoort zich zo veel mogelijk te beperken tot de louter fysieke vrijheidsbeneming. Daarmee worden bepaalde doelen (bijvoorbeeld het beperken van detentieschade) nagestreefd (art. 2 lid 2 Pbw). Een penitentiaire inrichting is gehouden aan het scheppen van omstandigheden waarin grondrechten – zo veel als de tenuitvoerlegging dat toelaat – vergelijkbaar zijn met omstandigheden die grondrechten buiten de inrichting mogelijk maken. De Grondwet bepaalt in dit kader dat een gedetineerde ‘kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsbeneming

⁵¹ De financiering van particuliere inrichtingen en inkoopplaatsen forensische zorg zijn buiten beschouwing gelaten omdat onbekend is welk aandeel van de begroting besteed wordt aan personele kosten.

verdraagt' (art. 15 lid 4 Gw). De meest relevante grondrechten zijn uitgewerkt in de Penitentiaire beginselenwet.

Het beginsel van minimale beperkingen (art. 2 lid 4 Pbw) impliceert dat een penitentiaire inrichting humane omstandigheden dient na te streven door middel van rechtvaardige bejegening, de aanwezigheid van zorg en het aanbod van andere activiteiten, zoals arbeid. Ook dient een inrichtingsmanagement zich te richten op het behoud van de menselijke waardigheid door contact met familie, vrienden en advocaten mogelijk te maken (European Prison Rules, in: Coyle, 2002).

Hoewel het beginsel van minimale beperkingen de laatste jaren onder druk is komen te staan door een verharding in het maatschappelijk denken en bezuinigingen (bijvoorbeeld door meerpersoonscelgebruik en het inkorten van het dagprogramma; zie bijvoorbeeld Van Ruller, 2009), lijdt het belang van menswaardige detentie geen twijfel. Europese en andere internationale verdragen betreffende de behandeling van gedetineerden worden door Nederland onderschreven. De omstandigheden in een penitentiaire inrichting zijn onderwerp van verscheidene internationale verdragen, zoals de *beginselverklaring voor de bescherming van alle personen in enige vorm van detentie of gevangenschap* (VN, 1988), de *basisbeginselen voor de behandeling van gevangenen* (VN, 1990) en de *European Prison Rules* (Council of Europe, 2006). Daarin staan naast regels over voornoemde zaken, ook verwijzingen naar mogelijkheden voor de beoefening van religie, sport en beweging en de faciliteiten voor persoonlijke hygiëne in detentie. Al deze facetten van detentieomstandigheden houden verband met menswaardigheid en de humane tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming en zijn tevens opgenomen in de Penitentiaire beginselenwet.

Het performancethema menswaardigheid valt uiteen in twee delen. Enerzijds bestaan er binnen het primair proces taken om minimaal vereiste *voorzieningen* in kwantitatieve en kwalitatieve zin te bewerkstelligen. Anderzijds bestaan er taken ten aanzien van een menswaardige *bejegening* van gedetineerden door het personeel.

Minimaal vereiste voorzieningen

Voorzieningen die moeten worden gerealiseerd in het penitentiair primair proces zijn vastgelegd in de wet en hebben betrekking op het dagprogramma (arbeid: art. 47 Pbw), dagbesteding (nieuwsgaring, bibliotheek, sport, educatie, luchten en recreatie: art. 48 en 49 Pbw), medische en geestelijke zorg (art. 42 en 43 Pbw) en religie (art. 41 Pbw). Daarbij dienen mogelijkheden te worden geschapen voor gedetineerden om van kleding te zijn voorzien en voeding en lichamelijke hygiëne naar behoren op peil te houden (art. 44 Pbw). Tot slot moet de inrichting het voor gedetineerden mogelijk maken contact met de buitenwereld te onderhouden. Het gaat daarbij over de beschikbaarheid voor de rechtsgang (art. 26 Pbw), het ontvangen van bezoek (art. 38 Pbw), telefoneren (art. 39 Pbw) en het verzenden en ontvangen van

post (art. 36 Pbw). Bij sommige voorzieningen zijn wettelijke minimumnormen vastgelegd.

Expliciet wordt de performance op het gebied van (voorzieningen voor) menswaardigheid afgelezen aan:

- de realisatie van minimaal achttien uur ontsluiten van gedetineerden per week ten behoeve van activiteiten en bezoek;
- de deelname aan arbeid (mits beschikbaar);
- de beschikbaarheid en toegankelijkheid van radio, televisie en kranten (voor eigen rekening);
- de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de bibliotheek (minimaal eens per week);
- de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van sportvoorzieningen (ten minste tweemaal drie kwartier per week);
- de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs en educatieve activiteiten;
- de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van luchtmogelijkheden (minimaal één uur per dag);
- de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van recreatie (minimaal zes uur per week);
- de beschikbaarheid van medische en sociale zorg en voorgeschreven medicijnen;
- het aantal dagen dat gedetineerden ziek zijn;
- het aantal suicides en suïcidepogingen onder gedetineerden;
- de beschikbaarheid van geestelijke verzorging voor de uitoefening van religie of levensbeschouwing;
- de beschikbaarheid van kleding en schoeisel;
- voldoende en kwalitatief behoorlijk voedsel;
- de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de faciliteiten voor lichamelijke hygiëne;
- de mogelijkheden om de eigen rechtsgang bij te wonen;
- de mogelijkheden om bezoek te ontvangen (minstens één uur per week);
- de mogelijkheden om te telefoneren (minstens tien minuten per week);
- de mogelijkheden om onbeperkt post te verzenden en te ontvangen.

De performance die mag worden verwacht ten aanzien van arbeid, educatieve activiteiten en onderwijs dient te worden gedifferentieerd naar regime omdat de mate van gemeenschap de doorgang van deze activiteiten bepaalt. Voorts is de doelmatigheid van belang bij de totstandbrenging van humane detentieomstandigheden. Wanneer er normen zijn gesteld op bovenstaande indicatoren, zou kunnen worden gekeken welke kosten zijn gemoeid bij het verwezenlijken van deze normen. Een indicator voor deze kosten zou bijdragen aan de inzichtelijkheid van de performance op dit thema (opgenomen aan het einde van deze paragraaf).

Menswaardige bejegening

Wanneer voorzieningen aanwezig zijn om menswaardige omstandigheden te creëren, zijn gedetineerden afhankelijk van het regime en het inrichtingspersoneel wat betreft de toegankelijkheid van deze voorzieningen. De kern van het werk in het penitentiair primair proces bestaat uit de begeleiding en bejegening van gedetineerden. Een belangrijke rol in de totstandkoming van humane detentieomstandigheden ligt aldus bij de penitentiair inrichtingswerker (PIW'er) die is belast met de directe zorg en begeleiding van ingesloten personen. De PIW'ers zijn voor gedetineerden het eerste aanspreekpunt en daarom zeer belangrijk voor de toegankelijkheid van voorzieningen en humane bejegening. In de functieomschrijving van de PIW'er zijn dan ook vereiste vaardigheden beschreven op het vlak van het begeleiden van de onderlinge contacten tussen personen geplaatst binnen de inrichting, gericht op de bevordering van het leefklimaat, zelfkennis en re-integratie in de samenleving (DJI, 2009a).

Menswaardige bejegening van gedetineerden is een belangrijk onderdeel van humane detentieomstandigheden. Hiermee wordt de houding van personeel bedoeld in de dagelijkse begeleiding van gedetineerden. De menswaardige bejegening bestaat uit twee componenten, te weten de rechtvaardigheid en de hulpvaardigheid. Rechtvaardigheid heeft betrekking op de eerlijke, transparante en voorzienbare handhaving van afspraken en regels die gelden voor de gedetineerden. De artikelen 56, 57 en 58 Pbw bepalen dat de directeur informatie verstrekt (in de praktijk is dat gedelegeerd aan het personeel) over de rechten en plichten van gedetineerden, hun mogelijkheden voor bezwaar en verzoeken. De component hulpvaardigheid is van belang voor de goede bereikbaarheid van de eerdergenoemde voorzieningen. Van gedetineerden kan niet worden verwacht dat zij eigenstandig ten volle hun mogelijkheden benutten. Ter bevordering van humane detentieomstandigheden dienen zij te worden geholpen bij het benutten van de beschikbare voorzieningen. Ook kan menswaardige bejegening worden afgelezen aan het aantal klachten van gedetineerden ten aanzien van de handhaving van regels en de bejegening.

Expliciet wordt de performance aangaande menswaardige bejegening afgelezen aan:

- de mate van rechtvaardige bejegening door personeel (handhaving regels);
- de bekendheid bij gedetineerden van hun rechten en plichten;
- de mate van hulpvaardige bejegening door personeel;
- gegronde verklaarde beklagzaken.

Menswaardigheid en doelmatigheid

Wanneer er aan bovenstaande taken (voorzieningen en bejegening) meetbare normen worden toegekend, kan worden gezien op welke manier deze normen bereikt kunnen worden tegen de laagste kosten. Een indicator voor

de kosten om een bepaalde ‘menswaardigheid’ te behalen draagt bij aan de inzichtelijkheid van de performance op dit thema.

- Kosten ten aanzien van menswaardigheid.

3.2.3 *Het performancethema resocialisatie*

Activiteiten in het kader van resocialisatie hebben in de Nederlandse gevangenismissie twee functies. Ten eerste leveren dergelijke activiteiten een ‘bijdrage aan de veiligheid van de samenleving’ doordat gedetineerden worden voorbereid op een leven na detentie zonder criminaliteit. Ten tweede kunnen dezelfde activiteiten bijdragen aan ‘de kansen op een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan’. Daarbij stelt de Penitentiaire beginselenwet: ‘met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zo veel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij’ (art. 2 lid 2 Pbw). De taken bij het performancethema ‘resocialisatie’ van gedetineerden zijn erop gericht crimineel gedrag na vrijlating terug te dringen. De Penitentiaire beginselenwet expliciteert deze bepaling echter nauwelijks.⁵² De European Prison Rules geven in dit kader meer houvast. De inspanningen die van het penitentiair proces kunnen worden gevergd ten aanzien van resocialisatie zijn in te delen in drie soorten, te weten *realisatie van belangrijke voorwaarden voor terugkeer, bijdrage aan vaardigheden* en *het opdoen van positieve ervaringen*. Deze taken worden hieronder uitgewerkt met het oog op het formuleren van beïnvloedbare en outputgerelateerde indicatoren van een vergelijkbaar abstract niveau.

Ten eerste zijn er de taken die gericht zijn op het verwezenlijken van belangrijke voorwaarden om terug te keren naar de maatschappij en niet spoedig opnieuw in crimineel gedrag te vervallen. Voorwaarden voor een succesvolle terugkeer in de maatschappij zijn volgens het voormalige ministerie van Justitie (Ministerie van Justitie, 2008) het hebben van een identiteitsbewijs, woonruimte, inkomen (uit werk of uitkering), zorg en dagbesteding (werk of opleiding; art. 28.7a EPR) op het moment van vrijlating. Naast beleidstheoretische evidentie hebben genoemde voorwaarden voor resocialisatie en recidivereductie tevens steeds meer empirische onderbouwing gekregen (Baldry et al., 2003; Shinkfield & Graffam, 2009). Ook het in stand houden van een sociaal netwerk wordt gezien als een cruciale factor om recidive terug te dringen en kent empirische onderbouwing (Gendreau, Little & Goggin, 1996; Bales & Mears, 2008; Shinkfield & Graffam, 2009). Hiervoor dienen tijdens detentie de nodige inspanningen te worden ondernomen, die reeds zijn opgesomd in paragraaf 3.2.2 en daarom hier niet verder worden behandeld. Een andere belangrijke voorwaarde is een gezonde financiële situatie (Shinkfield & Graffam, 2009). Tijdens detentie is het starten van een schuldsaneringstraject

52 De Pbw bepaalt wel het recht op educatie (art. 48), maar stelt dit niet expliciet in functie van de resocialisatie van de gedetineerde.

(mits er schulden zijn) van belang voor een goede terugkeer. Als deze voorwaarde er voor gedetineerden is bij binnenkomst, kan performance worden afgelezen aan het behoud van de voorwaarde tijdens het verblijf in de inrichting. Voorts zou de mogelijkheid kunnen worden geboden om geld te sparen voor het eerste levensonderhoud na vrijlating door tijdens detentie arbeid te verrichten (art. 26.12 EPR).

Expliciet wordt de performance aangaande voorwaarden voor resocialisatie afgelezen aan:

- het percentage gedetineerden dat zonder identiteitsbewijs binnenkwam, maar met identiteitsbewijs de inrichting verliet;
- het percentage gedetineerden dat zonder woonruimte binnenkwam, maar met woonruimte de inrichting verliet;
- het percentage gedetineerden dat zonder werk of uitkering binnenkwam, maar met werk of uitkering de inrichting verliet;
- het percentage gedetineerden dat zonder zorgvoorzieningen binnenkwam, maar met zorgvoorzieningen de inrichting verliet;
- het percentage gedetineerden dat zonder dagbesteding binnenkwam, maar met dagbesteding de inrichting verliet;
- het percentage gedetineerden dat met schulden binnenkwam en met een schuldensaneringsprogramma de inrichting verliet;
- het percentage gedetineerden dat tijdens zijn verblijf heeft deelgenomen aan arbeid en daarmee geld heeft gespaard;
- het percentage gedetineerden dat het identiteitsbewijs, de woonruimte, het werk of de uitkering, de dagbesteding en het ‘schuldenvrij zijn’ behouden heeft gedurende de detentie.

Ten tweede bestaan er taken voor het primair proces die bijdragen aan een succesvolle terugkeer van gedetineerden doordat zij tijdens detentie aan *vaardigheden* werken op het gebied van werk en sociale omgang. De beleidstheorie hierachter is dat gedetineerden daarmee beter de aansluiting vinden op het leven in de maatschappij na vrijlating. Zij zouden dan minder snel sociaal geïsoleerd raken (door sociale contacten tijdens arbeid en een persoonlijk netwerk), waardoor de kans op crimineel gedrag en terugval in verslaving kleiner wordt. Ook deze theorie kent empirische onderbouwing (Visher & Travis, 2003; Nelissen, 2003; Shinkfield & Graffam, 2009). Hier gaat het om taken van de penitentiaire inrichting zoals het aanbieden van zinvol werk (art. 26.3 en 26.7 EPR), het geven van opleidingen en het organiseren van educatieve activiteiten (art. 28.1 en 106.2 EPR) en het verrichten van gedragsinterventies en trainingsprogramma's gericht op risicogedrag in het kader van recidive (art. 106.1 en 107.1 EPR), zoals verslaving en agressie. De laatstgenoemde interventies dienen overigens alleen te worden aangeboden aan gedetineerden van wie vaststaat dat zij voor de duur van de interventie gedetineerd zijn (dat wil zeggen minimaal vier maanden strafrestant; Nederlandse

uitwerking van het in art. 106.3 EPR gestelde). Interventies die in Nederland dienen te worden gebruikt, zijn aangewezen door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, zoals trainingen op het gebied van arbeidsvaardigheden, cognitieve vaardigheden, budgetteren, huisvesting en wonen.

Expliciet wordt de performance aangaande vaardigheden in het kader van resocialisatie afgelezen aan:

- de deelname aan en de waardering voor arbeid in de inrichting ter voorbereiding op werk na detentie;
- de deelname aan en de waardering voor opleidingen en educatieve activiteiten;
- het percentage gedetineerden met een strafduur van minimaal vier maanden dat deelgenomen heeft aan gedragsinterventies en trainingsprogramma's gericht op criminogene factoren, geaccrediteerd door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie.

Ten derde wordt gesteld dat het gevangeniswezen de detentieschade die gedetineerden tijdens hun detentie kunnen oplopen, zo veel mogelijk dient te beperken. De verminderde persoonlijke levensomstandigheden en kansen van gedetineerden – veroorzaakt door de opsluiting – dienen zo veel mogelijk te worden beperkt. De veronderstelling dat beperking van detentieschade bijdraagt aan resocialisatie, wordt ondersteund door wetenschappelijk onderzoek. Environmental strain theories vinden namelijk steeds meer empirische onderbouwing ten opzichte van de specific deterrence theory. Deprimerende omstandigheden (bijvoorbeeld een streng regime) blijken niet af te schrikken en daarmee recidive niet te verminderen. Er zijn sterke aanwijzingen dat minder begrensde omstandigheden, hier vertaald in een lichter detentieregime, bijdragen aan resocialisatie en recidivevermindering⁵³ (Chen & Chapiro, 2007; Gaes & Camp, 2009; Hancock & Raeside, 2009; Molleman & Leeuw, in voorbereiding).

Gedetineerden zouden juist positieve ervaringen moeten opdoen. De beleidstheorie veronderstelt dat van de aard van de onderlinge contacten tussen gedetineerden en personeel een resocialiserende werking uitgaat. Deze theorie vindt in de wetenschappelijke literatuur tot nu toe vooral theoretische of indirecte empirische bijval (Liebling, 2000; Birgden, 2004; Tewksbury & Mustaine, 2008; Molleman & Leeuw, in voorbereiding). Onderling contact dat verloopt via maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden wordt verondersteld bij te dragen aan een wenselijk leefklimaat en een succesvolle resocialisatie. De regels en de handhaving daarvan moeten binnen de inrichting niet hun eigen leven gaan leiden waardoor de gedetineerden steeds meer vervreemd raken van de normen en waarden in de maatschappij. Het personeel heeft een voorbeeldfunctie en neemt daarbij idealiter een

53 Hierbij is gecontroleerd voor de criminogene achtergrondkenmerken van gedetineerden. Het effect op recidive is daardoor toe te schrijven aan het regime.

motiverende houding aan om met gedetineerden voornoemde normen en waarden in praktijk te brengen. Verwacht wordt dat een educatieve werking uitgaat van het actief betrekken van gedetineerden en hen in de activiteiten ook verantwoordelijkheid te leren nemen. Het normaliserend karakter (gedetineerden nemen eigen initiatief en verantwoordelijkheid) van de detentie is een van de uitgangspunten van een succesvolle terugkeer in de maatschappij (Ministerie van Justitie, 2008). Hiertoe wordt een ‘motiverende bejegeningstijl’ van het personeel verlangd.

Expliciet wordt de performance aangaande positieve ervaringen in het kader van resocialisatie afgelezen aan:

- de mate waarin het contact tussen gedetineerden en personeel verloopt via maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden (respectvolle bejegening en geen discriminatie);
- de mate van actieve betrokkenheid van gedetineerden bij de resocialisatieactiviteiten (waaronder motiverende bejegening);
- de mate waarin gedetineerden bij de resocialisatieactiviteiten zelf verantwoordelijkheid hebben genomen.

Doelmatigheid en resocialisatie

Wanneer er aan bovenstaande taken meetbare normen worden toegekend, kan worden bezien op welke manier deze normen bereikt kunnen worden tegen de laagste kosten. Een indicator voor de kosten om een bepaalde ‘mate van resocialisatie’ te behalen draagt bij aan de inzichtelijkheid van de performance op dit thema.

- Kosten ten aanzien van resocialisatie.

3.3 Meetbaarheid van performancethema's

Informatie die landelijk beschikbaar is van elke penitentiaire inrichting is schaars. Er zijn slechts enkele databronnen die een ‘landelijke dekking’ hebben. Ten eerste zijn dat twee vragenlijstonderzoeken onder enerzijds personeel en anderzijds gedetineerden. Naast deze ‘zelfrapportagebronnen’ worden data verkregen uit registraties van het gevangeniswezen, de planning- en controlcyclus. Deze cyclus put informatie uit verschillende systemen, zoals gedetineerdenregistratie, personeelsregistratie, incidentenregistratie en verzuimregistratie.

3.3.1 Personeelsenquête

Met de Basisvragenlijst Amsterdam (BASAM) wordt de waardering van het personeel gemeten voor verschillende aspecten van het personeelsbeleid.⁵⁴

⁵⁴ De BASAM-DJI wordt in 2011 vervangen door een nieuwe vragenlijst.

De BASAM brengt een groot aantal aspecten van het personeelsmanagement in kaart. De aspecten worden volgens een landelijke standaard op dezelfde manier gemeten. Hierdoor is het mogelijk om de gevolgen van bepaalde veranderingen voor het personeel in kaart te brengen bij herhaalde afnamen en een vergelijking te maken tussen organisaties. De verkregen gegevens bieden de mogelijkheid het personeelsbeleid te evalueren en gericht bij te sturen. In de BASAM hebben de vragen betrekking op een aantal 'basisonderwerpen'. Dit zijn onderwerpen die voor elke organisatie van belang zijn, omdat ze tot de basiskenmerken van het personeelsmanagement gerekend worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vijf hoofdvelden in de vragenlijst, die elk bestaan uit één of meerdere onderwerpen (vervat in schalen). Om de waardering van de medewerkers aangaande de verschillende onderwerpen te meten wordt aan het personeel een aantal stellingen voorgelegd. Hierbij moet men aangeven in welke mate deze op hen van toepassing zijn, met antwoordcategorieën variërend van 'zeer oneens' (1) tot 'zeer eens' (5). De BASAM bevat de volgende hoofdvelden en schalen (zie box 4):

Box 4 Onderwerpen uit de BASAM-DJI 2007

Inhoud van het werk

Belangrijkheid van de taak, autonomie, zinvolheid van het werk, informatie uit het werk, verantwoordelijkheid, kennis van de werkresultaten, rolconflict, rolonduidelijkheid en werkbelasting.

Houding ten opzichte van de chef en collega's

Sociaal-emotioneel leiderschap, stimulerend leiderschap, corrigerend leiderschap, juistheid van de beoordeling, ondersteuning door collega's, krijgen van informatie en geven van informatie.

Houding ten opzichte van de beloning

Houding ten opzichte van de hoeveelheid ontvangen beloning, instrumenta-
liteit van de beloning.

Organisatie

Organisatiestructurele kenmerken en toegankelijkheid van bedrijfsinstan-
ties.

Fysieke arbeidsomstandigheden

Algemene houding ten opzichte van de arbeidsomstandigheden.

Naast deze hoofdvelden is er een aantal extra schalen ontwikkeld met betrekking tot het specifieke werk in een penitentiaire inrichting. Deze 'justitiespecifieke vragen' gaan onder meer over het *werken met gedetineerden* en de *tevredenheid over het rooster*. Aanvullend is de Monitor Aggressie en Geweld in

de vragenlijst opgenomen die de prevalentie en gevolgen van onderling personeelsgeweld en gedetineerdengeweld in beeld brengt.

De landelijke afname vond voor alle penitentiaire inrichtingen binnen drie weken plaats (half maart tot half april 2007) onder alle medewerkers van het gevangeniswezen. Tijdens werktijd werden medewerkers in de gelegenheid gesteld de vragenlijsten in te vullen in afwezigheid van hun direct leidinggevende. Bij de afnamen wordt benadrukt dat deelname volstrekt anoniem is.

3.3.2 *Gedetineerdenenquête*

De gedetineerdensurvey is de andere informatiebron die op basis van zelfrapportage een landelijke dekking kent. Dit tweejaarlijkse belevingsonderzoek in alle penitentiaire inrichtingen is in 2007 voor de derde maal landelijk uitgevoerd onder de gedetineerdenpopulatie van het Nederlandse gevangeniswezen. De afnamen vonden plaats tussen eind april en begin mei 2007. Ook hier was de anonimiteit van respondenten gewaarborgd. Gedetineerden kregen voor het insluiten de vragenlijst uitgereikt. De volgende ochtend bij het uitsluiten werden de formulieren weer teruggevraagd, zodat er voldoende tijd was om de vragenlijst te voltooien. Ter verhoging van de respons was de vragenlijst in meerdere talen beschikbaar.

Het doel van de gedetineerdensurvey is een betrouwbaar beeld te geven van hoe 'de' gedetineerde in Nederland zijn of haar detentie beleeft. De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt voor interne kwaliteitsverbetering, hebben beleidsmatig nut en tevens onderzoekswaarde. De hoofdvelden en schalen zijn als volgt bepaald (box 5).

Box 5 **Onderwerpen uit de gedetineerdensurvey 2007**

Veiligheid en duidelijkheid

De veiligheid in de inrichting, de helderheid van de regelgeving, het strafklimaat in de inrichting en klachten en de afhandeling van klachten.

Vorbereiding op terugkeer in de samenleving

De activiteiten met betrekking tot de terugkeer in de samenleving, de mogelijkheden om contacten te onderhouden met personen buiten de inrichting en de toekomstverwachting die gedetineerden zelf hebben.

Dagbesteding en activiteiten

De (vrije) invulling van de dag en het oordeel over de aangeboden activiteiten.

Contacten met PIW'ers en gedetineerden

De waardering van gedetineerden van de contacten die zij onderhouden met PIW'ers en met andere gedetineerden.

Zorg en overige functionarissen

De waardering voor de gezondheidszorg in de inrichting en overige functionarissen.

Autonomie

Het gevoel van zelfstandigheid.

Hygiëne

Hoe schoon het is op verschillende plekken in de inrichting.

Overige aspecten

De kwaliteit van het eten in de inrichting, de kwaliteit van de winkel en het productassortiment, overlast van en controle op drugsgebruik en vragen over meerpersoonscelgebruik.

3.3.3 *Psychometrische kwaliteit enquêtes*

De psychometrische kwaliteit van de BASAM-DJI en de gedetineerdensurvey 2007 is uitgebreid onderzocht.⁵⁵ Voor de gedetineerdensurvey geldt dat de groep gedetineerden die de vragenlijst heeft ingevuld (48,8% van de totale populatie) de gedetineerdenpopulatie in redelijk tot goede mate representeert. Verschillende demografische kenmerken zijn onderzocht. Op het gebied van leeftijd en geslacht is de groep die de gedetineerdensurvey heeft ingevuld een goede representatie van de totale gedetineerdenpopulatie. Voor de duur van de detentieperiode in de huidige inrichting en de totaal aaneengesloten detentieperiode geldt dat de steekproef niet volkomen representatief is, maar de verschillen in percentages en de verschillen in schaa scores voor de diverse categorieën wijken niet dermate af dat ze tot problemen leiden bij het interpreteren van eventuele conclusies. De steekproef verschilt van de populatie waar het gaat om de culturele achtergrond van gedetineerden. Een aantal schaa scores van de gedetineerden met een Nederlandse culturele achtergrond is significant afwijkend van schaa scores van gedetineerden met een andere achtergrond. Gedetineerden met een Marokkaanse culturele achtergrond scoren significant negatiever op schalen die betrekking hebben op de omgang met gevangenispersoneel dan Nederlandse gedetineerden. Hoewel dit waarschijnlijk enigszins invloed heeft op de waarde van de uiteindelijke conclusies, is het gezien de uit te voeren analyses niet zinvol om bijvoorbeeld weegfactoren te gebruiken. De analyses hebben betrekking op de scores per organisatieonderdeel. Het is onbekend hoe de etnische verdeling van gedetineerden binnen die organisatieonderdelen is.

55 Een uitgebreide beschrijving is te vinden in het WODC-cahier 2008-5, waarin de vragenlijsten zijn onderzocht op hun betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid, deugdelijkheid van de antwoorden, betrouwbaarheid van de schalen, schaalconstructie, consistentie en validiteit. Hier volstaan we met een beknopte beschrijving van de resultaten van die voorstudie.

Daarnaast is gekeken naar de deugdelijkheid van de antwoorden. Het bleek dat bijna alle vragen van de survey door de gedetineerden waren ingevuld en er zijn geen aanwijzingen gevonden dat vragen niet naar waarheid zijn beantwoord.⁵⁶ Het trekken van uiteindelijke conclusies over de totale gedetineerdenpopulatie is niet problematisch, onder voorbehoud van enkele hiervoor genoemde punten. De betrouwbaarheid van alle schalen is redelijk tot hoog, hoewel sommige vragen de betrouwbaarheid van de betreffende schaal juist schaden. Deze zijn dan ook uit de schaal verwijderd ten behoeve van verdere analyses.

Ook is de validiteit onderzocht. Dit leidde niet tot twijfels omtrent de constructvaliditeit, die onder andere getest is door de unidimensionaliteit van de schalen te toetsen. Concluderend kan worden gezegd dat de etnische representativiteit het belangrijkste punt van aandacht is, maar dat er verder weinig reden is om aan te nemen dat de psychometrische kwaliteit van de gedetineerdensurvey 2007 negatieve gevolgen heeft voor de deugdelijkheid van verdere analyse op deze gegevens (zie ook box 6).

Box 6 De waarde van de informatie uit een gedetineerdensurvey

Kunnen de meningen en percepties van gedetineerden als bron bij performance-indicatoren worden gebruikt? De onderwerpen in de vragenlijst hebben betrekking op de gepercipieerde omstandigheden en toekomstverwachtingen van gedetineerden, maar welke waarde kan er worden gehecht aan deze bron? Weerspiegelen deze percepties de daadwerkelijke detentieomstandigheden? De betrouwbaarheid van de informatie kan in twijfel worden getrokken. Gedetineerden zouden in de beantwoording kunnen liegen en valse projecties gebruiken, waarmee de surveyuitkomsten niet kunnen worden vertrouwd (Camp, 1999; Kroner & Loza, 2001; Mills, Loza & Kroner, 2003). Een survey zou zelfs als kans worden aangegrepen om het inrichtingsmanagement in verlegenheid te brengen (Daggett & Camp, 2010). De betrouwbaarheid van de antwoorden op de vragen in de survey kan negatief worden beïnvloed door sociale wenselijkheid (Paulhus, 1984). Paulhus onderscheidt twee mogelijke versturende mechanismen bij de beantwoording van surveyvragen door respondenten, te weten 'impression management' en 'self-deception'. Het is mogelijk dat gedetineerden vragenlijsten met opzet negatiever invullen dan dat hun eigenlijke mening is. Er wordt echter niet verwacht dat de mate van impression management consistent verschilt tussen groepen, maar vooral tussen individuen. Omdat in dit onderzoek performance wordt vergeleken tussen penitentiaire inrichtingen, wordt deze mogelijke tendens niet als problematisch aangemerkt. Daarbij is uit onderzoek gebleken dat zelfrapportage door gedetineerden op een systematische manier varieert tussen penitentiaire inrichtingen (Camp,

⁵⁶ Daarvoor zouden aanwijzingen bestaan wanneer bijvoorbeeld overal hetzelfde antwoord ingevuld is.

1999). Daarom wordt gesteld dat de informatie op een consistente wijze de omstandigheden representeert. Wanneer gedetineerden in het algemeen negatiever (of positiever) vragen beantwoorden, brengt dat voor de vergelijkingsmogelijkheden tussen inrichtingen geen beperkingen mee.

Het tweede mogelijk versturende mechanisme is self-deception. Hiermee wordt de mogelijke onbekwaamheid bedoeld van respondenten om vragen te beantwoorden. Dit mechanisme wordt geen grote versturende invloed toegedicht omdat de vragen gaan over onderwerpen die gedetineerden op (en rond) het moment van afname direct ervaren (detentieomstandigheden). Brewer en Crano (1994) stellen dat de betrouwbaarheid in hogere mate is gegarandeerd wanneer surveyvragen betrekking hebben op de directe ervaringen van de respondent.

Gezien de psychometrische kwaliteiten, de consistente beantwoording tussen inrichtingen (en afdelingen) en de beperkte versturende invloed van sociaal wenselijke antwoorden wordt informatie uit de gedetineerdensurvey van waarde geacht voor performancemeting. Om de omstandigheden in een inrichting te meten is een gedetineerdensurvey misschien wel de beste informatiebron, aangezien gedetineerden er 24 uur per dag in verblijven (Daggett & Camp, 2010).

De respondenten van de personeelsenquête vormen een redelijk tot goede representatie van de populatie. Op het moment van afname waren er 4.192 PIW'ers⁵⁷ werkzaam in het gevangeniswezen. Van deze groep hebben 1.995 PIW'ers (47,5%) de BASAM-DJI ingevuld. Ieder personeelslid heeft de kans gekregen te responderen⁵⁸ en er bestaat geen aanleiding om selectieve non-respons te vermoeden. Verschillende demografische kenmerken zijn onderzocht op representativiteit. Op het gebied van leeftijd, geslacht en arbeidsduur (voltijd/deeltijd) is de steekproef een goede afspiegeling van de totale PIW-populatie. Voor de totale diensttijd geldt echter dat de steekproef niet volkomen representatief is, met name de groep die nul tot vijf jaar in dienst is, is in de steekproef ondergerepresenteerd.⁵⁹ Ook hier is er toch voor gekozen om deze afwijking van de respondentengroep met de totale PIW-populatie niet te compenseren door bijvoorbeeld weegfactoren toe te voegen. De algemene conclusie luidt dat er geen reden is om aan te nemen dat de psychometrische kwaliteit van de BASAM-DJI en de gedetineerdensurvey 2007 aanmerkelijk negatieve gevolgen heeft voor de deugdelijkheid van verdere analyse op deze gegevens.

57 In dit onderzoek zijn uitsluitend PIW'ers meegenomen omdat zij, als vereiste in analyses verderop in dit rapport, 'toehoren' aan een leefafdeling van gedetineerden. Tevens vormen zij de kern van het primair proces en daarmee de meest relevante personeelsgroep voor dit onderzoek.

58 Zieke en zwangere medewerkers kregen een vragenlijst thuis opgestuurd.

59 Een verklaring hiervoor is dat personeel dat minder dan een halfjaar in dienst is, uitgesloten is van deelname van de enquête. Hiervoor is gekozen omdat een aantal vragen verwijzen naar 'de afgelopen 12 maanden' van de organisatie en zij daarover geen oordeel kunnen geven.

Uiteindelijk blijven er in de dataset 1.995 PIW'ers en 4.673 gedetineerden in 173 afdelingen in 45 penitentiaire inrichtingen over.

3.3.4 *De planning- en controlcyclus*

Naast surveydata wordt bij dit onderzoek ook geregistreerde informatie uit de planning- en controlcyclus betrokken. De planning- en controlcyclus kent een jaarlijkse handleiding met landelijk geldende definities van onderwerpen. De definiëring van de te meten indicatoren zijn geruime tijd van tevoren bekend bij de inrichtingen. Hierdoor wordt de uniformiteit van de geregistreerde informatie bevorderd. De onderwerpen van de planning- en controlcyclus beslaan: kenmerken van de gedetineerdenpopulatie, personeelsbezetting, benutte celcapaciteit, onttrekkingen en ontvluchtingen, aantal instromers van penitentiaire programma's, geweldsincidenten, geleiding van gedetineerden naar hulporganisaties en opleiding en/of baan, drugscontroles, personeelsverzuim, verlofoverschot van personeel en beklagzaken van gedetineerden. De informatie is afkomstig uit de registraties in diverse bronsystemen, waaronder Tulp-GW, Tulp-Selectie, PerCC, SP-expert en jaarverslagen van de commissies van toezicht.

Er is voor gekozen de P&C-informatie van het boekjaar 2006 te gebruiken in dit onderzoek, zodat de informatie in samenhang kan worden gezien met de BASAM-DJI en de gedetineerdersurvey. Verondersteld wordt dat de P&C-informatie over het jaar 2006 gebeurtenissen en omstandigheden weerspiegelt waarop de personeels- en gedetineerdenenquêtes van begin 2007 ook betrekking hebben.

Op inrichtingsniveau bleek centraal (op het hoofdkantoor van DJI) geen informatie voorhanden (slechts op clusterniveau), waardoor het noodzakelijk was een aparte dataverzameling te ondernemen voor dit onderzoek. Elke penitentiaire inrichting is door het WODC verzocht de informatie uit de planning- en controlcyclus aan te leveren. Er is daarbij een aantal maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van het aangeleverde materiaal te verhogen.

De aanlevering van informatie is aangevraagd via de hiërarchische lijn van DJI (brief van de sectordirecteur aan de algemeen directeurs van het gevangeniswezen). Parallel aan de verzending (per post) van het aanleveringsverzoek is tevens per e-mail de brief verzonden met daarbij instructiedocumenten (zie bijlage 3). Daarin is aangegeven welke indeling van afdelingen binnen de inrichtingen dient te worden aangehouden bij de aanlevering, uit welke bronsystemen de data dienen te worden geput, welke peildata moeten worden aangehouden en op welke datum er moet worden aangeleverd. Om de uniformiteit te bevorderen is een digitaal format meegezonden dat per inrichting diende te worden ingevuld.

Bij elke penitentiaire inrichting is een contactpersoon aangewezen (de businesscontroller) die verantwoordelijk was voor de verzameling en aanlevering van de informatie.

De rappel op het verzoek van de sectordirecteur is door het WODC telefonisch verricht. Ook om aanvullingen en correcties (naar aanleiding van de hieronder beschreven *crosschecks*) is telefonisch verzocht. Inconsistentie en onvolledigheid gaven aanleiding voor aanvullingen en correcties. De afspraken voortvloeiend uit elk telefonisch onderhoud zijn uitgewerkt in een e-mail door het WODC en verzonden aan de businesscontrollers. Wanneer dat noodzakelijk bleek, is een tweede rappel uitgevoerd.

Alle aangeleverde informatie is gecontroleerd door middel van kruisvalidatie (*crosschecks*). Daarbij is gelet op de overeenkomst tussen de aangeleverde data en andere beschikbare centrale bronnen. Controle vond plaats op de bestemming van de afdelingen (regime), de omvang van de gedetineerdenbevolking, de doorstroom van gedetineerden, de personeelsomvang en de MPC-capaciteit per inrichting. De jaarverslagen van de penitentiaire inrichtingen zijn daarbij als bron gebruikt. Tevens zijn checks met het document *Capaciteit & Bestemmingen DJI 2006* verricht.

Bij elke aangeleverde registratie is een betrouwbaarheidsindicator (zie tabel 1) gevraagd. Hierdoor blijft er zicht op de waarde die aan een dergelijk getal mag worden toegekend. Deze maatregelen gaan het risico tegen dat cijfermateriaal wordt gebruikt dat verminderd betrouwbaar is door fouten van codeurs en beoordelaars die betrokken zijn bij registraties (Hood & Dixon, 2008).

3.3.5 *Kwaliteit registraties planning- en controlcyclus*

De maatregelen om de betrouwbaarheid te verhogen hebben geleid tot bijstelling van de informatie die in eerste instantie was aangeleverd. In samenspraak met de contactpersonen in de inrichtingen is uitgezocht wat de oorzaak is van inconsistenties. Na het ophelderen van de verschillen kon in alle gevallen de informatie worden bijgesteld. De informatie die ontleend is aan de planning- en controlcyclus kent beperkingen, ondanks de maatregelen die zijn genomen om de betrouwbaarheid te verhogen. De betrouwbaarheid wisselt per inrichting en per indicator. In een bijeenkomst met de businesscontrollers van het Nederlandse gevangeniswezen is gevraagd naar de oorzaken van de tekortkomingen in het cijfermateriaal. Een van de grootste veroorzakers van registratiefouten is, zo werd aangegeven, onverschilligheid van diegenen die zouden moeten registreren.⁶⁰ Er bestaat aanzienlijke onwil om te registreren, omdat men de meerwaarde voor de uitvoeringspraktijk niet inziet. Sommige registratiesystemen⁶¹ zijn niet voldoende werkbaar en

60 Het kan per indicator verschillen welke functionaris binnen de inrichting wordt geacht de registratie te voeren.

61 In de P&C-cyclus komen meerdere registratiesystemen bijeen. Oorspronkelijk kunnen alle registraties worden ingevoerd in een overkoepelend systeem. In de praktijk blijkt dat niet het geval en houdt men op andere wijzen registraties bij, bijvoorbeeld in Word- en Excel-documenten.

gebruiksvriendelijk, waardoor de weerzin om gegevens in te voeren wordt vergroot. Ook wordt tijdgebrek als oorzaak van verminderde betrouwbaarheid genoemd en schiet de sturing en controle op de registratie tekort.

Een nadeel van officiële registraties in het gevangeniswezen is gelijk aan de problemen die ook spelen bij politiedata en andere criminaliteitscijfers. De data kennen een *dark number* en ook kunnen vraagtekens worden gesteld bij de *registratie-integriteit*. Een dark number vertegenwoordigt incidenten en omstandigheden die in werkelijkheid bestaan of hebben plaatsgevonden, maar niet in metingen zijn gevat of te vatten zijn. Registratie-integriteit verwijst naar fouten in het cijfermateriaal, veroorzaakt doordat er verschillen bestaan in de bereidheid en accuratesse van personen die zaken dienen te registreren volgens een vaste definitie en procedure.

Om een beeld te verschaffen van de betrouwbaarheid van de verzamelde data is aan de businesscontrollers gevraagd⁶² voor elke penitentiaire inrichting, en bij elke aangeleverde registratie, een waardering van de betrouwbaarheid te geven. Zij droegen zorg voor de verzameling van de gegevens en stonden in direct contact met de functionarissen die de data moeten aanleveren. Doordat zij de betrouwbaarheid van de informatie beoordeelden, is enigszins inzichtelijk wat de kwaliteit is van de data en welke voorzichtigheid er dient te worden betracht bij het interpreteren van analyses op het cijfermateriaal. De businesscontrollers konden voor het beoordelen van de betrouwbaarheid per registratie een waardering tussen de 1 (betrouwbaar) en 4 (onbetrouwbaar) geven. In tabel 1 is een overzicht te vinden van de scores per geregistreerde indicator.

Wanneer met deze cijfers de prestaties in beeld worden gebracht, moet grote voorzichtigheid worden betracht met de waarde die wordt gehecht aan registraties waaraan de leveranciers (in casu de businesscontrollers) twijfels hebben (betrouwbaarheidswaardering 3 of 4). Bij drie metingen (doorgeleiding naar hulpverlening, doorgeleiding naar baan/opleiding en verloop personeel) was dit het geval, en deze zijn uitgesloten van analyse. De overige registraties worden tenminste enigszins betrouwbaar ingeschat, en voor het grootste deel betrouwbaar of zelfs zeer betrouwbaar. Wanneer dergelijke registraties als performance-indicatoren moeten dienen, is het van groot belang dat de inrichtingen tenminste betrouwbare registraties aanleveren.

62 In een voorbereidende bijeenkomst met de businesscontrollers van het gevangeniswezen is in kaart gebracht welke indicatoren konden worden aangeleverd. De betrouwbaarheid nog buiten beschouwing gelaten vielen daarbij al enkele indicatoren af omdat er vooraf reeds gesteld werd dat deze niet of nauwelijks geregistreerd worden. Het gaat om: aantal gedetineerden dat bij vrijlating over een dagbesteding beschikt, aantal gegeven vakopleidingen en aantal gegeven sociale reactiverings- en motivatietrainingen.

Tabel 1 Betrouwbaarheidsscores van de inrichtingen behorende bij de P&C-metingen

P&C-metingen*	Zeër betrouwbaar	Betrouwbaar	Enigszins betrouwbaar	Onbetrouwbaar	Onbekend
Ontvluchtingen	34	9	1	0	0
Instromers PP	22	15	17	0	0
Verlof gedetineerden	19	16	8	0	1
Geweld tussen gedetineerden	8	19	16	1	0
Afzonderingen	5	20	18	1	0
Disciplinaire straffen	5	20	18	1	0
Geweld tegen personeel	6	21	16	1	0
Doorgeleiding gedetineerden naar hulpverlening*	4	13	9	12	6
Doorgeleiding gedetineerden naar baan/opleiding*	4	16	1	9	14
Urinecontroles	12	15	13	0	4
Verzuim personeel	11	25	7	0	1
Snel verloop personeel*	0	17	18	3	6
Afwijking normbudget	25	17	0	0	2
Verlofoverschot personeel	13	24	4	1	2
Gegronde klachten gedetineerden	11	17	15	0	1

* Indicatoren waarvan landelijk geen betrouwbaar beeld is te genereren (N=44 PI's)

3.4 Beschikbare metingen voor performancevergelijking

In deze paragraaf volgt de opsomming van taken uit paragraaf 3.3. In tabel 2 is bij elk performancegebied (geselecteerd in paragraaf 3.1 en terug te vinden in de linkerkolom) inzichtelijk gemaakt of, en zo ja, welke metingen een beeld van performance verschaffen. De indicatoren komen voort uit metingen die in 2007 landelijk beschikbaar waren in de planning- en controlcyclus (P&C), de personeelsenquête (BASAM-DJI (B)) en de gedetineerdensurvey (G). Wanneer er een plusteken voor de meting staat, wordt de variabele als betrouwbaar en bruikbaar beschouwd, een meting die met een asterisk is gemarkeerd, voorafgegaan door een minteken, duidt op een onbetrouwbare en onbruikbare meting.

Tabel 2 **Overzicht van de beschikbare metingen voor performancemeting**

Performancethema	Taken	Beschikbare (+) en onbruikbare (-) metingen	
Veiligheid	Ontvluchtelingen	+ Ontvluchtelingen (P&C)	
	Gevallen van aangetroffen contrabande afkomstig van buiten de inrichting		
	Gevallen van ontoelaatbare communicatie betreffende criminële activiteiten		
	Veiligheidsincidenten tussen gedetineerden	+ Geweldsincidenten tussen gedetineerden (P&C) + Veiligheid (G)	
	Veiligheidsincidenten tussen personeelsleden	+ Ongewenste seksuele aandacht, intimidatie en lichamelijk geweld tussen personeel (B) + Conflict op de afdeling (B)	
	Veiligheidsincidenten tussen gedetineerden (zijnde daders) en personeel	+ Geweldsincidenten richting personeel (P&C) + Veiligheid (B) + Agressie (B)	
	Veiligheidsincidenten tussen personeel (zijnde daders) en gedetineerden	+ Discriminatie van gedetineerden door PIW'ers (G)	
	Gevallen van ongeoorloofde bewegingen van gedetineerden binnen de inrichting		
	Gevallen van ontoelaatbare communicatie tussen gedetineerden		
	Gevallen van contrabande binnen de inrichting	+ Urinecontroles (P&C) + Aanwezigheid drugs (G)	
	Kosten ten aanzien van veiligheid		
	Personeelsverzuimpercentage	+ Arbeidsverzuim (P&C)	
	Het percentage verminderd functionerende personeelsleden		
	Signalen voorafgaand aan verzuim	- Aantal personeelsleden dat de dienst heeft verlaten (P&C) *	
	Menswaardigheid	De realisatie van minimaal 18 uur ontsluiten van gedetineerden per week ten behoeve van activiteiten en bezoek	+ Activiteiten van het dagprogramma (G)
		De deelname aan arbeid (mits beschikbaar)	+ Activiteiten van het dagprogramma (G)
		De beschikbaarheid en toegankelijkheid van radio, televisie en kranten (voor eigen rekening)	+ Dagbesteding (G)
		De beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de bibliotheek (minimaal eens per week)	+ Activiteiten van het dagprogramma (G)
		De beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van sportvoorzieningen (ten minste tweemaal drie kwartier per week)	+ Activiteiten van het dagprogramma (G)
De beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs en educatieve activiteiten		+ Activiteiten van het dagprogramma (G)	
De beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van luchtmogelijkheden (min. 1 uur per dag)		+ Activiteiten van het dagprogramma (G)	
De beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van recreatie (min. 6 uur per week)		+ Activiteiten van het dagprogramma (G)	
De beschikbaarheid van medische en sociale zorg en voorgescreven medicijnen		+ Gezondheidszorg (G)	
Het aantal ziektedagen van gedetineerden			
Het aantal suïcides en suïcidepogingen onder gedetineerden			
De beschikbaarheid van geestelijke verzorging voor de uitoefening van religie of levensbeschouwing		+ Teverdenheid over de geestelijke verzorging (G)	
De beschikbaarheid van kleding en schoeisel			

* Met een asterisk gemarkeerde metingen zijn nauwelijks geregistreerd of zeer onbetrouwbaar en aldus onbruikbaar. Achter elke meting staat tussen haakjes de bron vermeld, te weten (B) voor BASAM-DJI, (G) voor de gedetineerdensurvey en (P&C) voor cijfers ontleend aan de planning- en controlcyclus.

Tabel 2 (vervolg)

Performancethema	Taken	Beschikbare (+) en onbruikbare (-) metingen
	Voldoende en kwalitatief behoorlijk voedsel	+ Oordeel over eten (G)
	De beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de faciliteiten voor lichamelijke hygiëne	+ Hygiëne (G)
	De mogelijkheden om de eigen rechtsgang bij te wonen	+ Contact met de buitenwereld (G)
	De mogelijkheden om bezoek te ontvangen (minstens 1 uur per week)	+ Contact met de buitenwereld (G)
	De mogelijkheden om te telefoneren (minstens 10 minuten per week)	+ Contact met de buitenwereld (G)
	De mogelijkheden om onbeperkt post te verzenden en te ontvangen	+ Contact met de buitenwereld (G)
	De mate van rechtvaardige bejegening door personeel	+ Structuur bieden aan ingeslotenen (B)
	De bekendheid bij gedetineerden van hun rechten en plichten	+ Rechten en regels (G)
	De mate van hulpvaardige bejegening door personeel	+ Omgang met ingeslotenen (B)
	Gegronde verklaarde beklagzaken	+ Aantal klachten (P&C) + Aantal gegronde klachten (P&C)
	Kosten ten aanzien van menswaardigheid	
Resocialisatie	Het percentage gedetineerden dat zonder identiteitsbewijs binnenkwam, maar met identiteitsbewijs de inrichting verliet	
	Het percentage gedetineerden dat zonder woonruimte binnenkwam, maar met woonruimte de inrichting verliet	
	Het percentage gedetineerden dat zonder werk of uitkering binnenkwam, maar met werk of uitkering de inrichting verliet	- Aantal vrijgekomen gedetineerden dat een baan of opleiding heeft (P&C)*
	Het percentage gedetineerden dat zonder zorgvoorzieningen binnenkwam, maar met zorgvoorzieningen de inrichting verliet	- Aantal vrijgekomen gedetineerden dat in contact is gebracht met hulporganisaties (P&C)*
	Het percentage gedetineerden dat zonder dagbesteding binnenkwam, maar met dagbesteding de inrichting verliet	
	Het percentage gedetineerden dat met schulden binnenkwam en met een schuldensaneringsprogramma de inrichting verliet	
	Het percentage gedetineerden dat tijdens zijn verblijf heeft deelgenomen aan arbeid en geld gespaard heeft	
	Het percentage gedetineerden dat het identiteitsbewijs, de woonruimte, het werk of de uitkering, de dagbesteding en het 'schuldenvrij zijn' behouden heeft tijdens de duur van de detentie	
	De deelname aan en de waardering voor arbeid in de inrichting ter voorbereiding op werk na detentie	+ Maatschappelijke re-integratie (G)
	De deelname aan en de waardering voor opleidingen en educatieve activiteiten	+ Deelname aan Penitentiair Programma (P&C) + Aantal malen verlof verleend (P&C)
	Het percentage van de gedetineerden met een strafduur van minimaal 4 maanden dat deelgenomen heeft aan gedragsinterventies en trainingsprogramma's gericht op criminogene factoren, geaccrediteerd door de Erkenningscommissie Gedragsinterventie Justitie	
	De mate waarin het contact tussen gedetineerden en personeel verloopt via maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden	+ Omgang met ingeslotenen (B) + Omgang met PIW'ers (G)
	De mate van actieve betrokkenheid van gedetineerden bij de resocialisatieactiviteiten	+ Autonomie (G)
	De mate waarin gedetineerden bij de resocialisatieactiviteiten zelf verantwoordelijkheid hebben genomen	+ Autonomie (G)
	Kosten ten aanzien van resocialisatie	

* Met een asterisk gemarkeerde metingen zijn nauwelijks geregistreerd of zeer onbetrouwbaar en aldus onbruikbaar. Achter elke meting staat tussen haakjes de bron vermeld, te weten (B) voor BASAM-DJI, (G) voor de gedetineerdensurvey en (P&C) voor cijfers ontleend aan de planning- en controlcyclus.

Uit de tabel blijkt dat er ten aanzien van enkele taken geen metingen voorhanden zijn. Voorts zijn er enkele metingen niet betrouwbaar of nauwelijks geregistreerd. Slechts op een enkel taakgebied zijn meerdere metingen beschikbaar. Het gebruik van meerdere meetmethoden (*multimethod*) om performance in beeld te brengen is wenselijk om de performance van het penitentiair proces op een bepaalde taak niet eenzijdig te belichten. Hoe meer informatiebronnen betreffende een taakgebied, des te betrouwbaarder het beeld dat ontstaat (Camp, 1999; Daggett & Camp, 2010). Er kan worden gesteld dat er hiaten bestaan in de beschikbaarheid van metingen die de belangrijkste doelstellingen van het penitentiair proces in beeld brengen. Het performancethema *veiligheid* kent, zo blijkt uit tabel 2, de meeste metingen op *meerdere* taken en is gebaseerd op de *meest diverse* bronnen. In de navolgende hoofdstukken wordt dit thema dan ook verder geanalyseerd op mogelijkheden voor performancemeting en benchmarking.

4 Restrictieve en beïnvloedbare factoren bij het performancethema veiligheid

In paragraaf 2.3 van dit rapport werd uiteengezet dat het meten van performance bestaat uit drie hoofdactiviteiten:

- het opstellen van een meetplan;
- de verzameling van informatie;
- het analyseren van de gegevens.

De eerste twee activiteiten zijn behandeld in hoofdstuk 3. De derde activiteit van het meten van performance is de analyse van de geschikt bevonden data. Hierbij staat het probleem van vergelijkbaarheid van penitentiaire inrichtingen centraal. Sommige performance-indicatoren zijn gerelateerd aan omstandigheden die voor een organisatie een gegeven zijn. Deze omstandigheden, ook wel restrictieve factoren genoemd, zijn niet het resultaat van de activiteiten en prestaties van het management van inrichtingen en hun personeel, maar vormen de omstandigheden waarbinnen en waarmee gewerkt moet worden (Nyhan & Martin, 1999; Gaes et al., 2004). Ze bepalen echter wel mede de scores op de prestatie-indicatoren. Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen factoren die wel en factoren die niet kunnen worden beïnvloed door een inrichtingsmanagement. Ellemers (1987) wees er om die reden op dat factoren die een bepaald prestatieniveau kunnen verklaren, lang niet altijd de variabelen zijn die voor een organisatie ‘veranderbaar’, ‘stuurbaar’ of, zoals Ellemers het noemde, ‘manipuleerbaar’ zijn.⁶³

In hoofdstuk 2 is beargumenteerd dat voor een vergelijking van de performance tussen inrichtingen rekenschap moet worden gegeven van deze factoren, opdat zinvolle vergelijkingen te maken zijn. Zoals gesteld in hoofdstuk 3 wordt de analyse beperkt tot het performancethema veiligheid.

Wanneer voor restrictieve factoren moet worden gecontroleerd, dienen zich vier vragen aan:

- Welke factoren zijn van invloed op prestatie-indicatoren betreffende *veiligheid*, en in welke mate zijn deze beïnvloedbaar door het management en het personeel van een penitentiaire inrichting?
- Welke data zijn er beschikbaar ten aanzien van deze factoren en hangen ze samen met de prestatie-indicatoren?
- Hoe moet er met deze factoren rekening worden gehouden bij de vergelijking van de performance?
- Op welke manier kan de performance van inrichtingen (uiteindelijk) worden vergeleken?

⁶³ Ellemers (1987, p. 230): ‘Heel cru gesteld is het dilemma: wil men onderzoek dat veel verklaart maar nagenoeg geen aangrijpingspunten biedt tot verandering en beleid, of wil men onderzoek dat enige aanwijzingen geeft over eventuele mogelijkheden om iets te veranderen maar dat misschien maar betrekkelijk weinig kan verklaren.’

De vragen bepalen de indeling van hoofdstuk 4, 5 en 6. Om te analyseren welke factoren restrictief zijn, is de criminologische en penologische literatuur geraadpleegd ten behoeve van een overzicht van relevante factoren betreffende de veiligheid in het penitentiair primair proces (paragraaf 4.1). Het overzicht is vervolgens door de experts beoordeeld op (a) de relevantie van de factoren voor de veiligheid in een penitentiaire inrichting en (b) de mate van beïnvloedbaarheid (paragraaf 4.2). Daaropvolgend zijn de veronderstelde verbanden tussen de prestatie-indicatoren en de restrictieve en beïnvloedbare factoren empirisch tegelijk (multivariaat) getoetst (hoofdstuk 5). De vragen 3 en 4 worden behandeld in hoofdstuk 6.

4.1 Literatuuraadpleging: factoren relevant voor de veiligheid in een penitentiaire inrichting

In deze paragraaf wordt de literatuur besproken ten aanzien van factoren die verondersteld worden samen te hangen met de veiligheid in penitentiaire inrichtingen. De factoren die van invloed zijn op de veiligheid kennen verschillende achtergronden. Ten eerste worden individuele factoren beschreven die gerelateerd zijn aan de individuele karakteristieken van de gedetineerden en het personeel. Vervolgens worden *situationele* factoren beschreven die voortvloeien uit verschillende (beleids)theorieën die trachten de veiligheid en deviant gedrag in penitentiaire inrichtingen te verklaren. Wanneer voorspellers ook empirisch steun hebben gevonden, zal dit worden vermeld. De empirische onderzoeken waarnaar wordt verwezen, zijn bijna uitsluitend correlationeel en toetsen dus geen (richting van) verbanden. De statistische samenhang (dus geen causale relatie) wordt hier echter ook van waarde geacht.

4.1.1 Individuele factoren

De importatietheorie (Irwin & Cressey, 1962) verklaart het gedrag van gedetineerden door op kenmerken te wijzen die gedetineerden al hadden voordat zij de inrichting binnenkwamen. Het gaat daarbij om de individuele kenmerken zoals *leeftijd*, *voorgeschiedenis* (vorige delicten, huidige delict, strafduur), *ethniciteit* en de *sociale status* van gedetineerden (Gendreau, Goggin & Law, 1997; Bottoms, 1999).⁶⁴ Het verband dat de individuele kenmerken van gedetineerden hebben met het thema veiligheid wordt hieronder toegelicht. De *leeftijd van gedetineerden* is een van de meest genoemde factoren van dader- en slachtofferschap van geweld in detentie (Walters, 1998; Bottoms, 1999). De veronderstelling luidt dat oudere gedetineerden minder betrokken

⁶⁴ Geslacht wordt niet als kenmerk meegenomen omdat gedetineerden niet gemengd in afdelingen verblijven en vrouwenafdelingen als apart regime zijn opgenomen in dit onderzoek.

zijn bij geweld en drugsincidenten.⁶⁵ Dit werd bevestigd door verscheidene recente studies (Lahm, 2008; Hochstetler & DeLisi, 2005; Steiner & Wool-dredge, 2008; Berk, Krieger & Baek, 2006; Camp et al., 2003).

De *voorgeschiedenis* met probleemgedrag van gedetineerden wordt in de literatuur ook als belangrijke factor van (agressief) gedrag, attitudes en percepties (van veiligheid) van gedetineerden tijdens detentie gezien. De strafduur is mogelijk ook een indicator van de criminele voorgeschiedenis en heeft mogelijk een relatie met aanpassingsproblemen. Gedetineerden die langer vastzitten, hebben waarschijnlijk zwaardere delicten gepleegd of zijn veelpleger (in een Inrichting voor Stelselmatige Daders), maar zijn wellicht meer gewend aan de detentieomstandigheden. Gedetineerden die voor het eerst gedetineerd zijn, hebben doorgaans meer aanpassingsproblemen (Harvey, 2007), hetgeen negatief met de veiligheid kan samenhangen. Tal van studies laten zien dat er een verband bestaat tussen de aard van het (criminele) verleden van gedetineerden en de veiligheid en agressie in een inrichting. Gedetineerden die zijn veroordeeld voor een gewelddelict⁶⁶ blijken eerder geneigd te zijn om geweld als oplossing voor problemen te kiezen (Adams, 1992). Ook een verleden met emotionele en psychiatrische stoornissen (Wright, 1991; Baskin, Sommers & Steadman, 1991),⁶⁷ een instabiele thuissituatie, delinquent gedrag op jonge leeftijd en het vaker betrokken zijn geweest bij delicten zijn belangrijke factoren van deviant gedrag in het heden en de toekomst (zie bijvoorbeeld Farrington, 1997; empirisch bekrachtigd in Steiner & Wool-dredge, 2008; Berk, Krieger & Baek, 2006; Camp et al., 2003; Hochstetler & DeLisi, 2005).

De mogelijkheden en kansen waarop gedetineerden uitzicht hebben na detentie zijn in zekere mate bepalend voor het gedrag binnen de muren (Berg & DeLisi, 2006). Een andere veelgenoemde factor bij deviant gedrag in en buiten penitentiaire inrichtingen is daarom *etnische afkomst*.⁶⁸ Gedetineerden die behoren tot de groep niet-westerse allochtonen hebben in vergelijking met autochtonen minder kansen na detentie omdat zij doorgaans terugkeren in een economisch achtergestelde sociale groep waar relatief veel deviant gedrag voorkomt. In recente Amerikaanse onderzoeken werd evidentie

65 Adams (1992) vond dat dit verband niet veroorzaakt wordt door verschillen in stress of de mogelijkheden om met stress om te gaan. De verklaring bestond eruit dat jongere gedetineerden hun assertiviteit meer vrijelijk tentoon willen spreiden en minder geremd zijn. Jongere gedetineerden lossen hun problemen vaak op door zichtbaar hun onverzettelijkheid en kracht te laten zien. Hierdoor zijn zij vaker betrokken bij geweldsincidenten, als dader en als slachtoffer (Adams, 1992; Bottoms, 1999).

66 De ernst van het delict komt ook tot uitdrukking in de strafduur van gedetineerden. Deviant gedrag komt veel voor bij gedetineerden die relatief pas kort in detentie verblijven (Bottoms, 1999; in een bespreking van verschillende studies). Deviant gedrag neemt in de loop van de detentietijd af. Een verklaring daarvoor is dat zij zich succesvol aanpassen aan detentie. Een andere verklaring kan zijn dat gedetineerden in een verder gevorderd stadium van hun detentie niets willen riskeren dat hun vrijlating in de weg staat.

67 Verwarde gedetineerden bleken daarbij vaker agressief naar anderen, en depressieve gedetineerden deden vaker aan automutilatie.

68 Economische tegenspoed en sociale isolatie zouden bij etnische minderheden deviant en crimineel gedrag in de hand werken; maar in de loop van de tijd verloren deze omstandigheden hun structurele aard en werd deviant gedrag een deel van de etnische identiteit (Luckenbill & Doyle, 1989; Bernard, 1990). Deze theorie gaat echter nog steeds op, aangezien in economisch achtergestelde sociale groepen, etnische minderheden nog altijd in hoge mate vertegenwoordigd zijn.

aangetroffen voor het verband tussen etniciteit en deviant gedrag (Harer & Steffensmeier, 1996; Camp et al., 2003; Hochstetler & DeLisi, 2005; Lahm, 2009; Berg & DeLisi, 2006),⁶⁹ alsook in Nederlands onderzoek (Driessen et al., 2002; Jennissen, 2009).⁷⁰

Tot slot worden binnen de importatietheorie sociaal-demografische kenmerken van gedetineerden als voorspeller gezien van deviant gedrag en percepties van veiligheid. Deelname aan conventionele sociale instituties zoals gezin, school en werk, is een belangrijke voorspeller in het algemeen van 'het zich houden aan de wet' (Hirschi, 1969) en deviant gedrag tijdens detentie in het bijzonder (Wright, 1991). Gedetineerden met zwakke banden met dergelijke instituties (geen werk en contacten met familie, lage of geen opleiding) bleken meer gewelddadig en problematisch gedrag te vertonen. Deze factoren betekenen vaak dat er weinig sociale controle is (vergelijk Sampson & Laub, 1995) op het gedrag van personen, waardoor een gebrek aan zelfcontrole niet wordt gecorrigeerd en deviant gedrag eerder voorkomt. De opsomming van gedetineerdenkenmerken die worden verondersteld samen te hangen met de veiligheid in de inrichting ziet er als volgt uit:

- leeftijd;
- aantal eerdere misdaden;
- type huidig delict;
- strafduur;
- geschiedenis met geweld;
- emotionele en psychiatrische stoornissen;
- land van herkomst (van ouders);
- lid van gezin;
- scholing;
- werkgelegenheid.

De importatietheorie beperkt zich tot kenmerken van gedetineerden bij de verklaring van de veiligheid in de inrichting. Er zijn echter ook demografische kenmerken van *personeel* die 'de inrichting worden binnengebracht'. Deze individuele kenmerken kunnen ook van belang zijn voor de veiligheid in de inrichting. Het meest genoemde kenmerk in relatie tot veiligheid is het *geslacht* van gevangenispersoneel. Hoewel de aanwezigheid van vrouwen in penitentiaire functies al geruime tijd is geaccepteerd, worden zij in verband

69 Etniciteit bleek een sterke voorspeller van agressief gedrag in detentie, alhoewel Afro-Amerikanen in licht mindere mate betrokken waren bij incidenten met alcohol of drugs in detentie. (Deze bevinding werd bekrachtigd in recent onderzoek van Gaes et al., 2002 en Steiner & Wooldredge, 2008.) Gaes et al. (2002) vonden echter geen effect van nationaliteit. Wel bleek etniciteit zowel een voorspeller van dader- als van slachtofferchap van geweld in detentie (Fuller & Orsagh, 1977).

70 In het Nederlandse onderzoek werd de theoretische verklaring gezocht in culturele deviantie en dissonantie. Het bestaan van conflicterende waardesystemen (dat van het land van herkomst en dat van Nederland) maakt dat men eerder geneigd is geweld toe te passen of zich anderszins deviant te gedragen. Culturele deviantie is een verschijnsel dat vooral zou optreden bij eerste generatie allochtonen (Jennissen, 2009); het afwijkende gedrag wordt verklaard doordat in de andere cultuur een andere opvatting bestaat over de toelaatbaarheid van bepaalde gedragingen (voornamelijk bij Surinamers en Antillianen). Culturele dissonantie is het mechanisme dat ten grondslag ligt aan deviant gedrag van allochtonen die tussen twee sterk verschillende culturen leven en ervoor kiezen de waardesystemen beide te laten varen (vooral bij Turken en Marokkanen).

gebracht met risico's op het gebied van veiligheid. Zo wordt verondersteld dat een relatief beperkt fysiek vermogen de veiligheid van henzelf en collega's in gevaar kan brengen (Felson, 1996). Eagly en Steffen (1986) stelden echter dat mannen in het algemeen sneller geneigd zijn tot agressief gedrag dan vrouwen en dat vrouwen juist voortijdig bedenken welke consequenties agressie voor henzelf kan hebben. Ook wordt verondersteld en is empirisch bevestigd dat vrouwen meer last hebben van ongewenste seksuele aandacht en mannen meer van lichamelijk geweld door zowel gedetineerden als collega's (Britton, 1997; Camp & Lambert, 2006; Bogaerts & Den Hartogh, 2008). De werkomstandigheden kunnen relatief zwaar zijn voor vrouwen, omdat zij (vaker dan mannen) naast het werk met huishoudelijke taken blijken te zijn belast (Garcia, 2008). Desalniettemin bleek uit onderzoek dat vrouwelijke gevangenismedewerkers over het algemeen tevredener zijn over hun baan (Britton, 1997). Gedetineerden vinden dat vrouwelijk personeel minstens even vaardig is als mannelijk personeel in het omgaan met gedetineerden (Cheeseman, Mullings & Marquart, 2001). Ondanks verschillen en overeenkomsten bestaan er in elk geval redenen om te veronderstellen dat geslacht van het personeel een relevante factor is bij de mate van veiligheid in de inrichting.

Voorts kunnen *leeftijd* en *werkervaring* van het personeel invloed hebben op hun perceptie van de werkomstandigheden en veiligheid. De factoren zouden positief gerelateerd zijn aan de waardering van de veiligheid en andere arbeidsomstandigheden, omdat oudere en ervaren medewerkers een plaats in de organisatie gevonden hebben die beter aansluit bij hun vaardigheden (Lambert & Paoline III, 2008). Oudere werknemers hebben meer tijd gehad zich aan te passen aan de werkomstandigheden en worden verondersteld tevens een groter gevoel van verantwoordelijkheid en verder ontwikkelde penitentiaire vaardigheden te hebben. Een andere uitleg is dat personeel dat een lagere waardering heeft voor de omstandigheden, eerder het gevangeniswezen zal verlaten. Oudere en ervaren medewerkers zullen daardoor de omstandigheden hoger waarderen dan hun jongere collega's. Het verband tussen de leeftijd en werkervaring enerzijds en de perceptie van veiligheid anderzijds werd bevestigd in onderzoek (Garcia, 2008; Lambert et al., 2005; Camp & Lambert, 2006).

Ook het opleidingsniveau van personeel is van belang. Hoger opgeleid personeel bleek in onderzoek in hogere mate veiligheidsrisico's te ervaren in het werken in een penitentiaire inrichting (Cullen et al., 1985). De personele kenmerken die worden verondersteld samen te hangen met de veiligheid in de inrichting zijn de volgende:

- geslacht personeel;
- leeftijd personeel;
- werkervaring personeel;
- opleidingsniveau.

4.1.2 *Situationele factoren*

Situationele factoren verwijzen naar eigenschappen van en omstandigheden in de penitentiaire inrichting. De factoren vinden hun oorsprong in verschillende theorieën die de mate van veiligheid en het voorkomen van agressief gedrag verklaren. De theorieën worden achtereenvolgens besproken.

Deprivatiefactoren

De deprivatietheorie stelt dat (deviant of agressief) gedrag van gedetineerden voornamelijk een resultante is van de detentieomstandigheden. Deze omstandigheden kunnen worden gekenschetst door een toestand waarin sommige levensbehoeften worden gemist, zoals vrijheid, veiligheid, autonomie, persoonlijke bezittingen en (heteroseksuele) relaties (Sykes, 1958). Hierdoor wordt de opsluiting in een penitentiaire inrichting als stressvol en deprimerend ervaren, wat spanningen bij gedetineerden tot gevolg kan hebben. Agressief en gewelddadig gedrag worden vaak genoemd als veelvoorkomende manieren om spanning te reduceren (Bowker, 1985). Empirische steun voor deze redenering is echter vaak anekdotisch of gebaseerd op zwakke onderzoeksdesigns (Wortley, 2003).⁷¹ De onderzoeksliteratuur ten aanzien van het verband tussen deprivaties en veiligheid kan als volgt worden samengevat. Activiteiten en onderdelen in het dagprogramma (zoals arbeid, scholing, sport en recreatie),⁷² contact met de buitenwereld (via goede faciliteiten als telefoon en bezoekenmogelijkheden) en andere basisbehoeften (hygiëne, voedsel en zorg) zouden de spanning en daarmee agressie en geweld op een lager niveau houden (Wooldredge, 1999; Steiner & Wooldredge, 2008; Lahm, 2008). Lindquist en Lindquist (1997) vonden een verband tussen de beschikbaarheid van activiteiten en frustraties onder gedetineerden (zie ook Wooldredge, 1999; Steiner & Wooldredge, 2008; Lahm, 2008). Aanvulling van voedingsstoffen in het dagelijks voedsel bleek bij te dragen aan de reductie van deviant gedrag in detentie (Gesch et al., 2002; Zaalberg et al., 2010). Ook zijn aanwijzingen gevonden dat de mate van autonomie⁷³ van gedetineerden samenhangt met het voorkomen van agressie en geweld (Wright, 1991; Goodstein, McKenzie & Shotland, 1984). Inspanningen van een penitentiaire inrichting ter verbetering van de navolgende factoren worden aldus verondersteld de performance op het thema veiligheid te vergroten:

- activiteiten: arbeid, scholing, sport, bibliotheek en recreatie;
- autonomie;
- contact met de buitenwereld: bezoek en telefoon;

71 Cooke (1989) suggereerde bijvoorbeeld dat de omstandigheden van gedetineerden belangrijk zijn afgaande op de overplaatsing van een groep gedetineerden naar een andere leefunit en de daaropvolgende drastische daling van geweld.

72 Arbeid en andere activiteiten kunnen worden aangewend om elk onderscheiden hoofddoel van de penitentiaire inrichting (veiligheid, menswaardigheid en resocialisatie) na te streven (Sykes, 1958). Hier staan activiteiten in functie van het tegengaan van verveling en het gevoel van nutteloosheid en zijn daarmee gericht op het voorkomen van agressie en geweld.

73 Hieronder wordt de ruimte verstaan die gedetineerden wordt gelaten om zaken naar eigen inzicht te regelen (bijvoorbeeld de inrichting van de cel) en voor een eigen mening te mogen opkomen.

- basisbehoeften: hygiëne, voedsel en zorg.

Managementbenadering

DiIulio (1987) vond een alternatieve verklaring voor de mate van veiligheid in penitentiaire inrichtingen. Op grond van longitudinale observaties, in een vergelijking tussen drie Amerikaanse penitentiaire jurisdicties, stelt hij dat agressie en geweld in een inrichting veroorzaakt worden door ‘omissies’ van een inrichtingsmanagement. Veiligheidsincidenten zouden voornamelijk worden veroorzaakt door beveiligingsfouten (controles van sluisen en sloten) en gebrek aan discipline bij het personeel (tekort aan opleiding en training, onoplettendheid en laksheid). Volgens de deprivatietheorie is het van belang in niet te hoge mate de nadruk op controle van gedetineerden en regelhandhaving te leggen; dat zou de informele contacten tussen gedetineerden en personeel ondermijnen (het zogenoemde *sociaal evenwicht*: Sykes, 1958), waardoor gedetineerden extra frustraties oplopen. Het tegengestelde zou echter ook het geval kunnen zijn: incidenten komen niet voort uit opgelopen frustraties van gedetineerden, maar omdat de regels niet strak genoeg gehandhaafd zijn (DiIulio, 1987). De controle en beveiliging moeten op orde zijn om het risico op agressie en geweld in te perken, zo luidt de redenering. Volgens de theorie over situationele criminaliteitspreventie is juist het uitsluiten of inperken van mogelijkheden in de fysieke omgeving van belang bij geweldsreductie (Clarke, 1995; Bottoms, 1999; Wortley, 2003). Hieruit volgen verschillende mogelijkheden voor een inrichtingsmanagement om de veiligheid voor zowel gedetineerden, het personeel (en bezoekers) als de maatschappij te bevorderen. Verschillende routines zijn typerend voor penitentiaire inrichtingen. De in- en uitvoer van goederen en de binnenkomst en het vertrek van personen hebben vanzelfsprekend de aandacht. Ook het afsluiten van deuren, ruimtes en cellen behoort tot de kerntaken van de inrichting. Daarbij zijn er extra beveiligingsmaatregelen genomen op plaatsen waar de risico’s op agressie en geweld relatief groot zijn, zoals gezamenlijke douches (O’Donnell & Edgar, 1999). In essentie gaat het om het terugdringen van mogelijkheden voor potentiële geweldplegers om gebruik te maken van middelen om geweld te plegen (Bottoms, 1999). Een uitwerking in relevante factoren is te vinden in de interne veiligheidsvisie van DJI. Volgens de interne veiligheidsvisie van DJI kan veiligheid worden bevorderd door in maatregelen en handelingen te voorzien die de personen die aan het gevangeniswezen zijn toevertrouwd te beschermen, te weten personeel, gedetineerden en bezoekers (DJI, 2008d). De veiligheidszorg komt tot uitdrukking in calamiteitenplannen, opleiding en training van personeel en draaiboeken ten behoeve van deugdelijk optreden bij incidenten. In het toetsingskader van Externe Security Audits (DJI, 2009e) worden de concrete aandachtsgebieden voor de uitvoering benoemd. Het kader omvat (preventieve) beveiligingsmaatregelen die een inrichtingsmanagement moet hebben getroffen om de veiligheid te waarborgen. Het gaat in hoofdlijnen om de

bekendheid en naleving van instructies en richtlijnen op het gebied van (DJI, 2009e):

- alarmopvolging;
- bagagedoorlichting en detectieapparatuur;
- bedrijfshulpverlening;
- brandmeldinstallatie;
- interne communicatie met de beveiligingspost;
- dienstinstructies;
- gijzelingsbeleid;
- handelingsprocedure bij bijzondere voorvallen;
- informatiebeveiliging;
- inspectie van de hekken, muren, ruimtes en cellen;
- controle op contrabande;
- controle op ontvluchting;
- intern bijstandteam.

Verondersteld wordt dat de mate van accurate uitvoering van deze taken en werkinstructies bijdraagt aan de veiligheid in de penitentiaire inrichting. In het verlengde van de situationele preventietheorie ligt de veronderstelling dat er voldoende personeel moet zijn om toezicht te houden (het beperken van *out of sight locations*: Lowman, 1986). Wanneer het personeel vaker op de werkvloer aanwezig is (op de leefafdeling en niet in de personeelsruimte), is intensiever contact met gedetineerden mogelijk en kan personeel beter weten wat er speelt onder de gedetineerdenpopulatie (Fuller & Orsagh, 1977). De *getalsverhouding tussen personeel en gedetineerden* wordt tevens verondersteld bij te dragen aan de veiligheid in penitentiaire inrichtingen. Gaes en McGuire (1985) vonden daarvoor echter geen bewijs. Lahm (2009) daarentegen, die gebruikmaakte van geavanceerde statistische procedures, vond wel een (negatieve) relatie tussen het aantal personeelsleden per gedetineerde en de incidentie van agressie en geweld.

- Aanwezigheid van personeel op de werkvloer.
- Getalsverhouding tussen personeel en gedetineerden.

Kenmerken van het gebouw van de inrichting

Voorts zijn er kenmerken van de penitentiaire inrichting te onderscheiden die een verband kunnen hebben met het voorkomen van agressie en geweld en de perceptie van veiligheid. Het gaat om factoren als celcapaciteit, celbezetting, doorstroom, meerpersoonscelgebruik en aspecten van het gebouw.

De veiligheid in de inrichting kan samenhangen met tal van factoren⁷⁴ die worden versterkt door de mate van 'bevolkingsdichtheid'⁷⁵ van een inrichting (Haney, 2006). Deprivaties zouden kunnen worden beperkt door zo min mogelijk gebruik te maken van meerpersoonscellen. Hierdoor kunnen de autonomie en de veiligheid van gedetineerden worden verbeterd. In onderzoek van Paulus, McCain en Cox (1985) bleek dat meerpersoonscelgebruik samengaat met verschillende negatieve gevolgen. Gedetineerden bleken vaker ziek (afgelezen aan het aantal ziekenboegbezoeken) en bleken vaker een verhoogde bloeddruk en slaapproblemen te hebben (Paulus, McCain & Cox, 1985). Recente studies vonden echter nauwelijks verbanden tussen meerpersoonscelgebruik en de percepties, het gedrag en de omstandigheden van gedetineerden (Pelissier, 1991; Moors et al., 2004). Door de wisselende onderzoeksresultaten⁷⁶ is de kans dat de factor van belang is, niet uit te sluiten.⁷⁷

Ook het architectonisch ontwerp van de inrichting is een factor van belang, dit vanwege de *opportunity factor*; het model (vorm) van een gebouw kan elementen van situationele criminaliteitspreventie incorporeren, waardoor de kansen afnemen ongezien geweld te plegen (Bottoms, 1999). Tot deze elementen behoort onder andere de overzichtelijkheid van het gebouw. In een kruismodel en een koepelinrichting zijn bijvoorbeeld vanuit één punt de hoeken van de inrichting zichtbaar. In Nederland zijn naast een kruismodel en een koepel de volgende bouwmodellen te onderscheiden: hoogbouw, patio-inrichtingen, paviljoenbouw en vleugelinrichtingen. De gebouwen variëren wat betreft het bouwjaar en het feit of ze sindsdien al dan niet ingrijpend zijn

74 Zoals de aanwezigheid van drugs, psychiatrische syndromen, etnische conflicten en bijvoorbeeld de proportie geweldsdelinquenten in de inrichting.

75 Gaes (1994) noemt hiervoor twee verklaringen. Ten eerste verhoogt de bevolkingsdichtheid in een inrichting de prikkelbaarheid van gedetineerden met de daaruit voortkomende (gedragsmatige) uitingen tot gevolg. Ten tweede zou de bevolkingsdruk onzekerheid teweegbrengen in de controlebalans van de sociale omgeving: meer kortstondige contacten, een verzwakking in de relatie tussen gedetineerden en personeel en een verminderde zekerheid van consistente sanctiëring (Gaes, 1994). Experimenteel onderzoek liet daarentegen zien dat er geen hoofdeffect bestaat tussen de grootte van een kamer en de competitiviteit van personen (Freedman et al., 1972). Inrichtingen met een hoge celbezetting (die tevens te maken hebben met een snelle doorloop van gedetineerden) bleken in recenter onderzoek echter hogere scores op geweldsincidenten te rapporteren, veroorzaakt door de werkdruk en de daarmee gepaard gaande beperkte controle door het personeel (Wooldredge, Griffin & Pratt, 2001). De redenering hierachter luidt dat penitentiaire inrichtingen veel personen huisvesten die een lage mate van zelfcontrole hebben (Gottfredson & Hirschi, 1990) en het daardoor in de rede ligt dat, wanneer de kansen om deviant gedrag te vertonen toenemen, gedetineerden deze zullen aangrijpen (Daggett & Camp, 2009).

76 In de laatste twee decennia richtte een groot aantal gevangenisstudies zich op overbevolking, ingegeven door de nijpende capacitaire situatie in het Amerikaanse gevangeniswezen. Meestal werd verondersteld dat overbevolking gepaard gaat met veel gedetineerdengeweld; de empirische bevindingen wisselden daarover echter sterk (Wener & Keys, 1988; Camp et al., 2003; Franklin, Franklin & Pratt, 2006; Lukemeyer & McCorkle, 2006; Lahm, 2009). De uiteenlopende empirische resultaten zijn onder meer te wijten aan verschillen in onderzoeksmethoden (vgl. Wooldredge & Steiner, 2009) en definities (vgl. Gaes, 1985). Overbevolking wordt meestal geoperationaliseerd als ruimtelijke bevolkingsdichtheid (aantal gedetineerden per vierkante meter) of de populatiegrootte ten opzichte van de capaciteit (Steiner & Wooldredge, 2009).

77 De RSJ stelt dat 'het bij elkaar brengen van delinquenten een risico oplevert op agressie en geweld'. Een mede-ingeslotene kan de veiligheid in gevaar brengen (RSJ, 2010). Recente onderzoeken over de bevolkingsdruk in penitentiaire inrichtingen richten zich voornamelijk op overbevolking en niet op meerpersoonscelgebruik. In de Nederlandse situatie is het laatste fenomeen relevanter, aangezien er geen overbevolking is, maar wel gebruik wordt gemaakt van meerpersoonscellen.

verbouwd. Ook het *regime*⁷⁸ dat op een *afdeling* wordt gevoerd, wordt genoemd als een belangrijke verklaring van het gedrag en percepties van gedetineerden (Sykes, 1958). Elke afdeling voert een vastgesteld regime, waarin de mate van afzondering (beperkte of algehele gemeenschap) en het aanbod van activiteiten en voorzieningen zijn vastgelegd in routines en uitvoeringsvoorschriften. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal uren dat gedetineerden per dag buiten de cel zijn, de nadruk op resocialisatie of de mate van toegestane bewegingsvrijheid.⁷⁹

De arbeidsomstandigheden voor personeel worden ook ongunstiger geacht naarmate de penitentiaire inrichting ouder is (gehoorigheid, vochtigheid, weinig licht van buiten), een grotere capaciteit kent (anonimiteit van personeel en gedetineerden neemt toe), de bevolkingsdichtheid (celbezetting) toeneemt en de gedetineerdenbevolking 'zwaarder' is (Cullen et al., 1985; Applegate & Paoline III, 2007).⁸⁰ De belasting van het werken in een penitentiaire inrichting wordt voor een belangrijk deel bepaald door de aard van de gedetineerden. Het (bij voortdurend) klagen, het aandacht vragen, het dreigen met geweld en het opzoeken van grenzen door gedetineerden worden gezien als belastende factoren van het werk (Whitehead, 1989; Kommer, 1991; Peeters, Schaufeli & Buunk, 1995; Kommer, 2009).

- Meerpersoonscelgebruik.
- Celcapaciteit.
- Celbezetting.
- Doorstroom.
- Architectonisch ontwerp van de inrichting, bouwjaar en recent ingrijpende verbouwingen.
- Regime.

Gedetineerdenbevolking

De theorie over *total institutions* (Goffman, 1961) stelt dat de institutionele context van een gesloten setting een belangrijk effect heeft op het handelen van mensen. De 'samenkomst' van gedetineerden in een gesloten setting is niet vrijblijvend. De redenering van Goffman (1961) luidt dat die context voor een belangrijk deel de dagelijkse routines en omstandigheden bepaalt waaraan de individuen binnen die context zich moeten aanpassen. Bottoms (1999) voegt daaraan toe dat de context van de penitentiaire inrichting van

78 Regimes worden ingedeeld in huis van bewaring, gevangenis, verslavingsafdelingen, zorgafdelingen, open/halfopen afdelingen, extra beveiligde afdelingen, afdelingen voor jongvolwassenen en vrouwenafdelingen. Doordat er separate afdelingen voor vrouwelijke gedetineerden zijn, worden deze als regimesoort behandeld in dit onderzoek. In bijlage 4 is de keuze voor de typologie toegelicht. Doordat open en halfopen afdelingen als regime zijn meegenomen, is ervoor gekozen het beveiligingsniveau van de inrichtingen niet mee te nemen in de analyses.

79 In Amerikaans onderzoek werd regime (security level; een combinatie van beveiligingsniveau, fysieke bewegingsbeperkingen en de omvang van het dagprogramma) als voorspellende factor gevonden van geweld. In zwaardere (strikttere) regimes kwamen meer geweldsincidenten voor (bijvoorbeeld McCorkle, Miethe & Drass, 1995; Steiner & Wooldredge, 2008; Lahm, 2009).

80 De genoemde factoren wordenondersteld bij te dragen aan omstandigheden waarin gedetineerden in hogere mate frustraties oplopen, wat ook kan afstralen op het personeel. Personeel loopt hogere veiligheidsrisico's (zoals dreiging van geweld en gijzeling) wanneer gedetineerden gefrustreerd zijn (Sykes, 1958).

groot belang is bij de verklaring van de ervaren deprivaties en agressie en geweld binnen de muren. De institutionele context wordt voor een aanzienlijk deel gevormd door de *compositie* van de individuele kenmerken van de gedetineerdenbevolking in een bepaalde inrichting. De theoretische premisse luidt dat een hoge concentratie van gedetineerden met een sterke *criminele geneigdheid* een verhoogd risico geeft op agressie, geweld en onveiligheid. In recente onderzoeken werden factoren met betrekking tot de compositie van de gedetineerdenbevolking als significante predictoren van agressie en geweld aangetroffen. Camp et al. (2003) vonden de gemiddelde leeftijd en 'gemiddelde criminele geneigdheid'⁸¹ als belangrijke factoren, Steiner en Wooldredge (2008) vonden een samenhang tussen de etnische samenstelling van de gedetineerdenbevolking en agressie en geweld. Verschillende *individuele* eigenschappen (vergelijk de factoren bij de importatietheorie), die als theoretische voorspellers worden gezien van agressie, geweld en de veiligheidsperceptie, kunnen worden gebruikt om – na aggregatie – als maat te dienen van de institutionele context. In dit onderzoek worden dergelijke compositiefactoren (de samenstelling van individuele factoren in een populatie) op zowel afdelings- als inrichtingsniveau meegenomen. Het gaat om de volgende kenmerken van gedetineerden. De *samenstelling van de populatie* betreffende:

- het type delict;
- het hebben van werk;
- het hebben van een partner;
- de lengte van de straf;
- etniciteit;
- leeftijd.

Factoren van personeelsmanagement

Executieve medewerkers (onder wie PIW'ers en bewaarders) zijn de voornaamste actoren om de missie van het gevangeniswezen te realiseren (DiIulio, 1987). De vaardigheden en toewijding van het personeel, maar ook het type leiderschap van het inrichtingsmanagement vormen de organisatiecultuur en kunnen de kwaliteit van detentie bepalen. De personeelsleden zijn de dragers van het *strafklimaat* dat in een penitentiaire inrichting heerst (Garland, 1990). De opvattingen die het personeel heeft over bejegening en hun eigen arbeidsomstandigheden kunnen daarom ook worden beschouwd als de omstandigheden van de gedetineerden (Nacci & Kane, 1984; Liebling, 2000). De wijze van bejegening (RSJ, 2010) en daarbij bepalende factoren op het gebied van *human resources management* worden dan ook verondersteld van belang te zijn voor de veiligheid in de inrichting.

Het management van een inrichting wordt geacht (in zekere mate) invloed te hebben op zaken als de arbeidsomstandigheden van het personeel, de wijze van gedetineerdenbejegening en hun eigen stijl van leidinggeven (Maahs &

81 Een geaggregeerde score van individuele risicotaxaties.

Pratt, 2001). Deze invloed kan bestaan uit het opstellen van regels (handhaving en sanctionering), het voorzien in training en opleiding, het aannamebeleid van personeel en bijvoorbeeld het oplossen van klachten en incidenten. In dergelijke taken kan een management zich bijvoorbeeld actief of passief opstellen (DiIulio, 1987).

De omvangrijke onderzoeksliteratuur over gevangenispersoneel maakt aannemelijk dat een hogere mate van arbeidssatisfactie (een concept dat wordt ingegeven door 'goede' arbeidsomstandigheden) kan leiden tot betere werkresultaten, waarvan zowel personeel als gedetineerden voordeel kunnen hebben doordat er betere onderlinge contacten tot stand komen (Koracki, 1991), er betere detentieomstandigheden ontstaan (Styles, 1991), een veiligere omgeving wordt gestimuleerd en er minder ziekteverzuim onder personeel voorkomt (Lambert, Hogan & Barton, 2002). Door middel van een beknopte beschrijving van de literatuur ter zake worden enkele belangrijke factoren in het werk van gevangenispersoneel beschreven die mogelijk bijdragen aan de verklaring van veiligheid, agressie en geweld.

De manier waarop gevangenispersoneel de taken volbrengt, wordt voor een belangrijk deel bepaald door eigenschappen van de organisatie c.q. werkomgeving (Van Voorhis et al., 1991). Een veelgenoemde factor is het leiderschap in penitentiaire inrichtingen (Sykes, 1958; Zwezerijnen, 1972; DiIulio, 1987; Bottoms, 1999). Useem en Kimball (1989) concludeerden dat er meer geweld voorkomt als 'het personeel (...) ontevreden is over de leidinggevende'. Een andere studie toonde aan dat conflict tussen management en personeel gevolgen kan hebben voor de controle op de veiligheid in de inrichting, afgelezen aan het aantal moorden onder gedetineerden (Reisig, 2002). Daarom wordt ervoor gepleit dat het management gezag en respect heeft bij zijn personeel (Marquart, 1986) en het ten behoeve van de veiligheid een hogere mate van geformaliseerde verhoudingen moet nastreven (DiIulio, 1987).

Hiervoor werd echter geen empirische steun gevonden (Reisig, 1998; Stohr et al., 1994; Reisig & Lovrich, 1998). Onderzoek in het Nederlandse gevangeniswezen toonde aan dat stimulerend leiderschap negatief samenhangt met personeelsverzuim, alsook met agressie en geweld onder personeel (Bogaerts & Den Hartogh, 2008). Ook werd aangetoond dat het welbevinden van *gedetineerden* positief samenhangt met stimulerend leiderschap en negatief met corrigerend leiderschap (Molleman, 2008).⁸²

- Stimulerend leiderschap.
- Corrigerend leiderschap.

Een factor die in de literatuur veelvuldig wordt genoemd, is de autonomie of beslissingsbevoegdheid van het personeel. De mate waarin zij de taken naar eigen inzicht kunnen invullen, hangt samen met minder stress, meer werkplezier en betere vervulling van beveiligings- en bejegeningstaken (Dowden

⁸² Het onderscheid tussen stimulerend en corrigerend leiderschap komt voort uit de transactionele en transformatieve leiderschapstheorieën (Bass, 1990; Northouse, 1997).

& Tellier, 2004; Wright et al., 1997), en dan komen onderlinge agressie en geweld minder voor (Bogaerts & Den Hartogh, 2008).

- Autonomie personeel.

De wijze van bejegening is van cruciaal belang voor de omstandigheden van gedetineerden (Sykes, 1958; Goffman, 1961; Wright, 1994). Volgens de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming moet de afwezigheid van respectvolle bejegening worden gezien als stresserende omstandigheid, waardoor een onveilige situatie kan ontstaan (RSJ, 2010). Enerzijds gaat het om een hulpvaardige opstelling van het personeel; uit onderzoek blijkt dat het kunnen terugvallen op een vertrouweling cruciaal is voor de veiligheid van gedetineerden (Lindquist & Lindquist, 1997; Hobbs & Dear, 2000). Door zich hulpvaardig en ondersteunend op te stellen ten opzichte van gedetineerden worden frustraties op tijd gesignaleerd en wordt de rust bewaard. Anderzijds gaat het om de voorspelbaarheid van de bejegening en de toepassing van de regels. Het bestaan van helderheid van de regels bleek een factor in de verklaring van het voorkomen van agressie en geweld (Roth, 1985; Reisig & Mesko, 2009; Vuolo & Knuttschnitt, 2008).

Beide bejegeningstijlen hangen positief samen met de ervaren detentieomstandigheden van gedetineerden (Molleman & Leeuw, in voorbereiding). Het combineren van de bejegeningstijlen (ondersteunen, corrigeren en structuur bieden) kan echter leiden tot rolonduidelijkheid voor het personeel; het is voor hen soms niet helder of zij de nadruk moeten leggen op beveiligen of bejegenen (Craig, 2004; Liebling, 2000; Reisig & Lovrich, 1998; Tewksbury & Mustaine, 2008; Farkas, 1999). Onduidelijkheid over de taken leidt volgens Farkas (1999) tot een minder hulpverlenende opstelling van het personeel: het personeel wordt afstandelijker en legt de nadruk op het straffen. Dit komt niet ten goede aan de helderheid over rechten en regels voor gedetineerden (Molleman, 2008). Ook het voorkomen van onderlinge agressie en geweld tussen personeelsleden hangt positief samen met rolonduidelijkheid (Bogaerts & Den Hartogh, 2008).

- Hulpvaardige en ondersteunende bejegening.
- Structuur bieden aan gedetineerden.
- Rolonduidelijkheid.

Collegialiteit is onder inrichtingspersoneel een groot goed (Kommer, 1991). De steun van collega's is essentieel om veilig te kunnen werken en om in noodsituaties oplossingen te vinden. Het waarborgen van de veiligheid van gedetineerden, bezoekers en het personeel zelf vraagt om collegiale ondersteuning en open communicatie. Uit Nederlands onderzoek bleek dat personeel dat zich gesteund weet door collega's, minder onderlinge agressie en geweld ervaart (Bogaerts & Den Hartogh, 2008). Tot slot is een veelgenoemde factor in de arbeidsomstandigheden van gevangenispersoneel de werkdruk. Overwerk en kwantitatieve werkbelasting worden gezien als belangrijke stres-

serende factoren in het inrichtingswerk (Keinan & Malach-Pines, 2007; Schaufeli & Peeters, 2000; Finn, 2000). Empirische onderzoeken laten aanzienlijke gevolgen van werkdruk zien, zoals ziekteverzuim bij personeel (Bogaerts & Den Hartogh, 2008), lagere waardering door gedetineerden van het dagprogramma, activiteiten en contacten met de buitenwereld (Molleman, 2008), meer uren op cel en bijkomende oplopende frustraties (Nurse, Woodcock & Ormsby, 2003).

- Ondersteuning collega's.
- Openheid in communicatie.
- Overwerk en kwantitatieve werkbelasting.

Tot zover de bespreking van relevante factoren die in de literatuur in verband worden gebracht met de veiligheid in penitentiaire inrichtingen. In paragraaf 4.2 wordt het oordeel van de experts beschreven over de relevantie en beïnvloedbaarheid van de factoren die zijn opgesomd.

4.2 Expertraadpleging: relevantie en beïnvloedbaarheid van de factoren

Om te bepalen welke van de factoren die in de vorige paragraaf zijn opgesomd ook te beïnvloeden zijn voor een inrichtingsmanagement en zijn personeel zijn experts geraadpleegd. De expertgroep bestond uit een regiodirecteur, vier vestigingsdirecteuren en een plaatsvervangend vestigingsdirecteur van het gevangeniswezen. Aan hen is gevraagd per factor te bediscussiëren in welke mate de verschillende factoren relevant zijn voor het performance-thema veiligheid in de Nederlandse situatie. Vervolgens is door de experts aangegeven in welke mate de factoren geacht worden beïnvloedbaar te zijn voor een inrichtingsmanagement. De experts konden daarbij ook aangeven op welk hiërarchisch niveau zij denken dat de beïnvloedbaarheid van de factor voornamelijk ligt.

Bij elke factor zijn de aandachtspunten langsgelopen onder begeleiding van een moderator. Deze trachtte de experts tot uitspraken te brengen binnen de gestelde antwoordcategorieën zoals die in tabel 3 zijn weergegeven. Ook poogde de moderator, waar nodig, de consensus onder de experts te expliciteren. In enkele gevallen zijn factoren per groep beoordeeld omdat de antwoorden ten aanzien van relevantie en beïnvloedbaarheid hetzelfde luiden. In de tabel zijn de rijen dan samengevoegd. Opmerkingen van de experts zijn tevens in de tabel opgenomen.

De tabel dient als volgt te worden gelezen. In de eerste kolom staan de factoren die vanuit de literatuur worden verondersteld (paragraaf 4.1) een verband te hebben met de veiligheid in een penitentiaire inrichting. In de tweede kolom is het oordeel van de experts opgenomen over de relevantie van de factor, waarbij 1 staat voor 'niet relevant', 2 voor 'enigszins relevant', 3 voor 'relevant' en 4 voor 'zeer relevant'. De derde kolom is het oordeel van de

experts vermeld over de mate waarin een penitentiaire inrichting (management en zijn personeel) de factor kan beïnvloeden, waarbij 1 staat voor 'niet beïnvloedbaar', 2 voor 'enigszins beïnvloedbaar', 3 voor 'goed beïnvloedbaar' en 4 voor 'zeer beïnvloedbaar'. De vierde kolom geeft de inschatting van de experts weer ten aanzien van het hiërarchisch organisatieniveau waarop de beïnvloedbaarheid van de betreffende factor voornamelijk ligt. Daarbij staat 1 voor 'de inrichting zelf', 2 voor 'hoofdkantoor DJI', 3 voor 'departementaal niveau', 4 voor 'politiek niveau' en 5 voor 'niet/anders'.

Uit tabel 3 is op te maken dat de experts van oordeel zijn dat de meeste individuele kenmerken van personeel in enige mate onder invloed staan van een inrichtingsmanagement en tevens relevant zijn voor de veiligheid in de inrichting. Ook de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie op afdelingsniveau wordt als beïnvloedbaar gezien. Echter, individuele kenmerken van gedetineerden worden als een 'gegeven omstandigheid' gezien. De individuele kenmerken van gedetineerden worden hierdoor als restrictief gezien.

Tabel 3 **Relevantie en beïnvloedbaarheid van *individuele factoren* (hoe hoger een score, des te relevanter of meer beïnvloedbaar een factor wordt geacht door experts)**

Factor	Relevantie voor thema veiligheid	Beïnvloedbaarheid door PI	Niveau van beïnvloedbaarheid	Toelichting experts
Individuele kenmerken gedetineerden*	3-4	1	2-3	De kenmerken van gedetineerden worden geacht van belang te zijn voor de mate van veiligheid; de toewijzing van individuele gedetineerden aan inrichtingen geschiedt op basis van een beslissing van een landelijk selectiefunctionaris en houdt rekening met regionale plaatsing.
Samenstelling van individuele kenmerken op een afdeling	3-4	2-3	1	De verdeling van gedetineerden (en daarmee hun kenmerken op afdelingsniveau) over de afdelingen staat wel onder invloed van een inrichtingsmanagement. Het management heeft invloed op plaatsing en overplaatsing op een bepaalde afdeling op aangeven van het psychomedisch overleg (PMO). Besloten kan worden tot wijzigingen in activiteiten of medicatie, of overplaatsing naar een Extra Zorgafdeling (EZA). Er kan aldus worden gekozen voor spreiding of concentratie van gedetineerden met bepaalde eigenschappen, hoewel het afhankelijk is van de verblijfsduur en doorstroom om dergelijke inschattingen te kunnen maken.
Geslacht personeel	4	3	1	Vrouwelijk personeel brengt rust op de afdeling, mannelijke gedetineerden hebben relatief veel respect voor hen. De experts streven naar een verhouding een derde vrouwelijk, twee derde mannelijk personeel. Middelen zijn werving en selectie en mobiliteitsbevordering bij personeel.
Leeftijd personeel	4	3	1	Een te jong of te oud team wordt gezien als ongunstig voor de veiligheid in de inrichting. De scherpte op de regels, alsmede levenservaring is van belang om de veiligheid te bevorderen. Middelen zijn werving en selectie en mobiliteitsbevordering bij personeel.
Opleidingsniveau personeel	4	3	1	Ook hier wordt een balans bepleit. Alleen hoogopgeleid personeel wordt niet wenselijk geacht. Er moet een match zijn met de gedetineerdenpopulatie. Middelen zijn het actief gebruik van functioneringsgesprekken en functie-informatieformulieren, werving en selectie en mobiliteitsbevordering bij personeel.
Werkervaring personeel	3	2	1-2	Werkervaring is deels gewestelijk bepaald. In rurale gebieden is de doorstroom van personeel minder hoog en blijven medewerkers langer in dezelfde functie. Ook hierbij wordt gesteld dat een mix van personeel met veel en weinig werkervaring een positieve uitwerking zal hebben op de veiligheid in de inrichting. Een genoemd middel is mobiliteitsbeleid.

* Individuele kenmerken zijn: leeftijd in jaren, aantal eerdere delicten, type huidige delict, strafduur, geschiedenis met geweld, emotionele en psychiatrische stoornissen, land van herkomst (van ouders), lid van gezin, scholing en werkgelegenheid.

Tabel 4 **Relevantie en beïnvloedbaarheid van *deprivatiefactoren* (hoe hoger een score, des te relevanter of meer beïnvloedbaar een factor wordt geacht door experts)**

Factor	Relevantie voor thema veiligheid	Beïnvloedbaarheid door PI	Niveau van beïnvloedbaarheid	Toelichting experts
Activiteiten: arbeid, scholing, sport, bibliotheek en recreatie	4	4	1-4	Mogelijkheden om de beschikbaarheid en kwaliteit van de activiteiten te bevorderen liggen binnen de invloedssfeer van een inrichtingsmanagement en zijn personeel. Die invloedssfeer wordt wel ingeperkt door de landelijk vastgestelde productspecificaties, budget per cel per dag en kaderbeleid zoals Optimalisering Personele Inzet (OPI). Zodoende zijn deze factoren op alle hiërarchische niveaus beïnvloedbaar.
Autonomie gedetineerden	4	4	1	De mate van autonomie kan verschillende uitwerkingen hebben op veiligheid. De experts bereiken daarom over de richting van het verband geen consensus. Enerzijds kunnen gedetineerden minder frustraties hebben doordat zij zichzelf kunnen zijn, (deels) hun programma kunnen bepalen en hun identiteit kunnen laten blijken. Anderzijds moet in het belang van de orde en veiligheid paal en perk worden gesteld aan de bewegingsvrijheid, invulling van de dagstructuur en andere voorkeuren van gedetineerden.
Contact met buitenwereld: bezoek en telefoon	3	3	1	Het inrichtingspersoneel kan ervoor zorgen dat bezoek ordelijk en adequaat verloopt. Dit wordt geacht bij te dragen aan de orde, rust en veiligheid in de inrichting.
Hygiëne	3	3	1	Een schone en opgeruimde omgeving wordt geacht bij te dragen aan veiligheid.
Voedsel	4	2	1-2	De verstrekte maaltijden worden aangeleverd volgens een centraal contract. De inrichting heeft beperkt keuzes binnen de menu's. Men kan bijvoorbeeld kiezen voor witbrood boven bruinbrood, wat tot tevredenheid zou leiden onder de gedetineerden.
Zorg	4	2	1-2	Medische professionals worden doorgaans ingehuurd, waardoor hun beschikbaarheid en kwaliteit beperkt is te beoordelen en te beïnvloeden.
Gepercipieerde betrokkenheid van personeel	4	3	1	De mate waarin gedetineerden het personeel hulpvaardig vinden en denken te kunnen vertrouwen, wordt geacht bij te dragen aan veiligheid. Middelen hierbij liggen op het personele vlak en bestaan uit het selecteren van toegerust personeel, functioneringsgesprekken, Persoonlijke Ontwikkelingsplannen (POP's) voor personeel en eventueel ontslag bij disfunctioneren.
Helderheid regels en voorspelbaarheid van de toepassing	4	4	1	Volgens de experts is deze factor in hoge mate van belang. Een inrichtingsmanagement en zijn personeel kunnen hieraan bijdragen door te communiceren over regels (bijvoorbeeld via de kabelkrant of tijdens het kennismakingsgesprek op de inkomstenafdeling).

De onderscheiden deprivatiefactoren, oftewel de detentieomstandigheden, worden alle (zeer) relevant geacht in relatie tot veiligheid (zie tabel 4). De directeurs van penitentiaire inrichtingen die zitting namen in de expertgroep, oordelen dat deze factoren in redelijke tot goede mate beïnvloedbaar zijn.

Tabel 5 **Relevantie en beïnvloedbaarheid van *managementfactoren* (hoe hoger een score, des te relevanter of meer beïnvloedbaar een factor wordt geacht door experts)**

Factor	Relevantie voor thema veiligheid	Beïnvloedbaarheid door PI	Niveau van beïnvloedbaarheid	Toelichting experts
Beveiliging en veiligheid gebouwen*	4	4	1	De experts zien deze factoren als de 'corebusiness' van een penitentiaire inrichting. Hoe beter de bekendheid en naleving van instructies en richtlijnen op de vermelde factoren, des te beter de veiligheid.
Aanwezigheid personeel op de werkvloer	4	2-3	1	Volgens de experts is hierop te sturen, ook al wordt het veelvuldig verblijf van personeel in de teamkamer als een hardnekkig cultureel verschijnsel beschouwd.
Getalsverhouding personeel/gedetineerden	4	1	2	Hoe meer personeel, des te meer controle op de veiligheid. De personele bezetting is echter landelijk vastgesteld en daarmee op inrichtingsniveau niet of nauwelijks beïnvloedbaar.
Meerpersoonscelgebruik	4	1	3-4	De experts achten de factor niet beïnvloedbaar, er bestaat een landelijk vastgestelde norm: 13% van de capaciteit dient geschikt te zijn voor meerpersoonscelgebruik. De factor kan zowel een negatief als een positief effect hebben op de veiligheid. Incidenten als suïcide en brandstichting kan het tegengaan; ten aanzien van onderling geweld en seksuele delicten kan meerpersoonscelgebruik extra risico's met zich meebrengen.
Celcapaciteit	4	1	2	De grootte van de inrichting wordt als niet relevant geïdentificeerd in relatie tot de veiligheid. De grootte van afdelingen achten de experts echter van groot belang. Kleinere afdelingen zouden beter te handhaven zijn. Dit valt echter buiten de invloedssfeer van het inrichtingsmanagement en zijn personeel.
Celbezetting, doorstroom	2	1	4	Het aanbod en de doorstroom van gedetineerden worden gezien als niet beïnvloedbaar en slechts enigszins relevant voor de veiligheid in de inrichting.

* Tot deze factoren behoren: alarmopvolging, bagagedoorlichting en detectieapparatuur, bedrijfshulpverlening, brandmeldinstallatie, interne communicatie met de beveiligingspost, dienstinstructies, gijzelingsbeleid, handelingsprocedure bij bijzondere voorvallen, informatiebeveiliging, inspectie van de hekken, muren, ruimtes en cellen, controle op contrabande, controle op ontvluchting en intern bijstandteam. Een kanttekening van de experts is dat de kwaliteit van de brandmeldinstallatie mede afhankelijk is van de Rijksgebouwendienst en brandweer. De beïnvloedbaarheid op het gebied van informatiebeveiliging ligt ook voor een belangrijk deel bij beleidsmakers (hoofdkantoor DJI en bestuursdepartement).

Uit de expertraadpleging blijkt dat, met uitzondering van de celbezetting en doorstroom van gedetineerden, de 'managementfactoren' relevant worden geacht voor de veiligheid in de inrichting (zie tabel 5). Van de relevante factoren oordelen de experts dat de getalsverhouding tussen personeel en gedeti-

neerden, meerpersoonscelgebruik en celcapaciteit niet of nauwelijks onder invloed staan van een inrichtingsmanagement. Deze factoren worden derhalve in dit onderzoek als restrictief aangemerkt.

Tabel 6 **Relevantie en beïnvloedbaarheid van *inrichtingskenmerken* (hoe hoger een score, des te relevanter of meer beïnvloedbaar een factor wordt geacht door experts)**

Factor	Relevantie voor thema veiligheid	Beïnvloedbaarheid door PI	Niveau van beïnvloedbaarheid	Toelichting experts
Gebouw	4	1	2-3	Factoren als het architectonisch ontwerp van de inrichting, bouwjaar en recent ingrijpende verbouwingen worden als zeer relevant voor de veiligheid gezien, maar vallen buiten de invloedssfeer van een inrichtingsmanagement en zijn personeel. De 'sfeer' van een gebouw, de 'kijklijnen' binnen de inrichting en de aanwezigheid van 'dode hoeken' in het gebouw (hoeken waar geen zicht op is) zijn factoren die de veiligheid kunnen raken.
Regime	4	1	3-4	Een regime 'huis van bewaring' kent, ten opzichte van een gevangenisregime, vooral gedetineerden die (pas) kort verblijven en een beperkt dagprogramma hebben. Personeel heeft ook minder tijd om in contact te treden met gedetineerden. Verschillen in regime worden verondersteld een invloed te hebben op de veiligheid.

De eigenschappen van de inrichting komen in de expertraadpleging naar voren als bepalend voor de veiligheid in een inrichting. De experts oordelen daarbij dat deze factoren niet onder invloed staan van een inrichtingsmanagement. Kenmerken van het gebouw en het te voeren regime zijn daarom factoren die als restrictief worden aangemerkt (zie tabel 6).

Tabel 7 **Relevantie en beïnvloedbaarheid van factoren van personeelsmanagement (hoe hoger een score, des te relevanter of meer beïnvloedbaar een factor wordt geacht door experts)**

Factor	Relevantie voor thema veiligheid	Beïnvloedbaarheid door PI	Niveau van beïnvloedbaarheid	Toelichting experts
Leiderschap	4	4	1-5	Zowel stimulerend als corrigerend leiderschap wordt verondersteld een positieve bijdrage te leveren aan de veiligheid in een inrichting. De experts vinden dat leidinggevendenden moeten kunnen schakelen tussen de stijlen en dat de manier van leidinggeven te beïnvloeden is op alle niveaus van de organisatie (beleid, training, POP, enz.).
Collegialiteit	4	4	1	Omgang met collega's en de openheid in communicatie tussen personeel zijn van doorslaggevend belang voor de veiligheid. Men moet op elkaar kunnen vertrouwen als er bijvoorbeeld gevaar dreigt. Dat collegialiteit niet moet betekenen dat personeel fouten en ontoelaatbaar handelen van elkaar 'afdekt', wordt als kanttekening gemaakt.
Autonomie personeel	3	2	1	De experts oordelen dat ten aanzien van autonomie een goede balans bijdraagt aan de veiligheid; men moet naar eigen inzicht taken kunnen volbrengen, zij het binnen de gestelde werkinstructies.
Bejegening	4	2-3	1-2	Zowel het structuur bieden aan gedetineerden als een hulpvaardige opstelling wordt verondersteld van belang te zijn voor de veiligheid. De beïnvloedbaarheid ligt volgens de experts deels in de opleiding van personeel (opleidingsinstituut DJI), maar ook bij het inrichtingsmanagement, dat personeel kan aanzetten tot de gewenste bejegeningstijl.
Rolonduidelijkheid	4	2	1	Enigszins te beïnvloeden door werving en selectie. Het kunnen omgaan met de soms conflicterende taken wordt als een van de belangrijkste vaardigheden gezien in het penitentiaire werk.
Overwerk en kwantitatieve werkbelasting	4	2	2-3-4	De experts schatten dit in als een moeilijk beïnvloedbare factor omdat een inrichtingsmanagement geen personeel kan inzetten dat er niet is; het werk moet evengoed gebeuren.

De factoren van personeelsmanagement worden door de experts beschouwd als relevant *en* in enige mate beïnvloedbaar (zie tabel 7).

4.3 Concluderend over restrictieve en beïnvloedbare factoren

Uit de expertraadpleging blijkt dat er een aantal factoren is dat wordt gezien als niet beïnvloedbaar voor een inrichtingsmanagement en zijn personeel.

Deze factoren worden in dit onderzoek aangeduid als de restrictieve factoren van penitentiaire inrichtingen bij prestatie-indicatoren op het terrein van veiligheid. Het gaat om de individuele gedetineerdenkenmerken (als groepskenmerk zijn deze wel beïnvloedbaar): leeftijd in jaren, aantal eerdere misdaden, type huidig delict, strafduur, geschiedenis met geweld, emotionele en psychiatrische stoornissen, land van herkomst (van ouders), lid van gezin, scholing en werkgelegenheid, en enkele kenmerken van de inrichting, te weten de getalsverhouding personeel/gedetineerden, meerpersoonscelgebruik, de celcapaciteit (op afdelingsniveau), het gebouw en het regime. De doorstroom en celbezetting worden gezien als niet beïnvloedbaar, maar bleken slechts enigszins relevant. Daarom worden deze factoren niet als restrictieve factoren meegenomen.

In hoofdstuk 6 wordt een methodologie voorgesteld hoe kan worden omgegaan met voornoemde restrictieve factoren in performansescores. Om te weten of voornoemde factoren (zowel niet als wel beïnvloedbare) een significant verband hebben, worden er in hoofdstuk 5 empirische toetsen verricht op de dataset van dit onderzoek.

5 Toetsing van de veronderstelde verbanden met veiligheid

In hoofdstuk 4 zijn factoren besproken die worden verondersteld samen te hangen met de veiligheid in penitentiaire inrichtingen. In dit hoofdstuk worden deze factoren getoetst op hun samenhang met de beschikbare en betrouwbare metingen (indicatoren) van veiligheid.

In paragraaf 5.1 wordt de beschrijvende statistiek weergegeven van de metingen van veiligheid. Ook wordt de methode van toetsing uitgelegd. In paragraaf 5.2 worden vervolgens de samenhangen met elke afzonderlijke meting van veiligheid empirisch getoetst. Tot slot worden in paragraaf 5.3 kanteekeningen bij de analyses gemaakt en volgt de conclusie van dit hoofdstuk.

5.1 Beschrijvende statistiek en methode van toetsing

Om de veronderstelde verbanden uit paragraaf 4.1 en 4.2 te toetsen is in beeld gebracht welke data er beschikbaar zijn. In tabel 8 worden enkele statistische kenmerken van de variabelen (die ten grondslag liggen aan de indicatoren) omschreven. In de eerste kolom is vermeld uit welke bron de indicator afkomstig is; de planning- en controlcyclus (P&C), de personeelsenquête (BASAM) of de gedetineerdersurvey (ged.survey). In de kolom daarnaast staat de naam van de variabele vermeld. In de daaropvolgende kolommen is informatie te vinden over de gemiddelde score van alle inrichtingen, het aantal inrichtingen waarover de informatie beschikbaar is, het cumulatieve (absolute) aantal incidenten (2006), de standaarddeviatie (spreiding van de variabele) en de minimum- en maximumscore van de indicatoren. Wanneer de variabele een schaalconstruct is, wordt in de laatste kolom Cronbach's alpha weergegeven als maat voor de interne consistentie van de schaal.

Tabel 8 **Univariate statistiek van mogelijke indicatoren van het performancethema veiligheid**

Bron*	Indicator	Gemiddelde per inrichting	Aantal PI's	Abs.	St.dev.	Min. score	Max. score	Cronbach's alpha
P&C	Aantal ontvluchtelingen	0,05	42	2	2.155,403	0,00	1,00	
P&C	Geweldsincidenten tussen gedetineerden p/100ged	12,76	43	549	7,72	0,83	32,06	
P&C	Geweldsincidenten tegen personeel p/100ged	10,72	43	461	9,33	0,00	40,00	
P&C	Positieve urinecontroles %	19,40	42		11,14	1,61	46,97	
P&C	Verzuim kort %	3,32	43		0,86	1,50	5,40	
P&C	Verzuim lang %	4,75	43		1,43	2,20	8,11	
BASAM	Ongewenste seksuele aandacht onderling (item: ordinaal)	0,11	43		0,06	0,00	0,30	
BASAM	Intimidatie onderling (item ordinaal)	0,32	43		0,15	0,00	0,83	
BASAM	Lichamelijk geweld onderling (item: ordinaal)	0,05	43		0,07	0,00	0,30	
BASAM	Conflict op de afdeling (5-puntsschaal-construct)	2,36	43		0,23	1,93	2,88	0,80
BASAM	Veiligheid personeel (5-puntsschaalconstruct)	3,14	43		0,28	2,53	3,74	0,77
BASAM	Agressie (5-puntsschaal-construct)	3,66	43		0,20	3,24	4,07	0,69
Ged.survey	Veiligheid gedetineerden (5-puntsschaal-construct)	3,44	43		0,14	3,12	3,74	0,73
Ged.survey	Discriminatie gedetineerden door PIW'ers (5-puntsitem)	3,36	43		0,23	2,92	4,14	
Ged.survey	Aanwezigheid drugs (3-puntsitem)	1,61	43		0,21	1,13	2,22	

* Scores kunnen licht afwijken van officiële publicaties van DJI doordat enkele inrichtingen niet zijn betrokken in dit onderzoek.

Voor de univariate statistiek van de restrictieve en beïnvloedbare factoren wordt verwezen naar bijlage 4 gezien de omvang van de tabellen. Van enkele factoren die in hoofdstuk 4 zijn genoemd, zijn geen data beschikbaar en deze moesten buiten beschouwing worden gelaten in de verdere analyses. Het gaat om enkele individuele factoren aangaande gedetineerden, te weten 'huidig delict', 'lid van gezin' en 'werkgelegenheid'. Deze waren op een hoger aggregatieniveau wel beschikbaar en zijn waar mogelijk meegenomen in de

analyses. Factoren die helemaal niet konden worden gemeten, zijn: 'geschiedenis met geweld', 'emotionele en psychiatrische stoornissen', 'aanwezigheid van personeel op de werkvloer' en 'overwerk' door personeel.

In de analyses van paragraaf 5.2 wordt per indicator de samenhang van de restrictieve en beïnvloedbare factoren onderzocht. Er worden bij de multivariate analyses *stepwise* regressiemethoden gebruikt, waardoor alleen de significante verbanden zijn afgebeeld. Hiervoor is gekozen omwille van de veelheid van de genoemde relevante factoren (onafhankelijke variabelen). Wanneer de analyses variabelen bevatten op meerdere niveaus (bijvoorbeeld individuele kenmerken en afdelingskenmerken) en multilevel analyse is toegepast,⁸³ is het niet mogelijk *stepwise* methoden te gebruiken (daarvoor is geen programmatuur beschikbaar). Wanneer dan alle factoren in de verklarende modellen zouden worden gevoerd, is er een aanzienlijk risico op multicollineariteit en te weinig vrijheidsgraden voor de analyses. Er is in die gevallen voor gekozen om elke prestatie-indicator eerst bivariaat in verband te brengen met de factoren om de mogelijke empirische relevantie op te sporen. Wanneer daaruit een significant verband naar voren kwam ($p < 0,05$), zijn de factoren meegenomen in een multivariate toetsing.

Een te hoge samenhang tussen de onafhankelijke variabelen staat multivariate toetsing in de weg. Daarom dient te worden gekeken naar de samenhang tussen variabelen die in de modellen worden opgenomen. Uit correlatieanalyse blijkt dat er tussen de variabelen geen hoge correlatie bestaat. Alleen *ondersteuning collega's* en *openheid in communicatie* waren te hoog gecorreleerd ($r > 0,7$), waardoor ervoor is gekozen alleen de eerste variabele hier te toetsen omdat de schaalconstructen in belangrijke mate hetzelfde lijken te meten. Voorts lieten (multi)collineariteitstoetsen zien dat er geen problemen worden verwacht in de multivariate analyses met de overige veronderstelde onafhankelijke variabelen. Correlaties tussen de onafhankelijke variabelen waren alle lager dan $r = 0,65$ en hulregressies (*auxiliary regressions*) lieten lagere totaal verklaarde varianties zien dan de originele regressies (Kleins vuistregel). Aanvullend zijn $1/VIF$ -toetsen uitgevoerd die geen indicaties voor multicollineariteit gaven (alle proporties boven de 0,40). Bij lineaire en poisson modellen zijn de verbanden weergegeven als coëfficiënten, bij logistische modellen als odds ratio's. Ook zijn de aantallen betrokken analyse-eenheden vermeld, te weten individuen (PIW'ers of gedetineerden), afdelingen of inrichtingen. Tot slot is onder aan de tabellen de Pseudo R^2 of Adjusted R^2 te vinden als schatting van de totaal verklaarde variantie van de gepresenteerde modellen. Voor de multilevel modellen is die maat niet te geven, maar wordt volstaan met de verandering in intraklasse correlatie als maat voor variantiewijziging op de respectievelijke levels.

83 Er is geen multilevel analyse toegepast wanneer de afhankelijke variabele zich op inrichtingsniveau bevindt of volgens de modeltoets een multilevel model geen significante verbetering liet zien ten opzichte van een 'normaal' regressiemodel zonder levels.

Bij elke multivariate analyse wordt een beschrijving gegeven van de bevindingen en waar mogelijk voorzien in een verklaring die geput wordt uit de expertraadpleging over de factoren van veiligheid en de literatuurscan. Ook is er aanvullend een expertmeeting georganiseerd over de invloed van het architectonisch model van de inrichting op de veiligheid, omdat hieromtrent weinig literatuur beschikbaar is om de bevindingen te duiden. Hierbij waren vestigingsdirecteuren aanwezig en experts van de afdeling huisvesting van het hoofdkantoor DJI. De verkregen informatie uit deze raadpleging is gebruikt voor de verklaring van de gevonden relaties tussen de indicatoren en de eigenschappen van het gebouw van een inrichting.

5.2 Empirische toetsing per indicator

Deze paragraaf toetst de empirische samenhang tussen de mogelijke indicatoren van veiligheid met de veronderstelde onderliggende factoren (zoals beschreven in hoofdstuk 4). De indicatoren worden alle achtereenvolgens besproken.

5.2.1 Ontvluchtelingen

De eerste indicator (aantal ontvluchtelingen) kent nauwelijks variatie tussen inrichtingen. Bij de inrichtingen die betrokken zijn in dit onderzoek zijn slechts twee ontvluchtelingen geregistreerd in 2006. Statistische analyses kunnen daarom geen betekenisvolle informatie opleveren.

5.2.2 Geweldsincidenten tussen gedetineerden

De tweede onderscheiden indicator, 'registraties van geweldsincidenten tussen gedetineerden', kent wel een aanzienlijke verdeling tussen inrichtingen. De distributie is schuin: veel inrichtingen hebben minder dan tien incidenten per honderd aanwezige gedetineerden per jaar geregistreerd; enkele inrichtingen hebben een hogere score. Daarbij kan de score op de indicator geen negatieve waarden aannemen, waardoor poisson regressie is aangewezen.

Tabel 9 **Multivariate regressie bij 'geweldsincidenten tussen gedetineerden'**

Geweldsincidenten tussen gedetineerden	Coëfficiënt
<i>Etniciteit: ref. Nederlands</i>	
Antilliaans	6,73
<i>Architectonisch model: ref. vleugel</i>	
Kruismodel	0,37
Hoogbouw	0,40
Koepelmodel	0,53
Gemiddelde leeftijd gedetineerden	-0,10
Hulpvaardige bejegening	-1,44
Kwantitatieve werkbelasting	1,38
Constante	6,86
Model	Poisson, stepwise ($p < 0,05$)
N inrichtingsniveau	43
Pseudo R ²	0,50

Uit tabel 9 blijkt dat verschillende factoren samenhangen met de indicator. Ten eerste blijkt dat in inrichtingen waar de populatie uit relatief veel gedetineerden met een Antilliaanse culturele achtergrond bestaat, er meer geweldsincidenten tussen gedetineerden zijn geregistreerd. Deze bevinding bevestigt resultaten uit eerder onderzoek ten aanzien van etnische minderheden in het algemeen (Harer & Steffensmeier, 1996; Camp et al., 2003; Lahm, 2008; Berg & DeLisi, 2006). In koepel-, hoogbouw- en kruisinrichtingen worden ten opzichte van vleugelinrichtingen veel geweldsincidenten tussen gedetineerden geregistreerd. De experts melden dat in deze bouwmodellen (met name koepel- en kruisinrichtingen) de zichtlijnen relatief gunstig zijn omdat de ruimtes zichtbaar zijn vanuit één punt. Incidenten zouden hierdoor gemakkelijker kunnen worden waargenomen. De gemiddelde leeftijd van gedetineerden in een inrichting hangt negatief samen met het aantal incidenten. Dit beeld wordt herkend door de experts en bevestigd in recent onderzoek (Camp et al., 2003); oudere gedetineerden zijn doorgaans minder agressief en impulsief.

Wanneer personeel aangeeft de nadruk te leggen op hulpvaardigheid in hun benadering van gedetineerden, komen registraties van incidenten minder voor. Hieruit ontstaat de indruk dat incidenten worden voorkomen door een andere bejegening, ofwel dat incidenten anders worden opgelost of afgedaan (en daarmee minder vaak worden geregistreerd). Wanneer personeel tevredener is over de werkbelasting, is het aantal geregistreerde incidenten hoger. Hieruit ontstaat het beeld dat er voldoende tijd moet zijn om de registratie adequaat te voeren. De registratie lijkt daardoor niet uitsluitend een weergave van veiligheid te genereren. Er moet dus enige voorzichtigheid worden betracht met de interpretatie en het lijkt verstandig ook andere bronnen te raadplegen om een beeld te krijgen van de performance.

5.2.3 Geweldsincidenten richting personeel

De derde indicator is tevens een registratie van geweldsincidenten, ditmaal door gedetineerden tegen personeel. De verdeling van de scores over de inrichtingen is wederom schuin en de waarden kunnen niet negatief zijn. Opnieuw zijn poisson regressiemethoden toegepast. Tabel 10 rapporteert over die analyse.

Tabel 10 **Multivariate regressie bij 'geweldsincidenten tegen personeel'**

Geweld tegen personeel	Regressiecoëfficiënt
<i>Etniciteit: ref. Nederlands</i>	
Surinaams	3,32
Antilliaans	2,63
<i>Architectonisch model: ref. vleugel</i>	
Paviljoenmodel	-1,17
Koepelmodel	-1,08
Percentage geweldsdelinquenten	-0,02
Percentage ged. Verkeerswetovertreding	-0,13
Omgang met PIW'ers	-0,95
Directieve bejegening	1,11
Hulpvaardige bejegening	-1,66
Ondersteuning collega's	0,46
Constante	5,92
Model	Poisson, stepwise ($p < 0,05$)
N inrichtingslevel	43
Pseudo R ²	0,47

Met deze incidentenregistratie hangt het percentage Antilliaanse en Suri-naamse gedetineerden positief samen. In eerder onderzoek werd ook een vergelijkbare samenhang aangetroffen tussen etniciteit en deviant gedrag in penitentiaire inrichtingen (Harer & Steffensmeier, 1996; Camp et al., 2003; Lahm, 2008; Berg & DeLisi, 2006). Bovendien blijkt dat in de bouwmodellen koepel en paviljoen minder geweldsincidenten tegen personeel worden geregistreerd dan in vleugelinrichtingen. Het verband met koepelinrichtingen is bij de vorige indicator toegelicht. Voorts geven de experts aan dat paviljoen-inrichtingen doorgaans een huiselijke sfeer kennen, waardoor er minder geweldsincidenten zijn. Wanneer er relatief een hoog percentage gedetineerden in de inrichting verblijft voor een gewelds- of Verkeerswetdelict, is het aantal incidenten relatief laag. Het eerstgenoemde verband over het percentage geweldsdelinquenten kent slechts een kleine coëfficiënt, maar is contra-intuïtief omdat deze groep wordt verondersteld relatief veel deviant gedrag te vertonen (Adams, 1992). Wanneer gedetineerden aangeven in PIW'ers goede gesprekspartners te vinden (gemiddeld genomen per inrichting), dan worden er minder geweldsincidenten richting personeel geregistreerd. Deze samenhang ligt ook in lijn met de verbanden ten aanzien van de bejegeningstijl van het personeel. Een nadruk van het personeel op hulpvaardigheid hangt

negatief samen met het aantal incidenten, net zoals bij de vorige indicator (in paragraaf 5.2.2); een nadruk op de regels heeft juist een positief verband met het aantal incidenten. Bevindingen uit eerder onderzoek vonden vergelijkbare verbanden (Liebling, 2000; Reisig & Lovrich, 1998; Tewksbury & Mustaine, 2008; Farkas, 1999). Tot slot worden in inrichtingen waarin het personeel positiever is over de ondersteuning door collega's, relatief vaak incidenten gemeld.

5.2.4 *Percentage positieve urinecontroles*

De volgende indicator die hier wordt onderscheiden, is het 'percentage positieve urinecontroles' op de aanwezigheid van drugs in het lichaam van gedetineerden. De variatie van percentages van de inrichtingen is normaal verdeeld, waardoor wordt gekozen voor lineaire regressie. De resultaten van de empirische toetsing zijn in tabel 11 weergegeven.

Tabel 11 **Multivariate regressie bij 'percentage positieve urinecontroles'**

Percentage positieve urinecontroles	Regressiecoëfficiënt
Percentage ged. vernielingsdelict	0,02
Hulpvaardige bejegening	-0,16
Constante	0,42
Model	Lineair, stepwise ($p < 0,05$)
N inrichtingsniveau	42
Adj. R^2	0,12

In inrichtingen met relatief veel gedetineerden veroordeeld voor vernieling komen hogere percentages urinecontroles voor; de coëfficiënt is echter wel bescheiden. Gedetineerden veroordeeld voor vernieling of ordeverstoring hebben volgens de experts vaak moeite met autoriteit en gezag, en worden in verband gebracht met non-conformistisch gedrag. In onderzoek van Adams (1992) werd dit ook gevonden.

Het percentage positieve urinecontroles is lager in inrichtingen waar het personeel aangeeft gemiddeld een hulpvaardiger bejegeningstijl te hanteren. Een verklaring hiervoor is dat in dergelijke inrichtingen het contact tussen gedetineerden en personeel intensiever is, en personeel beter weet wat er speelt onder de gedetineerdenpopulatie. Een dergelijke situatie kan een infrastructuur voor drugs en drugsgebruik tegengaan. De experts beamen dat een hoge mate van betrokkenheid van personeel bij de gedetineerdenpopulatie ('weten wat er speelt') bijdraagt aan de veiligheid in de inrichting. De experts melden dat deze indicator te manipuleren is door bijvoorbeeld veelvuldig controles uit te voeren. Doorgaans wordt er gecontroleerd wanneer daar aanleiding toe bestaat, bij binnen- of terugkomst in de inrichting of wanneer er vermoedens bestaan van drugsgebruik door gedetineerden. Wan-

neer dat uitgangspunt niet meer zou worden gehanteerd, zal het percentage *positieve* urinecontroles afnemen.

5.2.5 *Lang en kort verzuim personeel*

De indicator 'lang verzuim onder personeel' is een percentage dat aangeeft hoeveel procent van het personeel langdurig is ziek gemeld. Diverse oorzaken kunnen hieraan ten grondslag liggen, zoals ernstige ziekten, maar ook slachtofferschap van agressie en geweld, de dreiging van geweld en overspannenheid doordat de werksituatie als te onveilig wordt ervaren.

De verdeling van de scores op deze indicator over de inrichtingen is schuin en het percentage van het personeel dat lang verzuimt, kan niet negatief worden. Poisson regressie is dan aangewezen. De verzuimregistraties zijn geregistreerd op afdelingsniveau. De analyses zijn op dat niveau verricht; multi-level analyse (dit wordt overwogen omdat er tevens variabelen op inrichtingsniveau zijn meegenomen) bleek geen significante verbetering van het model te geven, waardoor er gekozen is voor 'normale' regressie. Met de volgende multivariate toetsing wordt bezien of er beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare factoren bestaan die samenhangen met lang ziekteverzuim onder personeel (zie tabel 12).

Tabel 12 **Multivariate poisson regressie bij 'lang arbeidsverzuim personeel'**

Verzuim lang	Regressiecoëfficiënt
<i>Architectonisch model: ref. vleugel</i>	
Koepelmodel	0,53
Hoogbouwmodel	0,74
Patiomodel	-1,38
<i>Regime: ref. HvB</i>	
Extra beveiligd	-1,11
Hulpvaardige bejegening	-0,41
Kwantitatieve werkbelasting	-0,42
Constante	3,94
Model	Poisson, stepwise ($p < 0,01$)
Afdelingsniveau	136
Pseudo R ²	0,13

Ten eerste blijkt het architectonisch model van een inrichting samen te hangen met de hoogte van het percentage lang ziekteverzuim. De experts melden dat hoogbouw inrichtingen worden gekenmerkt door veel liften, afgesloten ruimtes en gangen, waardoor er minder zicht is op de verblijfsruimtes in de inrichting. Dit zou het risico op onveilige situaties kunnen vergroten en het verband kunnen verklaren. Dat ligt anders bij de gevonden coëfficiënten voor inrichtingen gebouwd volgens een koepel- of patiomodel. Er ontbreekt echter een verklaring voor de respectievelijk positieve en negatieve samenhang met de hoogte van het langdurige arbeidsverzuim. Op afdelingen met een

extra beveiligd regime komt relatief weinig lang verzuim voor. Deze afdelingen worden bemand door speciaal opgeleid personeel (weerbaarheid, extra bejegeningstechnieken) en zouden beter bestand kunnen zijn tegen de belasting die het werk met zich meebrengt. Verder is er op afdelingen minder 'lang verzuim' wanneer personeelsleden aangeven minder werkdruk te ervaren en gedetineerden hulpvaardig te bejegenen. Deze verbanden werden in eerder onderzoek ook aangetroffen (Bogaerts & Den Hartogh, 2008). De richting van de samenhang is logisch, de duiding van wat oorzaak en wat gevolg is, spreekt minder voor zich; een laag verzuim betekent doorgaans ook meer beschikbaar personeel. Dit zijn omstandigheden die de werkdruk kunnen doen afnemen, waardoor er meer tijd is voor het in contact treden met gedetineerden. Eenduidigheid over oorzaak en gevolg is vooralsnog niet te geven en zou nader onderzoek behoeven.

Ook ten aanzien van kort arbeidsverzuim is een analyse uitgevoerd. Hier bestaat een vergelijkbare (schuine) verdeling van de scores als bij 'lang verzuim' en bleek het gebruik van multilevel analyse geen significante verbetering van het model op te leveren. De resultaten daarvan zijn in tabel 13 weergegeven.

Tabel 13 **Multivariate regressie bij 'kort arbeidsverzuim personeel'**

Arbeidsverzuim kort	Regressiecoëfficiënt
Percentage ged. vernielingsdelict	0,02
<i>Architectonisch model: ref. vleugel</i>	
Paviljoenmodel	-0,19
<i>Regime: ref. HvB</i>	
Gevangenis	-0,23
BBI/ZBBI	-0,65
Constante	1,36
Model	Poisson, stepwise (p<0,05)
N afdelingsniveau	137
Pseudo R ²	0,03

Op afdelingen waar relatief veel gedetineerden zitten die veroordeeld zijn voor een vernielingsdelict of ordeverstoring, is het kort verzuim onder personeel hoger. Deze gedetineerden zijn volgens bestaand onderzoek relatief opstandig (onder andere Adams, 1992; Bottoms, 1999) en brengen ongunstigere arbeidsomstandigheden met zich mee (gedetineerden met non-conformistisch gedrag en moeite met gezag), zodat personeel vaker verzuimt. Ten opzichte van inrichtingen die zijn gebouwd volgens het vleugelmodel, komt er relatief weinig kort verzuim voor in paviljoeninrichtingen. De experts melden dat paviljoeninrichtingen ruimtelijk zijn opgezet en dat de huiselijke sfeer ten goede komt aan de arbeidsomstandigheden.

Voorts geldt dat afdelingen met een gevangenisregime en open afdelingen (BBI/ZBBI) relatief weinig kort arbeidsverzuim kennen. Een verklaring van de experts hiervoor is dat gedetineerden op open afdelingen meer vrijheid krij-

gen en het personeel minder controlerend moet optreden (mede ingegeven door het lage beveiligingsniveau). Het uitgebreide dagprogramma (dit geldt ook voor afdelingen met een gevangenisregime) en het feit dat gedetineerden er meestal aan het eind van hun straf zitten, kunnen verklaren waarom de omstandigheden voor het personeel gunstiger zijn in vergelijking met andere regimes. Voor beide modellen (kort en lang arbeidsverzuim) geldt dat de schatting van totaal verklaarde variantie aangeeft dat er betrekkelijk weinig wordt verklaard. Waarschijnlijk ligt de verklaring van verzuimcijfers grotendeels in geestelijke en lichamelijke gezondheidsklachten die niet (direct) gerelateerd zijn aan factoren betreffende (de uitvoering in) de penitentiaire inrichting. Over deze factoren is in de dataset van dit onderzoek geen informatie beschikbaar.

5.2.6 *Onderlinge agressie en geweld*

De volgende drie indicatoren hebben betrekking op ‘onderlinge agressie en geweld’ tussen personeelsleden. De indicatoren komen voort uit de Monitor Agressie en Geweld als onderdeel van de BASAM-DJI en zijn op individueel niveau gemeten (individuele personeelsleden, die werken op een afdeling binnen een inrichting, waardoor er drie levels zijn te onderscheiden). Er wordt gevraagd naar de ervaring met agressie en geweld in de laatste twaalf maanden. Ook wordt de frequentie gevraagd, met antwoordcategorieën: nooit, eenmaal, tweemaal, driemaal, viermaal of vaker. Omdat de categorieën ongelijk zijn (de laatste categorie kan zowel staan voor vier of tien voorvallen), is ervoor gekozen de variabele te dichotomiseren (wel of niet meege maakt in de afgelopen twaalf maanden).

In de vragenlijst wordt een onderscheid gemaakt tussen ongewenste seksuele aandacht, intimidatie en lichamelijk geweld. Tevens hebben respondenten daarbij aangegeven door wie de ervaren agressie en geweld is aangewend; collega’s en/of de eigen leidinggevende. Voor de weergave van performance is agressie door collega’s en leidinggevendens samengevoegd, zodat er voor onderlinge agressie en geweld drie indicatoren ontstaan. Er wordt niet gedifferentieerd naar ‘dader’ ten behoeve van de overzichtelijkheid⁸⁴ (en omdat deze ‘daders’ allemaal collega’s betreffen). De nieuwe dichotome variabelen bevatten informatie of een personeelslid al dan niet te maken heeft gehad met ongewenste seksuele aandacht, intimidatie en lichamelijk geweld in de laatste twaalf maanden.

De variantie van de indicator ‘ongewenste seksuele aandacht’ over de levels is op afdelings- en inrichtingsniveau bescheiden (<2%).

⁸⁴ In de Monitor Agressie en Geweld wordt ook naar geweld door gedetineerden gevraagd. Deze vragen zijn niet gebruikt vanwege de overlap met de indicator ‘geweldsincidenten tegen personeel’.

In tabel 14 zijn de factoren vermeld die een significant verband hebben met de indicator ‘ongewenste seksuele aandacht door collega’s en/of leidinggevende’.

Tabel 14 **Multivariate regressie bij ‘ongewenste seksuele aandacht tussen personeel’**

OAG: ongewenste seksuele aandacht	Odds ratio
Geslacht personeel (man=1, vrouw=2)	4,12
Rolonduidelijkheid	0,57
Ondersteuning collega's	0,74
<i>Regime: ref. HvB</i>	
Gevangenis	5,29
Zorgafdeling	1,61
Model	Logistisch, stepwise ($p < 0,01$)
N individueel niveau (personeel)	1.311
Pseudo R ²	0,09

Zoals verwacht geeft vrouwelijk personeel aan vaker te maken te hebben met ongewenste seksuele aandacht door collega's en/of leidinggevendenden. Dit verband is in overeenstemming met eerdere bevindingen (Bogaerts & Den Hartogh, 2008). Voorts hangt de perceptie van rolonduidelijkheid en ondersteuning van collega's samen met ongewenste seksuele aandacht. Dit verband werd tevens aangetroffen in het onderzoek van Bogaerts en Den Hartogh (2008). Wanneer de eisen en verwachtingen aan het werk relatief duidelijk zijn en personeel zich gesteund voelt door collega's, ervaart men minder vaak deze vorm van agressie en geweld. In twee regimes wordt relatief vaak melding gemaakt van ongewenste seksuele aandacht, te weten gevangenis- en zorgafdelingen. De experts hebben hiervoor echter geen verklaring.

De indicator ‘intimidatie door collega's en/of leidinggevende’ is gebaseerd op een variabele die consistent verschilt tussen groepen: 4% van de variantie is toe te schrijven aan het inrichtingsniveau en 10% aan het afdelingsniveau. Om die reden wordt multilevel analyse toegepast. De onafhankelijke variabelen zijn eerst bivariaat getoetst op hun statistische relevantie. De significant gebleken factoren in de bivariante analyses zijn vervolgens multivariaat getoetst en worden in tabel 15 gepresenteerd.

Tabel 15 Multilevel multivariate logistische regressie bij 'intimidatie tussen personeel'

OAG: intimidatie	Odds ratio
Opleidingsniveau personeel	1,07
Stimulerend leiderschap	0,60
Corrigerend leiderschap	1,21
Autonomie personeel	0,75
Ondersteuning collega's	0,66
Kwantitatieve werkbelasting	0,59
Model	3 level, logistisch ($p < 0,05$)
N individueel niveau	1.627
N afdelingsniveau	172
N inrichtingsniveau	43
Afname ICC op level 2	4%
Afname ICC op level 3	0%

Het al dan niet ervaren van intimidatie door collega's en/of leidinggevende staat in verband met verschillende factoren. Ten eerste wordt intimidatie vaker ervaren door relatief hoger opgeleid personeel. Ook de leiderschapsstijlen van het afdelingshoofd staan in verband met het ervaren van intimidatie. Stimulerend en corrigerend leiderschap hebben respectievelijk een negatieve en positieve samenhang met de prevalentie van intimidatie onder het personeel. Een grotere tevredenheid van het personeel ten aanzien van de autonomie, de ondersteuning door collega's tijdens het werk en de ervaren werkdruk hangt tevens samen met het ervaren van intimidatie. Deze bevindingen zijn in lijn met de theoretische verwachtingen en bestaand empirisch onderzoek (Bogaerts & Den Hartogh, 2008).

Ook de meting van 'lichamelijk geweld door collega's en/of leidinggevende' kent een aanzienlijke variatie op afdelings- (6%) en inrichtingsniveau (14%). Een multilevel model bleek echter geen significante verbetering ten opzichte van een 'normaal' regressiemodel. Daarom wordt met een logistisch model zonder levels volstaan (tabel 16).

Tabel 16 Multivariate regressie bij 'lichamelijk geweld tussen personeel'

OAG: lichamenlijk geweld	Odds ratio
Geslacht personeel	0,41
Percentage ged. eerste detentie	16,94
Corrigerend leiderschap	1,50
Rolonduidelijkheid	0,52
Ondersteuning collega's	0,67
Model	Logistisch, stepwise ($p < 0,01$)
N individueel niveau	1.594
Pseudo R ²	0,08

Mannelijk personeel geeft aan vaker te maken te hebben met lichamelijk geweld door collega's. Deze bevinding komt overeen met eerder onderzoek (Bogaerts & Den Hartogh, 2008). Wanneer het percentage gedetineerden dat voor het eerst in detentie verblijft relatief hoog is, komt op dergelijke afdelingen lichamelijk geweld tussen collega's vaker voor. De aanpassingsproblemen van gedetineerden die voor het eerst vastzitten, kunnen volgens de experts een gespannen en gefrustreerde sfeer op een afdeling met zich meebrengen. Gedetineerden klagen, zeuren en testen het personeel uit (Kommer, 1991). Mogelijk heeft een dergelijke sfeer een negatieve uitwerking op personeel. De mate van corrigerend leiderschap heeft een positief verband met het voorkomen van lichamelijk geweld tussen collega's. Wanneer men ervaart dat de leidinggevende relatief sterk 'op de regels zit', geeft het personeel aan vaker lichamelijk geweld door collega's en/of leidinggevendenden te ervaren. Lichamelijk geweld wordt minder vaak ervaren wanneer personeel aangeeft dat hun duidelijk is welke eisen aan het werk gesteld worden (rolonduidelijkheid) en of zij ondersteuning van collega's ervaren. De druk en frustratie die personeel in het werk tegenkomen, blijken samen te hangen met uitingen van frustratie, in dit geval lichamelijk geweld tussen collega's.

5.2.7 Beleving personeel van conflict op de afdeling

De indicator 'conflict op de afdeling' is een schaal uit de BASAM-DJI en is normaal verdeeld. Er bestaat aanzienlijke variatie op afdelingsniveau (26%) en enige variatie op inrichtingsniveau (2%). Multilevel analyse wordt daarom toegepast (zie tabel 17).

Tabel 17 Multilevel multivariate regressie bij 'conflict op de afdeling'

Conflict op de afdeling	Coëfficiënt
Opleidingsniveau personeel	0,03
Stimulerend leiderschap	-0,10
Directieve bejegening	-0,06
Autonomie personeel	-0,07
Ondersteuning collega's	-0,38
Kwantitatieve werkbelasting	-0,16
Model	3 level, lineair ($p < 0,005$)
N individueel niveau	1.525
N afdelingsniveau	172
N inrichtingsniveau	43
Afname ICC op level 2	13%
Afname ICC op level 3	2%

Ten eerste is een verband aangetroffen met het opleidingsniveau van het personeel. Hoger opgeleid personeel geeft aan dat het meer conflict op de afdeling ervaart. Dit komt overeen met eerdere onderzoeksbevindingen (Cullen et al., 1985). Voorts hangt een vijftal thema's samen met de ervaren mate van conflict op de afdeling. Wanneer een leidinggevende personeel laat meeden-

ken over de uitvoering van het werk (stimulerend leiderschap), ervaart het personeel minder conflict. Wanneer het personeel aangeeft gedetineerden een duidelijke structuur te kunnen bieden, wordt ook minder conflict ervaren. Dit ligt ook in lijn met de verwachting (Bogaerts & Den Hartogh, 2008). De mate van onenigheid tussen collega's hangt samen met zaken naar eigen inzicht te kunnen doen, wat ook het positieve verband tussen conflict op de afdeling en de autonomie van personeel verklaart. Voorts blijkt dat het personeel minder conflict ervaart naarmate de steun van collega's toeneemt. Wanneer medewerkers voldoende tijd hebben om hun werkzaamheden uit te voeren, gaat dat samen met minder conflict op de afdeling. Opvallend is dat met dit model een aanzienlijke hoeveelheid variantie op afdelingsniveau is verklaard (13%).

5.2.8 *Veiligheidsbeleving van personeel*

De 'ervaren veiligheid van personeel' wordt met een schaal gemeten in de BASAM-DJI. De variatie in deze scores ligt voor 7% op inrichtingsniveau en voor 7% op afdelingsniveau. Het nulmodel laat zien dat het gebruik van multilevel methoden een significante verbetering is ten opzichte van 'normale' regressie. De multivariate toetsing ziet er als volgt uit (tabel 18).

Tabel 18 Multilevel multivariate regressie bij 'veiligheid personeel'

Gevoel van veiligheid personeel	Coëfficiënt
<i>Regime: ref. HvB</i>	
Gevangenis	NS
VBA	NS
Zorg	NS
BBI	0,26
Beveiligd	0,35
JOVO	NS
Vrouw	0,31
Corrigerend leiderschap	0,05
Stimulerend leiderschap	0,12
Autonomie personeel	0,14
Hulpvaardige bejegening	0,11
Rolonduidelijkheid	0,29
Ondersteuning collega's	0,09
Kwantitatieve werkbelasting	0,27
Model	Lineair ($p < 0,05$)
N individueel niveau	1.551
N afdelingsniveau	172
N inrichtingsniveau	43
Afname ICC op level 2	2%
Afname ICC op level 3	0%

De ervaren veiligheid van personeel hangt samen met het regime op een afdeling. Ten opzichte van een HvB-regime geeft personeel aan zich relatief veilig te voelen op extra beveiligde afdelingen, in open regimes (BBI/ZBBI) en

in regimes voor vrouwelijke gedetineerden. Op extra beveiligde afdelingen ligt de nadruk sterk op beveiligingsprocedures, is relatief veel personeel aanwezig en zijn er bovengemiddeld veel veiligheidsmaatregelen getroffen (doorgaans is er maar één gedetineerde tegelijk van cel). De experts verklaren het verband tussen (gepercipieerde) personele veiligheid en BBI-afdelingen als volgt. Gedetineerden zijn hier in hogere mate zelfredzaam en zijn delen van de dag buiten de inrichting. In regimes voor vrouwen zijn volgens de experts de beheersrisico's kleiner dan in regimes voor mannen. Mannen zouden eerder tot agressie overgaan en fysiek lastiger te fixeren zijn wanneer dat nodig is.

Bij de analyse valt het verder op dat een aantal thema's van het personeelsbeleid in een inrichting een positief verband heeft met de ervaren veiligheid van personeel. Zowel corrigerend als stimulerend leiderschap hangt samen met een hogere mate van ervaren veiligheid door personeel. Leidinggevenden kunnen mogelijk aan de veiligheid bijdragen door zich coachend op te stellen, maar ook grenzen te stellen wanneer dat nodig is (bijvoorbeeld bij normoverschrijdend gedrag). Voorts geeft het personeel aan zich veiliger te voelen wanneer het een relatief hogere mate van zeggenschap ervaart over de invulling van de eigen taken (autonomie). PIW'ers die aangeven zich voornamelijk hulpvaardig op te stellen ten opzichte van gedetineerden, zijn positief over hun veiligheid. Ook wanneer men de taken, eisen en rollen in het werk duidelijk heeft, ondersteund wordt door collega's en de werkbelasting positief beoordeelt, wordt de veiligheid door personeel hoger aangeslagen.

5.2.9 Veiligheidsbeleving gedetineerden

De volgende indicator is 'gepercipieerde veiligheid door gedetineerden'. De schaal heeft 7% variatie op afdelingsniveau en nagenoeg geen variatie op inrichtingsniveau. De schaal uit de gedetineerdensurvey is gemeten op een vijfpuntsschaal en houdt significant verband met de volgende onafhankelijke variabelen (tabel 19).

Tabel 19 **Multilevel multivariate regressie bij ‘gevoel van veiligheid gedetineerden’**

Gevoel van veiligheid gedetineerden	Coëfficiënt
<i>Etniciteit: ref. Nederlands</i>	
Turks	-0,22
Marokkaans	NS
Surinaams	-0,11
Antilliaans	NS
Overig	-0,06
Opleidingsniveau gedetineerde	0,09
% geweldsdelinquenten op afdeling	-0,01
Model	Logistisch ($p < 0,05$)
N individueel niveau	3.897
N afdelingsniveau	172
N inrichtingsniveau	43
Afname ICC op level 2	2%
Afname ICC op level 3	0%

De culturele achtergrond van een gedetineerde hangt samen met zijn of haar evaluatie van de veiligheid in de inrichting. Turkse en Surinaamse gedetineerden geven aan gemiddeld minder veiligheid te ervaren dan een autochtone medegedetineerde. Dit geldt ook voor gedetineerden met een ‘overige’ culturele achtergrond. Eerder onderzoek liet zien dat deviant gedrag vaker voorkomt onder etnische minderheden. Uit de bevindingen in de tabel blijkt dat door gedetineerden uit sommige etnische groepen tevens minder veiligheid wordt ervaren. De experts stellen dat (idealiter) ten behoeve van de veiligheid het personeel een afspiegeling is van de gedetineerdenpopulatie. Die match is gewenst als het gaat om het opleidingsniveau, maar ook om culturele achtergrond. Gedetineerden en personeel zouden elkaar dan beter kunnen begrijpen, waardoor een veiliger situatie kan ontstaan. Een mogelijke uitleg voor het gevoel van onveiligheid onder gedetineerde minderheden is de ‘mismatch’ tussen de compositie van het personeelsbestand en de gedetineerdenpopulatie in een inrichting (Camp et al., 2003; Bottoms, 1999). In dit onderzoek ontbreken echter data over de culturele achtergrond van personeel.

Voorts geven hoger opgeleide gedetineerden aan zich gemiddeld veiliger te voelen. De experts konden hiervoor geen verklaring geven. Het negatieve verband dat het afdelingspercentage geweldsdelinquenten houdt met het gevoel van veiligheid is in lijn met de theorie en bevindingen in eerdere onderzoeken (Adams, 1992).

5.2.10 *Discriminatie door PIW'ers*

De variatie in de indicator ‘discriminatie door PIW'ers’ bevindt zich bijna geheel op individueel niveau. Opvallend weinig respondenten hebben de vraag beantwoord, waardoor vraagtekens moeten worden geplaatst bij de representativiteit en betrouwbaarheid van de meting. Bij het achterliggende

surveyitem 'ik ben in deze inrichting gediscrimineerd door een PIW'er' konden gedetineerden aankruisen of zij een dergelijke ervaring hebben. De variatie ligt voor 4% op het afdelingsniveau en er bestaat geen variatie op inrichtingsniveau in deze meting. Het gebruik van multilevel analyse leverde, ondanks de variatie op afdelingsniveau, geen significant beter model op. 'Normale' logistische regressie is daarom toegepast (tabel 20).

Tabel 20 **Multivariate regressie bij 'discriminatie door PIW'ers'**

Discriminatie door PIW'ers	Odds ratio
Omgang met PIW'ers	-1,37
Constante	4,07
Model	Logistisch, stepwise (p<0,05)
N gedetineerden	576
Pseudo R ²	0,19

Doordat er op de levels niet of nauwelijks variatie te vinden is in dit item van de gedetineerdersurvey is duidelijk dat dit een sterk individueel bepaalde meting is. Er is slechts één significante factor aangetroffen, te weten de waardering van gedetineerden voor de contacten met PIW'ers. Wanneer zij vinden dat PIW'ers geïnteresseerd en vriendelijk zijn, maken gedetineerden minder vaak melding van discriminatie door PIW'ers.

5.2.11 *Aanwezigheid drugs op de afdeling*

De indicator 'aanwezigheid drugs op de afdeling' is gebaseerd op een item uit de gedetineerdersurvey, met drie antwoordcategorieën. De stelling 'er worden op deze afdeling drugs gebruikt' kon worden beantwoord met *nooit*, *soms* en *vaak*. Ten behoeve van de analyse zijn deze categorieën omgevormd tot een dichotome uitkomstmaat, zodat logistische regressie mogelijk is. Er is voor gekozen de antwoordcategorieën *soms* en *vaak* samen te voegen omdat ze beide duiden op de aanwezigheid van drugs in de inrichting. Er is 10% van de variatie op afdelingsniveau te vinden en 6% op inrichtingsniveau. Om die reden is multilevel analyse toegepast (tabel 21).

Tabel 21 Multilevel multivariate regressie bij 'aanwezigheid drugs op de afdeling'

Aanwezigheid drugs op de afdeling	Coëfficiënt
Strafduur	1,36
Eerste detentie	1,33
<i>Etniciteit: ref. Nederlands</i>	
Turks	NS
Marokkaans	NS
Surinaams	0,64
Antilliaans	0,51
Overig	0,67
Leeftijd gedetineerde	1,09
<i>Regime: ref. HvB</i>	
Gevangenis	NS
VBA	2,71
Zorgafdeling	2,62
BBI	NS
Beveiligd	3,68
JOVO	NS
Vrouw	NS
Contact met de buitenwereld	1,23
Hygiëne	0,84
Model	Logistisch, $p < 0,05$
N individueel niveau	2.343
N afdelingsniveau	171
N inrichtingsniveau	43
Afname ICC op level 2	0%
Afname ICC op level 3	5%

Gedetineerden die gemiddeld een langere straf uitzitten en ook al vaker vast hebben gezeten, melden vaker dat zij kennis hebben van de aanwezigheid van drugs op de afdeling. Deze groep gedetineerden heeft logischerwijs meer zicht op de 'handel en wandel' binnen de inrichting.

Voorts is ook de culturele achtergrond van gedetineerden van belang in de beantwoording van de vraag over de aanwezigheid van drugs. Ten opzichte van Nederlandse gedetineerden maken Surinamers, Antillianen en gedetineerden met een 'overige' culturele achtergrond minder melding van de aanwezigheid van drugs. Dit verband kan op minstens twee manieren worden uitgelegd. Enerzijds zou het zo kunnen zijn dat etnische groepen minder betrokken en ingevoerd zijn in het gebruik en de handel van drugs dan gedetineerden met een Nederlandse culturele achtergrond. Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat etnische groepen minder vertrouwen hebben in de anonimiteit van de vragenlijst en de vraag niet naar waarheid beantwoorden uit angst voor represailles. In Amerikaans onderzoek zijn voor de eerste uitleg aanwijzingen gevonden (Gaes et al., 2002; Steiner & Wooldredge, 2008).

De leeftijd van gedetineerden hangt positief samen met de kennis die gedetineerden zeggen te hebben van de aanwezigheid van drugs. De experts melden dat de anciënniteit van gedetineerden respect kan afdwingen, waardoor

het mogelijk is dat medegedetineerden in hogere mate informatie willen delen.

Gedetineerden op een afdeling voor verslaafdenbegeleiding (VBA), een speciale zorgafdeling of op afdelingen met een extra beveiligd regime geven relatief vaak aan dat er drugs wordt gebruikt. Juist op dergelijke afdelingen wordt intensief gecontroleerd op drugs, waardoor de samenhang contra-intuïtief lijkt. Een mogelijke uitleg van deze bevinding is dat de aandacht van gedetineerden voor de aanwezigheid van drugs bovengemiddeld is.

De tevredenheid over het contact met de buitenwereld hangt samen met het drugsgebruik onder gedetineerden. De experts verklaren dit als volgt: wanneer er drugs binnen de inrichting zijn, zijn die vaak door bezoek binnengebracht. Men ziet ook logica in het verband tussen een schonere inrichting (hygiëne) en minder drugsgebruik onder gedetineerden. Een opgeruimde omgeving die vaak wordt schoongemaakt en gecontroleerd, biedt minder mogelijkheden voor verstopplaatsen van contrabande zoals drugs.

5.3 Concluderend: de resultaten van de analyses en enkele kanttekeningen

Restrictieve en beïnvloedbare factoren

De analyses van dit hoofdstuk maken duidelijk dat de factoren die door de expertgroep (hoofdstuk 4) als beïnvloedbaar en als niet-beïnvloedbaar werden beoordeeld, *beide* veelvuldig significant bleken in de regressiemodellen. Onder in de tabellen is vermeld hoe groot de totaal verklaarde variantie is. In verhouding tot het aantal vrijheidsgraden verklaren de meeste modellen een beperkte proportie van de variantie in de performanscores. Veiligheid wordt bijvoorbeeld voor een deel bepaald door de samenloop van situationele omstandigheden, individuele omstandigheden van personen (die moeilijk te vatten zijn in metingen) en andere toevalsfactoren. De belangrijkste notie voor dit onderzoek is *dat* er variatie verklaard wordt en dat daarbij factoren betrokken zijn waarvan het aannemelijk is dat een inrichtingsmanagement en zijn personeel er invloed op kunnen hebben. Daarnaast bleken de niet-beïnvloedbare (restrictieve) factoren in een groot aantal gevallen van significante invloed, zoals het architectonisch model en het regime. De bevinding dat deze factoren variatie verklaren in performance-indicatoren, duidt op het belang van een exercitie om de scores van indicatoren te corrigeren voor deze 'gegeven omstandigheden' (zie hoofdstuk 6).

Geen significant verband

Er is een groot aantal relaties aangetroffen tussen de veronderstelde factoren uit hoofdstuk 4 en de prestatie-indicatoren. De ESA-factoren⁸⁵ blijken echter niet significant verband te houden met de onderscheiden indicatoren. Er kan daarmee niet worden gesteld dat de factoren niet van belang zijn voor de veiligheid in penitentiaire inrichtingen. Er is slechts geen algemene relatie (een statistisch verband over alle penitentiaire inrichtingen) gevonden. Ook kan het aantal analyse-eenheden (43 penitentiaire inrichtingen) te klein zijn geweest om de significantie met toevalsgrens van 5% te halen. Voor de ESA-factoren, maar ook voor andere factoren, geldt dat relaties met de prestatie-indicatoren mogelijk indirect zijn en dat er daarom geen verbanden zijn aangetroffen zoals werd verondersteld.

Divergerende verbanden en bruikbaarheid resultaten

De veronderstelde relevante factoren hebben soms een positieve en soms een negatieve relatie met indicatoren van het performancethema veiligheid. De vraag dient zich aan of het dan is aangewezen om als management in te zetten op dergelijke factoren, omdat naast de kans op positieve effecten, de performance ook negatief beïnvloed kan worden. Een eenvoudig antwoord is hierop echter niet te geven. Hier wordt volstaan met enkele algemene beelden die naar voren komen uit de empirische analyses.

Ten eerste is er het probleem van de interpretatie van de prestatie-indicatoren, in het bijzonder de registraties van geweldsdelicten tussen gedetineerden en tegen personeel. Onbekend is namelijk of een hoog aantal geregistreerde incidenten een resultaat is van consequente sanctionering van deviant gedrag (men ziet niets door de vingers en handelt zowel grote als kleine incidenten af 'volgens het boekje') of van een onveilige situatie (er komen daadwerkelijk veel incidenten voor). Deze twee mogelijkheden sluiten elkaar bovendien niet uit. De betrouwbaarheid en validiteit van de registraties zouden in toekomstig onderzoek verder moeten worden onderzocht.

Ten tweede is het mogelijk dat beïnvloedbare factoren vooral (of uitsluitend) in samenspel effectief zijn. Wanneer beide factoren in bepaalde mate aanwezig zijn, is het mogelijk dat de positieve uitwerking van de ene factor (A) de negatieve verbanden van de andere factor (B) opheft. Daarbij zouden de positieve verbanden van factor B toch kunnen worden benut. Met twee voorbeelden wordt dit nader toegelicht. De meest voorkomende factoren die verband houden met de prestatie-indicatoren van het performancethema veiligheid zijn de *stijlen van leiderschap* en *wijzen van bejegening*. De betrokken leiderschapsstijlen variëren van corrigerend tot stimulerend. Bejegening wordt gekenschetst door de nadruk op hulpvaardigheid dan wel de naleving

⁸⁵ Dit zijn de auditcijfers met betrekking tot de bekendheid en naleving van de instructies op het gebied van beveiliging. Het gaat over de volgende variabelen: bagagedoorlichting en detectieapparatuur, bedrijfshulpverlening, brandmeldinstallatie, interne communicatie met de beveiligingspost, dienstinstructies, gijzelingsbeleid, handelingsprocedure bij bijzondere voorvallen, informatiebeveiliging, inspectie van de hekken, muren, ruimtes en cellen, toegangscontrole en intern bijstandteam.

van regels. De stijlen sluiten elkaar echter niet uit. Een PIW'er kan bijvoorbeeld een hulpvaardige grondhouding hebben, maar resoluut en consequent ingrijpen bij normoverschrijdend gedrag van gedetineerden. Dat geldt ook voor leiderschap; in de basis kan een leidinggevende stimulerend zijn voor zijn personeel, maar corrigerend optreden wanneer de taken ondermaats worden uitgevoerd. Uit de analyses die hier zijn gepresenteerd, is een dergelijke *gecombineerde* aanwezigheid van factoren niet getoetst en valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Op dit terrein liggen mogelijk aanknopingspunten voor het verbeteren van de performance.

Desalniettemin ondersteunden de meeste van de empirische bevindingen de veronderstellingen die voortkwamen uit bestaand theoretisch en empirisch onderzoek en werden deze door de experts herkend. De resultaten maken duidelijk dat er aangrijpingspunten zijn voor een management om de veiligheid te bevorderen. De hier aangetroffen verbanden vormen een eerste grove analyse van de samenhang tussen prestatie-indicatoren en restrictieve en beïnvloedbare factoren. De verbanden kunnen van indicatieve waarde zijn bij de selectie van acties en maatregelen om performance te verbeteren. Desalniettemin wordt een integrale afweging bij die selectie van *good practices*, acties en maatregelen om performance te verbeteren, van cruciaal belang geacht.

6 Methodologie van performancevergelijking

Het doel van dit hoofdstuk is methoden te presenteren om de performance van penitentiaire inrichtingen *vergelijkbaar* in beeld te brengen door reken-schap te geven van *restrictieve factoren*. Daartoe worden onder meer methoden gebruikt die zijn ontwikkeld om tot een dergelijke vergelijking te komen in het onderwijs (Laird & Louis, 1989; Raudenbusch & Bryk, vanaf 2002), de medische zorg (Normand, Glickman & Gatsonis, 1997) en het Amerikaanse federale gevangeniswezen (Gaes et al., 2004). In deze sectoren worden performancevergelijkingen al geruime tijd toegepast, waardoor het mogelijk is lering te trekken uit die ervaringen.

In paragraaf 6.1 wordt eerst omschreven welke databewerkingen voorkomen bij de vervaardiging van performancevergelijkingen. Deze beschrijving mondt uit in een procedure die bij het vervaardigen van performancevergelijkingen kan worden gevolgd (paragraaf 6.2). In paragraaf 6.3 wordt aan de hand van één performance-indicator, het aantal geweldsincidenten tussen gedetineerden, inzichtelijk gemaakt hoe een vergelijking van inrichtingen mogelijk is. In bijlage 5 worden de andere onderscheiden prestatie-indicatoren van het performancethema veiligheid geanalyseerd. In paragraaf 6.4 wordt gezien of het mogelijk is een totaaloverzicht van het performancethema veiligheid te vervaardigen. Daarbij wordt gekeken of de scores op verschillende indicatoren van veiligheid samenhangen en wordt een mogelijke presentatie van een dergelijk totaaloverzicht getoond.

6.1 Weegfactoren en normen, vergelijken en beoordelen

In de praktijk van performancemetingen komt het vaak voor dat scores worden gewogen aan de hand van de hun toebedachte relevantie⁸⁶ (Feltham & Xie, 1994; Datar, Kulp & Lambert, 2001). Het beeld dat een performancevergelijking (of ranking) geeft, kan door weegfactoren drastisch veranderen (Hood & Dixon, 2008). Het gebruik van en de keuze voor weegfactoren zouden daarom grondig onderbouwd moeten zijn. Voorts worden vaak normen gebruikt om performance te beoordelen. Hierdoor kan betrekkelijk eenvoudig worden vastgesteld of een organisatieonderdeel onder of boven de norm presteert. Weegfactoren en normen zijn echter niet altijd voorhanden, omdat het vaststellen van de importantie van indicatoren arbitrair is en onder belanghebbenden controversie kan oproepen. Het vergelijken en beoordelen van performance is daardoor nog niet onmogelijk. Statistisch kan immers worden bepaald welke prestaties door een inrichting zijn behaald, afgezet tegen het gemiddelde van alle inrichtingen of de gegeven omstandigheden

⁸⁶ Dergelijke beleidskeuzes kunnen worden gemaakt aan de hand van geavanceerde technieken zoals Data Envelopment Analysis (Nyhan & Martin, 1999; Algemene Rekenkamer, 2003). Bij toepassing van de hier voorgestelde methodologie in de praktijk is het mogelijk het relatieve belang van prestatie-indicatoren mee te nemen.

van die inrichting (de restrictieve factoren). In onderzoek naar prestatie-metingen in het onderwijs werd ervoor gepleit om gebruik te maken van bayesiaanse statistische methoden (Laird & Louis, 1989). Bij voorspellen van verwachte scores wordt een betrouwbaarheidsmarge gehanteerd. In onderzoek binnen het Amerikaanse federale gevangeniswezen zijn deze methoden (een verwachte performansescore afzetten tegen de gerealiseerde score) nader uitgewerkt om het probleem van het ontbreken van performancenormen te omzeilen (Gaes et al., 2004). Met die methode kan worden bepaald of een inrichting hoger, lager of niet significant afwijkend scoort *als mocht worden verwacht* (gezien de restrictieve factoren) *bij een bepaalde meting*. Hierbij doet zich echter een ander probleem voor, namelijk dat sommige metingen (indicatoren) een onder- en/of bovengrens kennen wat betreft de waarden die scores aan kunnen nemen (minder dan nul ontvluchtingen is bijvoorbeeld niet mogelijk, net als een negatief verzuimpercentage). Hierdoor zijn voor inrichtingen met een gerealiseerde performansescore in de buurt van een dergelijke grens de mogelijkheden om de performance te verhogen, beperkt (een mogelijk gevolg dat later in deze paragraaf wordt toegelicht, is heteroscedasticiteit). Normand, Glickman en Gatsonis (1997) kwamen dit probleem tegen in de vergelijking van ziekenhuizen (met de indicator ‘aantal operaties met dodelijke afloop’) en stelden dat performancevergelijkingen (en daarop gebaseerde rankings) bij indicatoren met een onder- of bovengrens niet zonder meer mogelijk zijn. In de methodologie van dit onderzoek wordt er daarom voor gekozen om de performance te beoordelen door de al dan niet significante afwijking van een performansescore te analyseren. Wanneer een regressiemodel met restrictieve factoren significant is, wordt de verwachte score (op basis van dat regressiemodel) als vergelijking genomen. Wanneer een dergelijk regressiemodel niet significant is, en met het model geen verwachte score kan worden berekend (de restrictieve factoren hebben geen grote invloed), geldt het gemiddelde als vergelijkingsscore om de significantie uit te rekenen. Van alle afwijkingen op de uiteenlopende indicatoren *tezamen* kan dan een performancebeeld worden gevormd, waarbij ranking (en/of rating) wel mogelijk is.

Multilevel modellen

Om inrichtingen te vergelijken kunnen *kenmerken van de inrichtingen* worden gebruikt, alsook *kenmerken van afdelingen* of *individuen* binnen die inrichtingen. Metingen op lagere niveaus dan de inrichting zijn niet noodzakelijkerwijs onafhankelijk van elkaar. De beantwoording van respondenten in een enquête wordt bijvoorbeeld verondersteld meer op elkaar te lijken binnen groepen dan tussen groepen. Dit is echter wel de basale assumptie van de meeste statistische procedures (Snijders & Bosker, 1999). De respons staat onder invloed van een gemeenschappelijke omgeving, waardoor er correlatie bestaat met die omgeving. De ‘sociale context’ (van de inrichting of afdeling) kan de respons van de respondenten die dezelfde omstandigheden hebben,

systematisch verhogen of verlagen. Multilevel modellen maken het mogelijk om te controleren voor deze correlatie. De modellen houden rekening met de eventuele substantiële invloed van de sociale context op de beantwoording van vragen door respondenten (Raudenbusch & Bryk, 2002; Gillis & Hixson, 1991). Wanneer data worden gebruikt van verschillende niveaus, zullen daarom multilevel methoden worden overwogen.⁸⁷

6.2 Aanpak per indicator

- Per variabele (die ten grondslag ligt aan een prestatie-indicator) wordt bezien welke procedure moet worden gevolgd om het cijfermateriaal zo vergelijkbaar mogelijk in beeld te brengen⁸⁸ en daarbij het beïnvloedbare deel in de variatie te isoleren. Door te analyseren welke restrictieve factoren een significant verband hebben met de prestatie-indicatoren kan er een geschatte score per inrichting worden berekend. Wanneer deze afgezet wordt tegen de daadwerkelijk gerealiseerde score, ontstaat zicht op de relatieve performance van de organisaties.⁸⁹ De volgende stappen worden daarbij doorlopen:
- Eerst wordt het *meetniveau van de variabele* waarmee een indicator wordt gemeten, geïnspecteerd om te bepalen hoe de verwachte score moet worden berekend. Bij een binaire verdeling van de variabele zijn logistische procedures aangewezen, bij ‘count’ data wordt loglineaire regressie gebruikt en bij continue variabelen en schalen⁹⁰ worden lineaire procedures aangewend (Breslow, 1996).⁹¹
- Vervolgens is van belang of een indicator metingen op individueel, afdelings- of inrichtingsniveau betreft. Wanneer de indicator niet op inrichtingsniveau is gemeten (het niveau waarop in dit onderzoek performance wordt onderzocht en vergeleken), wordt bezien of de variabele eigenschappen bezit om verschillen tussen inrichtingen bloot te leggen. Anders

87 Daarbij wijzen verschillende onderzoekers op het belang dat de variatie in performancescores ten minste in enige mate moeten kunnen worden toegeschreven aan verschillen tussen organisaties die zijn betrokken bij de prestatie-meting (Laird & Louis, 1989; Gaes et al., 2004).

88 Performance-indicatoren op basis van registraties die niet zijn uitgedrukt in percentages of ratio's, moeten worden herberekend om een hogere mate van vergelijkbaarheid te creëren. Voor het thema veiligheid gaat het om vier registraties die naar rato moeten worden teruggewogen. Het aantal ontvluchtelingen, geweldsincidenten tussen gedetineerden en tegen personeel, en het aantal positieve urinecontroles worden gerelateerd aan het aantal gedetineerden dat in het betreffende boekjaar (in dit onderzoek 2006) gemiddeld in de inrichting verbleef.

89 In hoofdstuk 3 zijn verschillende aspecten van validiteit en betrouwbaarheid van de in dit onderzoek gebruikte data besproken. Hood en Dixon (2008) noemen nog een criterium voor het vergelijken van performance. In aanvulling op de betrouwbaarheidsmaatregelen stellen zij dat naast de relatieve positie van een organisatie in een performancevergelijking, tevens de absolute score van performance per organisatie moet worden weergegeven. Deze noodzaak is ook empirisch onderbouwd; een afwijkende positie van organisaties bleek niet altijd samen te gaan met sterk uiteenlopende performancescores (Camp, Gaes & Saylor, 2002).

90 De geaggregeerde score van een schaal op afdelings- of inrichtingsniveau kan alle waarden tussen 1 en 5 aannemen.

91 De geschiktste procedure hangt strikt genomen af van de verdeling van de residuen; deze worden achteraf gecontroleerd. Variabelen met antwoordcategorieën kunnen gezien hun residuïndistributie mogelijk beter worden geanalyseerd met een 'ordered logit'-procedure of worden gedichotomiseerd.

gezegd: verschilt de variabele tussen inrichtingen consistent of wordt de variatie in de meting verklaard door verschillen op andere niveaus (afdelingen of individuen)?⁹² Als een model met levels geen significante verbetering oplevert ten opzichte van een model zonder levels, wordt voor het laatste gekozen.

- In de volgende stap wordt onderzocht of de indicator onder invloed staat van restrictieve factoren. Dit wordt in stapsgewijze modellen⁹³ gedaan. Na toevoeging van de restrictieve factoren aan het regressiemodel wordt de variantie op inrichtingsniveau opnieuw berekend om te zien of op organisatieniveau nog onverklaarde variantie resteert.⁹⁴ De resterende variantie op inrichtingsniveau staat voor het *beïnvloedbare* deel van de performansescore. Als er geen variantie meer kan worden toegeschreven aan verschillen tussen inrichtingen, wordt de indicator ongeschikt geacht als meting om op *inrichtingsniveau* performancevergelijkingen te verrichten.
- Met de restrictieve factoren wordt per indicator een formule geconstrueerd⁹⁵ die de verwachte performansescore voor elke organisatie kan schatten.⁹⁶ Wanneer deze per organisatie is gecalculeerd, kunnen de inrichtingsscores worden afgezet tegen hun *daadwerkelijke scores*, zodat

- 92 Met multilevel technieken wordt hiertoe een zogenoemd nulmodel gedraaid. Bij indicatoren gebaseerd op data op inrichtingsniveau volstaan 'normale' regressiemodellen. Metingen op afdelings- en individuniveau zeggen na aggregatie naar het inrichtingsniveau niet per se iets over de inrichting. Het gemiddelde van een groep (het aggregaat) zegt niet of de groep 'op één lijn' zit. Een betrouwbare meting (bijvoorbeeld een schaalmeting met een hoge Cronbach's alpha) op het individuele level is niet per se een goede meting op een hoger niveau (Camp, Saylor & Wright, 1999). Als verschillen niet voor een deel zijn te verklaren op het inrichtingsniveau, is er geen sprake van een geschikte indicator om op dat niveau performance te vergelijken (Laird & Louis, 1989).
- 93 Bij een model met één level kunnen met stepwise methoden alle variabelen in één procedure worden getoetst. Bij multilevel modellen is de stepwise methode niet mogelijk binnen de beschikbare programmatuur. De restrictieve variabelen worden daarom bivariaat getoetst op hun samenhang met de indicator, waarna de significante factoren nogmaals in één model (multivariaat) worden getoetst op individuele significante verklarende kracht. In dit onderzoek is alleen gecontroleerd voor significant gebleken restrictieve factoren gezien de aanzienlijke hoeveelheid veronderstelde factoren (enige zuinigheid van het statistisch model is van belang). Wanneer er beleidskeuzes worden gemaakt ten aanzien van restrictieve factoren die van belang worden geacht, kan een kleiner aantal factoren worden meegewogen.
- 94 De intraklasse correlatie (ICC) heeft twee betekenissen (Snijders & Bosker, 1999). Ten eerste staat de ICC voor de grootte van de variantie op het groepsniveau. Ten tweede staat zij voor de correlatie tussen individuen binnen dezelfde afdeling (de zogenoemde interbeoordelaarsbetrouwbaarheid). In een model met drie levels wordt de variantie tussen inrichtingen berekend door de variantie op het inrichtingsniveau te delen door de som van de varianties op alle onderscheiden levels (hier: individuele, afdelings- en inrichtingsvariantie). Camp, Saylor en Wright (1999) stellen dat er minstens 1% nog te verklaren variantie op inrichtingsniveau moet resteren om te spreken van zinvolle indicatoren.
- 95 Hier dienen ongestandaardiseerde effecten te worden gehanteerd.
- 96 De regressieformule die bij indicatoren die afstammen van individuele en afdelingsdata wordt gebruikt, is het random intercept (fixed effect) multilevel model. Daarbij worden de quasicontinue variabelen (bijvoorbeeld Likert-schalen) behandeld als continue variabelen. Om de performance (uitgaande van een normale verdeling en twee levels) voor organisatie j te schatten, geldt: $Y_{ij} = y_{00} + \Sigma\beta X + \Sigma\gamma W + u_{0j} + r_{ij}$. Hierbij staat Y_{ij} voor de geschatte performance voor inrichting j , de y_{00} voor de overall intercept en de $\Sigma\beta X$ representeert de som van de geschatte effecten van de individuele controlevariabelen op de intercept (en $\Sigma\gamma W$ op het groepsniveau, level 2). Voorts representeert de u_{0j} de afwijking van de overall intercept voor organisatie j (random coëfficiënt). De andere regressiecoëfficiënten worden constant (fixed) gehouden in de equaties. De intercept y kan random variëren op level 2, daar waar ook verschillen worden gezocht. De r is de storingsterm. Vermeld zij dat niet gemeten factoren endogeniteit kunnen veroorzaken: de coëfficiënten van de restrictieve factoren kunnen enigszins wijzigen door invoeging van andere variabelen. De beschikbaarheid van metingen is van invloed op de volledigheid van de modellen en daarmee op de uitkomsten.

er residuen overblijven (*empirical Bayes residuals*⁹⁷). Deze residuen zijn positief als de organisatie een *hogere score* behaalt dan had mogen worden verwacht gezien de omstandigheden (= de restrictieve factoren). De residuen vallen negatief uit voor organisaties die minder scoren dan zou mogen worden verwacht.

- De inrichtingen kunnen op de residuscores worden vergeleken en in een staafdiagram worden weergegeven. Hoewel in de weergave van de verwachte performanscore is gecontroleerd voor restrictieve factoren, is het niet zonder meer mogelijk uitspraken te doen over performanceverschillen tussen inrichtingen.⁹⁸
- Een vergelijking van de residuen geeft inzicht in de relatieve performance van inrichtingen. Wanneer er een performancenorm is gesteld, kan de performance van elke inrichting betrekkelijk eenvoudig worden beoordeeld.⁹⁹ In dit onderzoek worden de organisaties *onderling vergeleken* om performance te beoordelen. Een dergelijke vergelijking zegt echter nog niet of de gerealiseerde score significant afwijkt van de verwachte score. Ook is daarmee niet bekend of de performance van een inrichting significant afwijkt van andere inrichtingen. Om een dergelijke beoordeling te maken worden *caterpillar plots* (Gaes et al., 2004) vervaardigd, waarin het betrouwbaarheidsinterval rond de geschatte score tot uitdrukking komt. Dit soort plots, waarin doorgaans de vorm van een rups waarneembaar is, maakt het eenvoudig om inrichtingen te vergelijken.¹⁰⁰

Aan de hand van voornoemde stappen wordt elke indicator geanalyseerd. Vervolgens wordt, om een *overall ranking* en *rating* te kunnen vervaardigen,

- 97 De *empirical Bayes estimate*, ook wel *posterior mean* genoemd, is het verschil tussen de 'eerdere kennis' over de groeps effecten (die gebaseerd is op de hele populatie) en de 'latere kennis' die gebaseerd is op de observaties met betrekking tot een specifieke groep (Snijders & Bosker, 1999; Bryk & Raudenbusch, 2002). Dit wordt berekend door de geobserveerde score met de verwachte score in mindering te brengen.
- 98 De verwachte scores kennen namelijk een foutmarge die niet gelijk is bij alle inrichtingen. Bij count data kan hierdoor de volgende situatie ontstaan. Wanneer een inrichting geen enkel geweldsincident scoort, maar er drie verwacht waren, zou er een 'minder goede' performance (residuscore) worden gerapporteerd dan bij een inrichting met tachtig incidenten waar er negentig werden verwacht (-3 tegen -10). De 'verbeterruimte' is voor de eerste inrichting kleiner. Dit probleem bestaat ook bij schaalscores waarbij de waarden ook begrensd zijn. Residuscores representeren daarmee niet in alle gevallen een volledige indruk van de prestatie die een inrichting heeft geleverd. Ook zijn de afstanden tussen de residuwaarden van inrichtingen niet gelijk, waardoor er een vervormd beeld zou kunnen ontstaan. Verschillen tussen de rangposities geven daardoor niet noodzakelijkerwijs informatie over de mate waarin performance verschilt (al dan niet significant). De beoordeling van performance vergt daarom nadere inspectie van de residuen.
- 99 Wanneer er een vastgestelde norm is, kunnen de absolute scores tegen de norm worden afgezet, al dan niet gecorrigeerd voor restrictieve factoren. Een nationale standaardnorm is echter zelden voorhanden (Normand, Gleckman & Gatsonis, 1997). Typische performancemetingen zijn namelijk relatief: ze vergelijken organisaties rond een gemiddelde. Complexe vragen over het vaststellen van acceptabele standaarden worden daarmee omzeild (Gaes et al., 2004).
- 100 Doordat de residuen van inrichtingen niet even groot zijn, alsook de grootte van de standaardfouten, is het van belang te bepalen bij welke inrichtingen de residuscores significant verschillen. Een methode hiervoor is te kijken naar de verdeling van de standaardfouten in de verwachte scores. Verschilt de range van de standaardfouten rond het residu significant van nul, dan is er sprake van een significant negatieve of positieve performance. Wanneer de nullijn binnen de betrouwbaarheidsintervallen van de residuscore valt, wijkt de performance niet significant af van de verwachte score. Hoe kleiner de betrouwbaarheidsintervallen (dit gaat gepaard met hogere ICC-waarden op inrichtingsniveau), des te betrouwbaarder de performancemetingen zijn. De interval laat zien hoeveel vertrouwen toegekend mag worden aan de geschatte waarde. De betrouwbaarheidsintervallen representeren de mate waarin er statistisch gezien mag worden aangenomen dat de empirical Bayes residual de prestatie van een inrichting betrouwbaar schat.

een waarde toegekend aan significante afwijkingen op de indicatoren (met een plus- of minpunt).

De metingen die binnen dit onderzoek beschikbaar zijn op het gebied van het performancethema *veiligheid* zijn in hoofdstuk 3 weergegeven. Onderverdeeld naar databron geeft dat het volgende overzicht (box 7).

Box 7 **Mogelijke indicatoren van het performancethema veiligheid**

Indicatoren op basis van de planning- en controlcyclus:

- ontvluchtingen;
- geweldsincidenten tussen gedetineerden;
- geweldsincidenten tegen personeel;
- positieve urinecontroles;
- arbeidsverzuim.

Indicatoren op basis van de personeelsenquête (BASAM-DJI):

- ongewenste seksuele aandacht, intimidatie en lichamelijk geweld tussen personeel;
- conflict op de afdeling;
- veiligheid;
- agressie.

Indicatoren op basis van de gedetineerdensurvey:

- veiligheid;
- discriminatie van gedetineerden door PIW'ers;
- aanwezigheid van drugs.

Zoals eerder omschreven, is er ten behoeve van dit onderzoek een expertmeeting belegd om te verkennen welke factoren als beïnvloedbaar worden gezien voor een management van een inrichting en zijn personeel (en welke niet). In de expertmeeting zijn de kenmerken van gedetineerden op *individueel niveau* aangemerkt als een 'gegeven omstandigheid'. De *samenstelling* van deze kenmerken op afdelings- of inrichtingsniveau is wel beïnvloedbaar (bijvoorbeeld door plaatsing en overplaatsing). De individuele kenmerken kunnen alleen worden geanalyseerd bij indicatoren die op individueel niveau gemeten zijn. In statistische analyses dient de afhankelijke variabele (hier de indicator) op eenzelfde of op een lager aggregatieniveau te zijn gemeten dan de onafhankelijke variabelen (hier de restrictieve factoren).

6.3 Analyse van de variabelen die ten grondslag liggen aan de prestatie-indicatoren

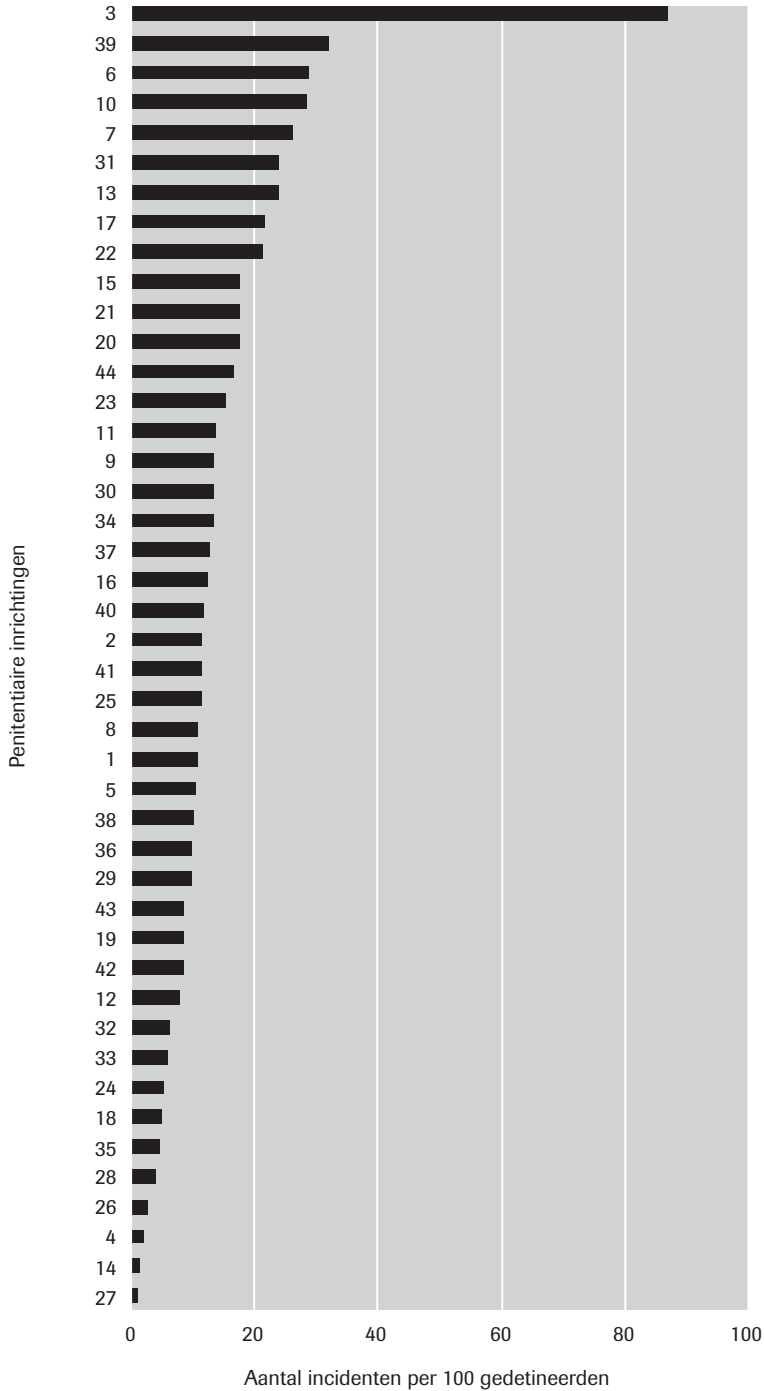
In deze paragraaf en in bijlage 5 worden de variabelen geanalyseerd die ten grondslag liggen aan de performance-indicatoren van het performance-thema veiligheid. Per variabele wordt bezien wat vergelijkingen tussen inrichtingen opleveren aan de hand van de stappen uit paragraaf 6.2. De methodologie wordt uitgebreid uitgewerkt aan de hand van één indicator, de analyse van de overige indicatoren wordt door middel van dezelfde werkwijze bondiger gerapporteerd in bijlage 5.

We bespreken de indicator ‘het aantal ordemaatregelen en sancties door geweldplegingen of dreigingen tussen gedetineerden’ (DJI, 2006) in deze paragraaf uitgebreid. Voor de leesbaarheid wordt verder gesproken van ‘geweldsincidenten tussen gedetineerden’. De variabele is een ‘ruwe’ meting en moet, om inrichtingen te vergelijken, eerst worden gerelateerd aan het aantal gedetineerden per inrichting. Inrichtingen herbergen niet evenveel gedetineerden (capaciteit) en hebben met verschillende bezettingsgraden te maken.¹⁰¹ De variabele kan geen negatieve waarden aannemen en is schuin verdeeld. Poisson regressie is dan aangewezen. De variabele is aanvankelijk op afdelingsniveau verzameld, maar moest voor deze analyse worden geaggregeerd omdat er geen bezettingscijfers op afdelingsniveau voorhanden zijn in de dataset. De indicator is aldus een variabele op inrichtingsniveau, waardoor de analyse van restrictieve factoren geen multilevel procedure vergt. Dit brengt met zich mee dat restrictieve factoren op individueel niveau niet kunnen worden getoetst.

In figuur 5 zijn de gerealiseerde scores van de indicator per inrichting weergegeven. Te zien is dat één inrichting een duidelijke uitbijter vormt in het performancebeeld.

¹⁰¹ Door de capaciteit met de procentuele bezetting te vermenigvuldigen en die uitkomst te delen door honderd ontstaat een maat waartegen het aantal incidenten kan worden afgezet (namelijk het gemiddeld aantal aanwezige gedetineerden per jaar in een penitentiaire inrichting). Op deze wijze ontstaat de indicator ‘incidenten per 100 gedetineerden’.

Figuur 5 Gerealiseerde scores per inrichting van de performance-indicator ‘aantal geweldsincidenten tussen gedetineerden per 100 gedetineerden’



Voor de analyse van restrictieve factoren wordt deze inrichting uitgesloten, zodat een gevonden verband niet toe te schrijven is aan een uitzonderlijke situatie in één inrichting (inrichting 3). Bij de performanceweergave van de gecorrigeerde scores wordt de inrichting wel weer meegenomen, waardoor de afwijkende performance in beeld wordt gebracht. De afwijking wordt dan ook niet gezien als een statistisch feit, maar als een wezenlijk performanceverschil.

De restrictieve factoren zijn getoetst met poisson regressieanalyse,¹⁰² wat het volgende beeld oplevert.

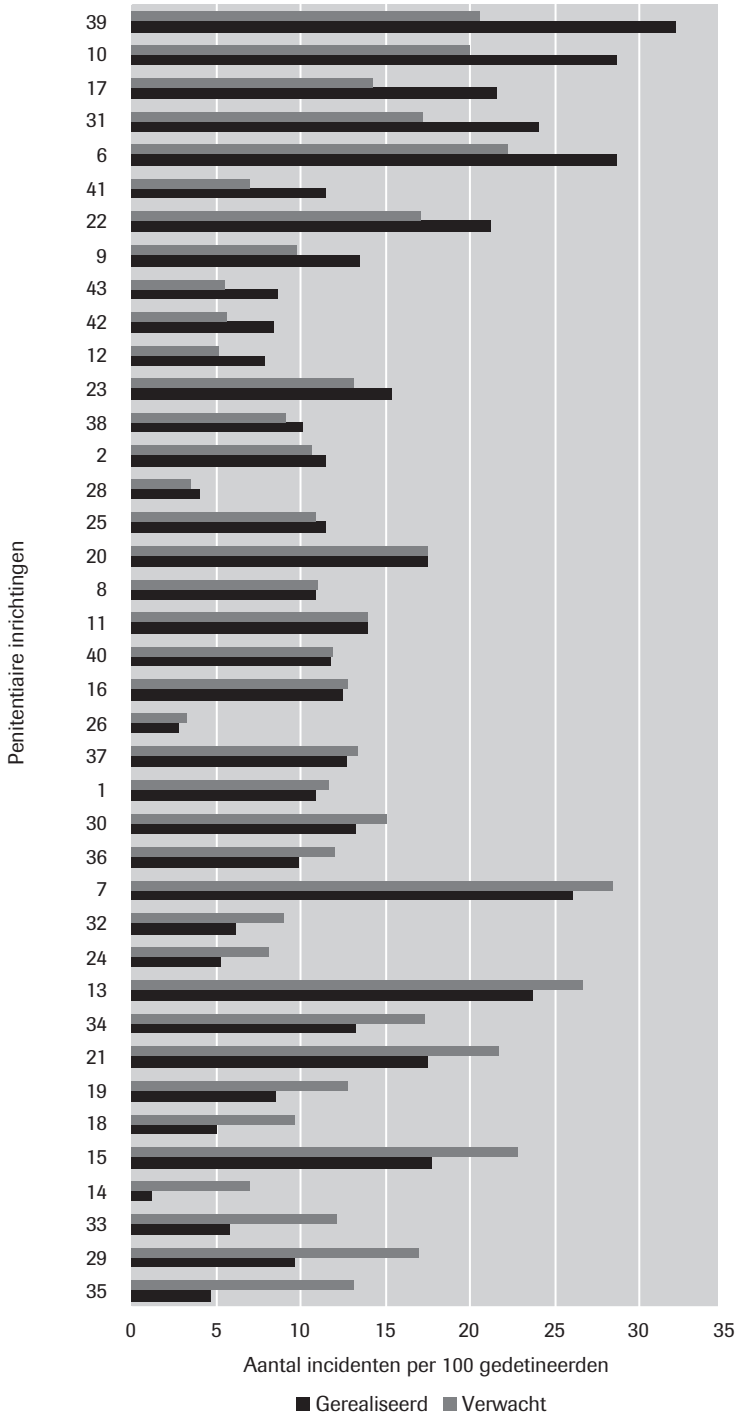
Tabel 22 Poisson regressie van restrictieve variabelen van geweldsincidenten tussen gedetineerden (N=39, p<0,01; Pseudo R²=0,32)

	Coëfficiënt	Std. err.	z	P>z	(95% conf. interval)	
Getalsverhouding p/g	-1,17	0,64	-1,84	0,07	-2,43	0,08
MPC	-0,68	0,49	-1,39	0,16	-1,64	0,28
Verbouwing	0,76	0,24	3,16	0,00	0,29	1,24
Bouwjaar	0,01	0,00	3,92	0,00	0,00	0,01
<i>Architectonisch model: ref. vleugel</i>						
Kruismodel	0,85	0,17	5,03	0,00	0,52	1,18
Paviljoenmodel	-0,04	0,33	-0,13	0,90	-0,68	0,60
Hoogbouwmodel	-2,40	3,66	-0,66	0,51	-9,58	4,77
Koepelmodel	0,69	0,20	3,42	0,00	0,29	1,09
Patiomodel	0,45	0,24	1,90	0,06	-0,02	0,92
Gemengd model	0,12	0,40	0,31	0,76	-0,66	0,90
<i>Ref, HvB</i>						
Gevangenis	-0,31	0,25	-1,22	0,22	-0,80	0,19
VBA	1,20	0,59	2,03	0,04	0,04	2,37
Zorg	-0,05	0,84	-0,06	0,95	-1,69	1,59
BBI/ZBBI	-1,63	0,58	-2,80	0,01	-2,77	-0,49
Beveiligd	8,60	7,96	1,08	0,28	-7,00	24,20
JOVO	1,24	0,34	3,61	0,00	0,57	1,91
Vrouw	-1,61	0,36	-4,43	0,00	-2,32	-0,90
Constance	3,43	0,86	3,99	0,00	1,75	5,12

Met de ongestandaardiseerde coëfficiënten die in tabel 22 zijn afgebeeld, wordt per inrichting een verwachte score berekend. In figuur 6 is weergegeven welke scores zijn geschat gezien de restrictieve factoren van de respectievelijke inrichtingen (de *outlier* 'inrichting 3', die was geëlimineerd voor de schatting van het regressiemodel, is weer ingevoegd) en welke gerealiseerde scores daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Een aantal inrichtingen is in deze weergave niet opgenomen (3, 4, 5, 27 en 44). Van deze inrichtingen ontbrak informatie ten aanzien van de restrictieve factoren, waardoor er geen verwachte score kon worden uitgerekend.

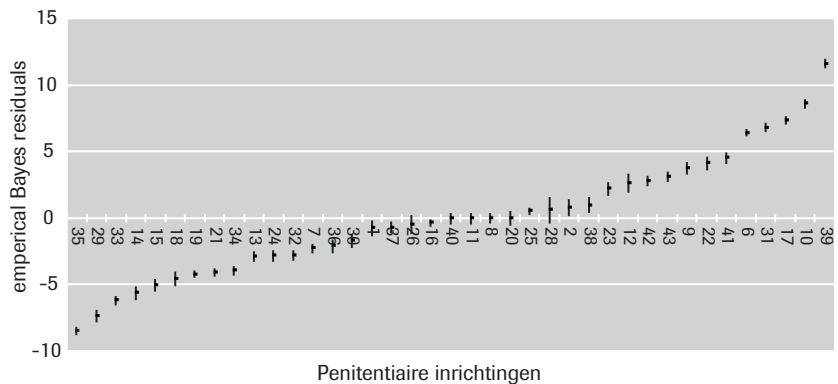
¹⁰² Statistische significantie is niet noodzakelijk voor het corrigeren voor restrictieve factoren in performance-indicatoren. Belangrijker is dat het model significant is.

Figuur 6 Gerealiseerde en verwachte scores per inrichting van de performance-indicator ‘aantal geweldsincidenten tussen gedetineerden per 100 gedetineerden’; de volgorde van inrichtingen wordt bepaald door de grootte van de residuen



Uit de figuur is op te maken dat de verwachte scores en daadwerkelijk gemeten scores niet parallel lopen. Wanneer er in een inrichting meer incidenten plaats hebben gevonden dan werd verwacht gezien de omstandigheden (de restrictieve factoren), kan worden geconcludeerd dat de performance minder is dan bij inrichtingen die minder incidenten rapporteren dan verwacht. Uit de figuur is op te maken dat inrichtingen 26 en 28, gezien hun gerealiseerde scores, de twee en drie na beste performance laten zien (alleen inrichting 14 heeft minder incidenten gerealiseerd). Wanneer echter rekening wordt gehouden met restrictieve factoren, blijken zij in de vergelijking van residuen een mindere performance te behalen. Dit beeld staat echter onder invloed van de begrenzing van de variabele; er kunnen namelijk niet minder dan nul incidenten worden gescoord. Met andere woorden: voor inrichtingen die een relatief lage score hebben gerealiseerd, is de ‘verbeterruimte’ kleiner.¹⁰³ De relatieve positie van de inrichtingen is daardoor niet uit de figuur af te leiden. Om die reden wordt in de volgende weergave getoond wat de foutmarge is van de verwachte performance rond de residuen (zie figuur 7).

Figuur 7 Plot van de empirical Bayes residuals van de performance-indicator ‘aantal geweldsincidenten tussen gedetineerden per 100 gedetineerden’; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95%



De plot¹⁰⁴ wordt gebruikt om te bepalen of inrichtingen significant beter of minder goed presteren dan werd verwacht gezien hun restrictieve factoren. Wanneer intervallen van inrichtingen elkaar overlappen, zoals bij inrichtingen 13, 24 en 32 het geval is, verschillen de performanscores niet significant van elkaar. Wanneer twee betrouwbaarheidsintervallen elkaar niet overlappen, is er sprake van een significant verschil.

¹⁰³ Hier geldt de aanname dat het eenvoudiger is van negentig naar tachtig incidenten te gaan, dan van drie naar een incident.

¹⁰⁴ In de plot is één inrichting (inrichting 3) niet weergegeven omdat de residuscore buiten het bereik van de grafiekassen valt.

Voorts geldt dat alle inrichtingen waarvan het betrouwbaarheidsinterval geheel beneden de nullijn valt een significant betere performance hebben dan werd verwacht (de gerealiseerde score is kleiner dan de verwachte score). Wanneer het betrouwbaarheidsinterval van een inrichting de nullijn snijdt, wijkt de verwachte score niet significant af van de gerealiseerde score. Alle inrichtingen die boven de nullijn in de plot zijn gepositioneerd, kennen een significant mindere performance dan werd verwacht.¹⁰⁵

Geschiktheid metingen

De geschiktheid van metingen voor prestatie-indicatoren staat of valt met de betrouwbaarheid en validiteit. De hier gebruikte metingen zijn in redelijke mate valide en betrouwbaar en er wordt daarom aangenomen dat deze gebruikt kunnen worden voor performancevergelijking.

De variabelen die ten grondslag liggen aan de prestatie-indicatoren (zie hoofdstuk 3; performancethema veiligheid) zijn in deze paragraaf en in bijlage 5 geanalyseerd op hun mogelijkheden om de performance tussen inrichtingen te vergelijken. Door middel van deze analyses werd informatie verzameld over welke indicatoren wel, en welke niet gebruikt kunnen worden om inrichtingen te vergelijken op hun prestaties ten aanzien van de veiligheid. Variabelen die *niet of nauwelijks geschikt* bleken om inrichtingen te vergelijken, zijn ontvluchtingen (registratie) en discriminatie door PIW'ers en aanwezigheid van drugs (gedetineerdensurvey). Deze variëren niet of nauwelijks tussen inrichtingen. Met de indicatoren kan geen bruikbare performancevergelijking tussen inrichtingen worden gemaakt voor benchmarking.

Andere indicatoren bleken wel geschikt om inrichtingen te vergelijken. De verschillen in de performanscores bleken in die gevallen namelijk ten dele te worden verklaard door *verschillen tussen inrichtingen*. Indicatoren met een *beperkt onderscheidend vermogen* (2 tot 5% van de variantie is te verklaren door verschillen tussen inrichtingen) zijn: ongewenste seksuele aandacht door collega's, lichamelijk geweld tussen collega's, conflict op de afdeling (BASAM) en de gedetineerdenperceptie van de aanwezigheid van drugs (gedetineerdensurvey). Indicatoren met een *redelijk tot goed onderscheidend vermogen* (5% of meer variantie te verklaren door verschillen tussen inrichtingen) zijn: geweldsincidenten tussen gedetineerden en tegen personeel, positieve urinecontroles, lang en kort verzuim (alle registraties), intimidatie tussen collega's, de veiligheidsperceptie van personeel, de agressieperceptie van personeel (alle BASAM) en de veiligheidsperceptie van gedetineerden (gedetineerdensurvey). Sommige indicatoren bleken over een groter discriminerend vermogen te beschikken dan andere. Ook bleken sommige voornamelijk geschikt om individuen of afdelingen te vergelijken (zie bijlage 5 voor een uitgebreid verslag). In paragraaf 6.4 wordt een overzichtswaardig overzicht van

¹⁰⁵ Gezien de kleine betrouwbaarheidsintervallen worden de verwachte scores en bijbehorende residuen als statistisch betrouwbaar gezien (mede door de verklaarde variantie van het basismodel met restrictieve factoren; $R^2=0.32$).

het performancethema veiligheid gemaakt met de indicatoren die tenminste beperkte kwaliteiten bezitten om inrichtingen te vergelijken.

6.4 Een overzichtswaardige van het performancethema veiligheid

Bij het performancethema veiligheid zijn verschillende beschikbare metingen geschikt om inrichtingen te vergelijken. Een overall ranking van veiligheid is mogelijk wanneer alle significante afwijkingen per inrichting op de veiligheidsindicatoren worden samengenomen. Op die wijze kan er met een overzichtswaardige een vergelijking worden gemaakt (zie bijvoorbeeld Hatry, 2006). Een bijkomend voordeel is dat een dergelijke ranking verschillende bronnen (registraties, surveys onder personeel en gedetineerden) gebruikt en meerdere facetten van veiligheid in één overzicht samenbrengt.¹⁰⁶ De methode wordt als volgt uitgewerkt.

Een overzichtswaardige (*overall ranking*) van het performancethema veiligheid wordt vervaardigd door de significante afwijkingen van de empirical Bayes residuen per indicator per inrichting een *plus* (bij significant betere performance) of een *min* toe te kennen en zo tot een optelsom voor *alle* indicatoren te komen. Bij inrichtingen die niet significant afwijken, wordt geen punt bijgeteld of afgetrokken. Wanneer voor een inrichting de performance-informatie niet beschikbaar is, wordt de indicator niet meegeteld. Per inrichting worden de 'punten' opgeteld en gedeeld door het aantal betrokken indicatoren (hier wordt de regel aangehouden dat er ten minste bij de helft van de indicatoren informatie beschikbaar is; anders wordt een inrichting niet meegenomen in de overzichtswaardige). Op deze wijze ontstaat een *overall* performanscore waarmee een ranking en rating van de penitentiaire inrichtingen wordt vervaardigd. Elke indicator krijgt daarbij evenveel gewicht, omdat hier geen uitspraak gedaan kan worden over het relatieve belang van de indicatoren. Om ervoor te zorgen dat sommige indicatoren niet een te hoge mate van (statistische) overlap vertonen, en daarmee sommige facetten van het performancethema overmatig gewicht krijgen, wordt een correlatiematrix¹⁰⁷ van de indicatoren vervaardigd. De matrix laat zien welke indicatoren een statistisch significant verband hebben. Wanneer bijvoorbeeld twee indicatoren een sterk gelijkend performancebeeld geven ($r > 0,7$) en daardoor hetzelfde lijken te meten, wordt besloten slechts een van de twee mee te nemen in de *overall* score. Wanneer indicatoren een tegenge-

106 Wellicht ten overvloede zij vermeld dat de hier gepresenteerde overall ranking kan worden verbeterd door indicatoren te betrekken die de breedte van het veiligheidsthema (nog) beter dekken. Tevens is de indicatoren eenzelfde gewicht meegegeven. Bij invoering in de praktijk kunnen weegfactoren worden bepaald aan de hand van de toegedichte importantie van de indicatoren.

107 Een voorwaarde voor het toepassen van Pearson's correlatie is dat de variabelen ten minste een intervalmeet-niveau hebben. Hoewel er enkele indicatoren worden gebruikt met een ordinale uitgangsmaat, kunnen zij na aggregatie naar het inrichtingsniveau, elke waarde aannemen tussen 0 en 1. Dit geldt ook voor indicatoren gebaseerd op metingen met een Likert-schaal. Er wordt daarmee aangenomen dat aan de voorwaarde wordt voldaan. Ook het absolute minimum van $N=30$ bij Pearson's correlatie wordt gehaald met 43 eenheden (inrichtingen) in de analyse.

steld beeld van de inrichtingen genereren, moet tevens de vraag worden gesteld of een indicator inhoudsvalide is (behoort de indicator bij het thema veiligheid?).

De correlatiematrix van de prestatie-indicatoren wordt met tabel 23 weergegeven.

Uit de paarsgewijze correlaties in de tabel blijkt dat verschillende indicatoren van het performancethema veiligheid significant met elkaar samenhangen. Er zijn echter geen indicatoren die zeer sterk correleren ($r > 0,7$), zodat er sterke overlap zou kunnen bestaan tussen de indicatoren. De gevonden significante correlaties worden besproken om te bezien of ze een coherent beeld geven van veiligheid.

Ten eerste hangt de indicator 'geweldsincidenten tussen gedetineerden' positief samen met 'geweldsincidenten tegen personeel'. Ten tweede is een positieve samenhang aangetroffen tussen positieve urinecontroles en geweldsincidenten tussen gedetineerden. Ten derde bleek er een verband te bestaan tussen het voorkomen van geweldsincidenten (tussen gedetineerden *en* tegen personeel) en kort arbeidsverzuim onder personeel. Deze verbanden wijzen in dezelfde richting. In inrichtingen met meer geregistreeerde incidenten worden ook vaker sporen aangetroffen van drugsgebruik onder gedetineerden en tevens komt verzuim onder personeel meer voor. Deze indicatoren lijken een consistent beeld van veiligheid te genereren.

De indicator 'geweldsincidenten tegen personeel' hangt negatief samen met het voorkomen van intimidatie tussen personeelsleden. Dit lijkt contra-intuïtief. In inrichtingen waar er minder vaak melding wordt gemaakt van incidenten tegen personeel maakt personeel juist *meer* melding van intimidatie door collega's. De indicatoren lijken geen consistent beeld te geven. Het betreft hier echter verschillende aspecten van veiligheid. Daarbij hebben de twee indicatoren wel een logisch verband met andere indicatoren.

Kort en lang verzuim hangen tevens in enige mate samen. Voorts houden de indicatoren over onderlinge agressie en geweld significant verband. Hoe vaker een bepaalde vorm van onderlinge agressie en geweld voorkomt (bijvoorbeeld ongewenste seksuele aandacht), des te groter is de kans dat ook andere vormen relatief veel voorkomen (zoals intimidatie en lichamelijk geweld). Intimidatie hangt daarbij ook samen met de tevredenheid over veiligheid- en agressiebeleving van personeel in een penitentiaire inrichting. De indicatoren veiligheid en agressie hangen ook significant en positief samen (beide schalen zijn positief gesteld). De indicator 'conflict op de afdeling' houdt verband met de verzuimregistraties (meer conflict, meer verzuim) en met 'intimidatie' en 'ongewenste seksuele aandacht'. De indicatoren geven aldus een consistent beeld van veiligheid. Ten slotte houden twee indicatoren verband met de *veiligheidsperceptie van gedetineerden*. Wanneer die perceptie positiever is, meldt een inrichting minder geweldsincidenten van gedetineerden tegen personeel.

Tabel 23 Paarsgewijze correlaties tussen de indicatoren op het performancethema veiligheid, Pearson's rho (N=43)

	Gewelds-incidenten tussenge- d. tegen per- soneel	Gewelds-incidenten urinecon- troles	Positieve urinecon- troles	Lang ver- zuim	Kort ver- zuim	Ongew. seks. aan- dacht (p)	Intimidatie (p)	Lichamelijk geweld (p)	Conflict op de afdeling (p)	Veiligheid (p)	Agressie (p)
Geweldsincidenten tussen gedetineerden	1,00										
Geweldsincidenten tegen personeel	0,58*	1,00									
Positieve urinecontroles	0,38*	0,10	1,00								
Lang verzuim	0,14	0,29	-0,19	1,00							
Kort verzuim	0,41*	0,35*	0,10	0,36*	1,00						
Ongewenste seksuele aandacht (p)	-0,04	-0,03	-0,08	0,25	0,18	1,00					
Intimidatie (p)	0,02	-0,42*	0,20	-0,17	-0,11	0,34*	1,00				
Lichamelijk geweld (p)	0,15	0,17	0,08	0,17	0,20	0,38*	0,26	1,00			
Conflict op de afdeling (p)	0,30	0,08	0,16	0,30*	0,32*	0,33*	0,45*	0,27	1,00		
Veiligheid (p)	0,06	0,11	-0,13	0,13	0,00	-0,15	-0,36*	-0,12	-0,31*	1,00	
Agressie (p)	-0,14	-0,09	-0,14	-0,24	-0,10	-0,23	-0,38*	-0,23	-0,41*	0,61*	1,00
Veiligheid (g)	-0,20	-0,37*	0,01	-0,36*	-0,27	-0,12	0,08	0,05	-0,29	-0,02	-0,03

* p<0,05

Eveneens is er een consistent verband gevonden met verzuim. Een positievere veiligheidsperceptie van gedetineerden gaat gepaard met lager arbeidsverzuim van personeel.

De logische (gezien de richting van het verband) significante samenhang van een groot aantal performance-indicatoren geldt als een aanwijzing dat de indicatoren in zekere mate tot eenzelfde (performance)thema behoren en inhoudelijke consistentie vertonen. Van de negentien significante verbanden is er slechts één die contra-indicatief lijkt te zijn. Verklaringen hiervoor vallen echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Op basis van deze bevindingen wordt geconcludeerd dat met deze indicatoren een overzichtsweg kan worden vervaardigd wat betreft het performancethema veiligheid.

Performancevergelijking op het thema veiligheid

Hoewel er belangrijke en vergelijkbare informatie is verzameld over de veiligheid in de penitentiaire inrichtingen, wordt een aantal kanttekeningen opgesomd voordat een overall beeld wordt gepresenteerd. Ten eerste heeft elke databron beperkingen en werd daarom gepleit voor het gebruik van meerdere methoden. Hierin is in enige mate voorzien doordat zowel informatie uit registraties als uit surveys is meegenomen. Vanzelfsprekend geniet het de voorkeur nog meer en verschillende bronnen (audits, interviews, registraties uit andere bronnen dan rapportage) te betrekken in een performancevergelijking. Ten tweede moet worden opgemerkt dat sommige van de indicatoren grove metingen zijn van performance. De geregistreerde geweldsincidenten zijn bijvoorbeeld niet gedifferentieerd naar ernst of soort. Hoewel er gevraagd wordt naar de incidenten die hebben geleid tot een ordemaatregel of sanctie, ontbreekt hier detail. In recent onderzoek kwam naar voren dat zwaardere incidenten deugdelijker worden geregistreerd dan 'lichtere' incidenten (Daggett & Camp, 2010). Uit datzelfde onderzoek bleek tevens dat het soort incidenten van invloed is op de veiligheidsperceptie van gedetineerden. Wanneer meer detail in het meetinstrumentarium wordt aangebracht, wordt verwacht dat de verbanden tussen de uitkomsten van de meetmethoden ook sterker worden.

Tot slot zijn bij de analyse van de indicatoren aspecten afgevallen die wel van belang zijn voor het performancethema veiligheid, maar zich niet lenen voor de hier gepresenteerde kwantitatieve methodologie. Dit werd veroorzaakt doordat de onderliggende variabele nauwelijks variatie vertoont (bij *ontvluchtingen*) of doordat de variabele geschikter lijkt als prestatie-indicator op afdelingsniveau. Ook is geen gebruik gemaakt van normen en weegfactoren. De methode die wordt gepresenteerd, kan echter eenvoudig worden aangepast, zodat na het maken van beleidskeuzes over de relevantie van de afzonderlijke indicatoren weegfactoren kunnen worden aangebracht.

Tabel 24 geeft in een overzicht weer wat de afwijking op elke indicator is en wat de daaruit voortvloeiende overall ranking en rating is.

Tabel 24 Voorbeeld van een vergelijkende ranking en rating van de penitentiaire inrichtingen van het performancethema veiligheid

Peni- tenti- aire inrich- ting	Geweld sinci- denten tussen ged.	Geweld sinci- denten tegen pers.	Posi- tieve urine- contro- les	Lang ver- zuim perso- neel	Kort ver- zuim perso- neel	OAG: Ongew. seksu- ele aan- dacht	OAG: Intimi- datie	OAG: Licha- melijk geweld	Con- flict op de afde- ling perso- neel	Per- ceptie veilig- heid perso- neel	Per- ceptie agres- sieve veilig- heid perso- neel	Per- ceptie veilig- heid gedeti- neer- den	Aantal betrok- ken indica- toren	Totaal aantal punten	Totaal / aantal indica- toren	Overall ranking	Rating
33	+	+								+	+		10	4	0,40	1	+
5			+		+						+		8	3	0,38	2	+
13	+	+	+	+	+								12	4	0,33	3	+
37	+	+		+	+								12	4	0,33	3	+
1	+	+	+	-	+								11	3	0,27	4	+
43	-	+	-	+	+					+	+		12	3	0,25	5	+
32	+	+	-									+	10	2	0,20	6	+
21	+	+		+	-				-		+		11	2	0,18	7	+
18	+	+		+	-								12	2	0,17	8	+
19	+	+		+	+					-	-		12	2	0,17	8	+
30	+	-	+	+	-						+		12	2	0,17	8	+
7	+	-		+	+					-	-	+	9	1	0,11	9	+
31	-	+								-	+	+	10	1	0,10	10	+
15	+	+	+	-	-								12	1	0,08	11	+
16	+	-	-	+	+								12	1	0,08	11	+
25	-	+		-	+					-	+	+	12	1	0,08	11	+
29	+	+		+	-			-					12	1	0,08	11	+
34	+	-		-	+						+		12	1	0,08	11	+
35	+	-	+	+	-						+	-	12	1	0,08	11	+
8		-	+	+	-								12	0	0,00	12	
11		+		+	-								12	0	0,00	12	
14	+	+	-	-						-			12	0	0,00	12	
22	-	-	+										12	0	0,00	12	
23	-		+										10	0	0,00	12	
24	+	-									+		10	0	0,00	12	
36	+	-			+								12	0	0,00	12	
2	-	-		+									12	-1	-0,08	13	-
20			-										12	-1	-0,08	13	-
28			-										10	-1	-0,10	14	-
40		+	-								-		10	-1	-0,10	14	-
44					+					-	-		6	-1	-0,17	15	-
10	-	+	+	-	-								12	-2	-0,17	16	-
12	-	-	+		-								12	-2	-0,17	16	-
41	-	-	+							-			10	-2	-0,20	17	-
4			+		-								8	-2	-0,25	18	-
9	-	-	-	+	-					+		-	12	-3	-0,25	19	-
26		-	-	-									12	-3	-0,25	19	-
38	-	-	+	-	-						+	-	12	-3	-0,25	19	-
17	-	+		-	+						-	-	11	-3	-0,27	20	-
39	-	-	+							+	-	-	10	-3	-0,30	21	-
3			-		-						-		8	-3	-0,38	22	-
6	-	-		-	-						+	-	11	-5	-0,45	23	-
42	-	-									-	-	10	-5	-0,50	24	-
27		+	+	+	-								4	2	0,50		

Het overall performancebeeld geeft een overzicht van de significante afwijkingen die de afzonderlijke penitentiaire inrichtingen scoren op het performancethema veiligheid. De eerste kolom vermeldt het nummer van de inrichtingen, waarna er twaalf kolommen volgen voor de indicatoren. Een vlak met een plusteken staat voor een significant betere performance, een vlak zonder teken staat voor geen afwijking en een vlak met een minteken staat voor een significant mindere performance. Bij indicatoren waarop restrictieve factoren van invloed zijn, is de afwijking berekend ten opzichte van de *verwachte* score. Wanneer restrictieve factoren geen samenhang met de indicatorscores bleken te hebben, is de afwijking berekend op basis van de gerealiseerde gemiddelde scores van alle inrichtingen.

Grijs gearceerde velden duiden erop dat er geen data beschikbaar waren. In de veertiende kolom is vermeld hoeveel indicatoren er per inrichting betrokken zijn. Daarna volgen een kolom met de totaalscore en een kolom met de score gedeeld door het aantal indicatoren. Daarbij is zichtbaar dat inrichting 27 is uitgesloten in de verdere performancevergelijking omdat er geen informatie was over een meerderheid van de indicatoren (slechts over drie van de twaalf indicatoren). In de voorlaatste kolom is een ranking afgebeeld. Daarbij is aan de best scorende inrichting ranking 1 toegekend. Door het ontbreken van normen en weegfactoren is een aantal inrichtingen op dezelfde ranking uitgekomen. Wanneer meer indicatoren, weegfactoren en normen worden betrokken in de vergelijking van performance, zullen inrichtingen minder vaak eenzelfde plaats in een ranking innemen. Tot slot is in de laatste kolom een indeling gemaakt van inrichtingen die over het geheel genomen beter (plusteken), gelijk (geen teken) of minder (minteken) scoorden (ten opzichte van een verwachte score of het gemiddelde) op de performance-indicatoren van het thema veiligheid. Dit is een vorm van *rating* omdat elke inrichting in een categorie is ingedeeld.

De tabel geeft een landelijk overzicht van de veiligheidssituatie in de penitentiaire inrichtingen, dat wil zeggen in 2006, en voorziet naast een algemeen overzicht (ranking en rating) ook in enige nuance doordat kan worden afgelezen op welke prestatie-indicatoren door een inrichting minder, gelijk of beter is gepresteerd. De indicatoren gaan over verschillende facetten van veiligheid en zijn gebaseerd op verschillende bronnen. Dit verkleint de kans op eenzijdige en foutieve oordelen over de performance van penitentiaire inrichtingen.

6.5 Methodologie van performancevergelijking: samengevat

In dit hoofdstuk zijn verschillende manieren besproken van prestatievergelijking tussen organisaties. Omdat beleidsnormen vaak niet voorhanden zijn, is een methode voorgesteld om de *gerealiseerde* prestaties af te zetten tegen de *verwachte* prestaties. Deze laatste kunnen worden berekend op basis van de

‘gegeven omstandigheden’ van een organisatie. De vergelijking heeft hierdoor in hogere mate betrekking op het deel van de performanscore dat onder invloed staat van een inrichtingsmanagement.

Het vertrouwen op een enkele bron en/of een enkele meting geeft risico op meetfouten en andere artefacten. Daarom is bepleit niet af te gaan op een vergelijking of ranking waar slechts één meting aan ten grondslag ligt, maar juist meerdere bronnen te gebruiken. Er is een voorbeeld gepresenteerd hoe meerdere vergelijkingen uit diverse bronnen samen kunnen gaan in een performanceoverzicht.

Geconcludeerd werd dat hiermee een redelijk genuanceerd beeld van het performancethema veiligheid kan worden verkregen, hoewel niet alle onderscheiden taken (hoofdstuk 3) worden gedekt en meerdere (en betrouwbare) bronnen het performancebeeld kunnen verscherpen. Er lijken aldus mogelijkheden te bestaan, althans in technische zin, om tot performancevergelijking en benchmarking te komen in het gevangeniswezen. Hoofdstuk 7 gaat in op andere aandachtspunten die bij de invoering en toepassing van benchmarking een rol moeten spelen.

7 Ex-ante-uitvoeringsanalyse

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd welke gevolgen de invoering van benchmarking in het gevangeniswezen kan hebben. Om een oordeel te vormen over een verantwoorde invoering in de praktijk wordt de methodiek van de ex-ante-uitvoeringsanalyse (EAUA) gebruikt (DAD/WODC, 2007). De EAUA dient ervoor om te zorgen dat er inzicht ontstaat in hoe beleid goed kan worden uitgevoerd en of het beleid tot zijn doelstellingen zal leiden. Onder beleid wordt hier de invoering van benchmarking in het gevangeniswezen verstaan. De EAUA kan verschillende onderdelen bevatten, te weten een beleidslogica-analyse, een praktijkanalyse en een risico-inventarisatie. De beleidslogica-analyse wordt uiteengezet in paragraaf 7.1. In paragraaf 7.2 wordt door middel van een praktijkanalyse onderzocht of het voorgestelde 'beleid' volgens de experts (uit de uitvoeringspraktijk van het gevangeniswezen) voldoende is toegerust om bij te dragen aan de beoogde doelen (een arrangement dat zowel leren, verbeteren als verantwoorden bevordert). In paragraaf 7.3 wordt een risico-inventarisatie gemaakt waarbij de literatuur over de effecten van performancemeting als startpunt geldt; dit om mogelijke onbedoelde effecten van de invoering van benchmarking op het spoor te komen. De slotparagraaf (paragraaf 7.4) vat het beeld samen dat uit de EAUA naar voren komt.

7.1 Beleidslogica-analyse

De beleidslogica-analyse analyseert de kennis en aannames waarop de keuze voor benchmarking in het gevangeniswezen is gebaseerd. De analyse gebruikt onder meer informatie uit voorgaande hoofdstukken. Voor het gevangeniswezen wordt een nieuw arrangement gezocht dat zowel bijdraagt aan het interne leer- en verbetervermogen, alsook voorziet in verantwoording van de performance naar hiërarchisch hogere bestuurders. Benchmarking is een systeem dat primair gericht is op het verbeteren van de performance en het leren tussen verschillende (deel)organisaties. De inspanningen ten aanzien van het meten van de performance bij dit instrument kunnen tevens worden gebruikt voor de verantwoording van performance naar hogere bestuurslagen. In hoofdstuk 2 werd gezien of het instrument ook het gewenste effect kan hebben in publieke organisaties. Door het feit dat ondermaatse performance in een publieke organisatie niet direct tot sluiting van de organisatie leidt, zet het vergelijkende mechanisme niet automatisch aan tot aanpassingsgedrag. De druk om deze prestatieverschillen te verkleinen kan echter worden gecreëerd door een actieve rol van inspecties, bestuurders en politiek (Van Helden & Tillema, 2005). De verwachting is dat benchmarking de doelen kan bereiken die voor dit onderzoek waren geformuleerd, te weten het bevorderen van leren en verbeteren en het verantwoorden van de performance. In verschillende publicaties is deze verwachting zowel theoretisch als empirisch onderbouwd (zie bijvoorbeeld Behn,

2003; Magd & Curry, 2003; Dorsch & Yasin, 1998; Tillema, 2007). Van de transparantie en de bereidheid verantwoording af te leggen die performancevergelijking veroorzaakt (Leeuw, 2010), wordt verwacht in behoorlijke mate de weerstand tegen verandering en innovatie op te heffen en de performance te bevorderen.

In andere branches, ook in de publieke sector, bleken dergelijke instrumenten aldus de performance gunstig te kunnen beïnvloeden, mits rekening wordt gehouden met onbedoelde effecten van performancemetingen (Smith, 1995; Van Thiel & Leeuw, 2002; Van Helden & Tillema, 2005). Om de onbedoelde effecten in te perken is een aantal beleidsmatige aandachtsgebieden van belang, zodat benchmarking de gewenste uitwerking heeft op de performance van de penitentiaire inrichtingen. De aandachtsgebieden zijn in dit onderzoek aan bod gekomen, maar enkele zaken vragen om nadere aandacht. Het gaat om het gebruik van meerdere bronnen voor performancemeting, het oog houden voor de *manier waarop* prestaties worden bereikt, het stellen van normen en het primair inzetten van benchmarking als *verbeter*-instrument (en niet als stuur- en sanctioneringsinstrument).

7.1.1 *Gebruik van meerdere bronnen en waarnemingstheorieën*

Het gebruik van meerdere databronnen om de performance te meten heeft als voordeel dat meer facetten van een performancethema kunnen worden belicht, meer perspectieven worden betrokken en de kans op de afhankelijkheid van een enkele, mogelijk tendentieuze of foutieve, waarneming wordt verkleind. 'Geen enkele onderzoeksmethode, vooral in de sociale wetenschappen, is per slot zonder *bias*' (Arts, 1976). Een voorbeeld hiervan is een prestatiemeting in de gezondheidszorg waar de lengte van de wachtlijsten ogenschijnlijk werd ingekort, maar in werkelijkheid patiënten slechts een aantal weken later op de wachtlijst geplaatst werden (Smith, 1995). In het Nederlandse gevangeniswezen werd enige tijd de performance-indicator 'het aantal integriteitsschendingen gemeld door personeel' gebruikt. Daarbij werd als norm 'nul meldingen' gesteld, waarmee er ook een prikkel werd afgegeven vooral geen werk te maken van het melden van integriteitsschendingen. In beide voorbeelden is er reden om aan te nemen dat er validiteitsproblemen zijn en er mogelijk systematische vertekening zit in het meten van respectievelijk de lengte van de wachttijd en de ernst van de 'integriteitssituatie'.

Naar voorbeeld van het onzekerheidsprincipe van de natuurkundige Heisenberg ('door iets te meten, verandert datgene wat gemeten wordt'), ontwikkelde Campbell (1975) een theorie over risico's van meten in de sociale wetenschappen. Hij stelde dat wanneer besluitvorming in sterkere mate wordt gebruikt als een kwantitatieve 'sociale' indicator, de indicator des te gevoeliger is voor corruptie en des te meer het sociale proces zal verstoren

dat het juist beoogt te meten. De betekenis van een meting wordt hierdoor zeer moeilijk te interpreteren.

Een aanverwant verstoring effect in metingen beschreef Rosenthal (1966)¹⁰⁸ met de zogenoemde *selffulfilling prophecy*. Door iets te meten kunnen mechanismen in werking worden gebracht, zoals 'wat je aandacht geeft, dat groeit'. Ook wanneer ergens de nadruk op wordt gelegd, door het bijvoorbeeld te meten, wordt de gewaarwording bij relevante actoren (bijvoorbeeld auditors, registrators of respondenten) ten aanzien van het onderwerp gesensibiliseerd. Daarmee wordt mogelijk de definitie van het gemeten fenomeen verbreed. Het gevangeniswezen heeft ervaring met deze problematiek binnen het Arboconvenant dat liep tussen 2005 en 2007, waarin de doelstellingen om onderlinge agressie en geweld terug te dringen niet werden gehaald (gemeten met een personeelsenquête), ondanks aanzienlijke inspanningen op het terrein van bewustwording van personeel over het onderwerp. De verklaring luidde in het zogenoemde Slotakkoord van het Arboconvenant dat door de toegenomen aandacht voor het onderwerp er meer agressie en geweld werd gemeld. Het blijft hierdoor onbekend of de daadwerkelijke situatie rond agressie en geweld is verslechterd, verbeterd of gelijk gebleven. Bij performancesystemen, zoals benchmarking, moet altijd aandacht zijn voor de aard van de metingen die ten grondslag liggen aan de prestatie-indicatoren. Bij het gecombineerd gebruik van verschillende meetmethoden voor performancemeting (waaronder surveys, registraties en audits) wordt verondersteld dat de verschillende bronnen de werkelijkheid weergeven. Echter, bekend is dat in dit waarnemingsproces – van bijvoorbeeld de veiligheids-situatie in een inrichting – waarnemingsfouten, artefacten en biases kunnen voorkomen. Gesuggereerd wordt om dit probleem aan te pakken door met meerdere bronnen te werken. Verondersteld wordt dat meerdere bronnen tezamen de werkelijkheid beter benaderen. Anders gezegd: er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat bronnen (zoals vragenlijsten, registraties, audits en inspecties) gebaseerd kunnen zijn op uiteenlopende *waarnemingstheorieën* (Leeuw, 2009). Doorgaans staat de informatie uit *registraties* (van bijvoorbeeld ontvluchtelingen, strafcelplaatsingen of ziekteverzuim van personeel) niet ter discussie omdat deze cijfers voortkomen uit vastgestelde registratieprocedures in de operationele praktijk en er vaak een gezamenlijke afweging van meerdere personen aan ten grondslag ligt. Registraties kunnen echter een representatie zijn van zowel de werkelijkheid als eerdere ervaringen van degene die registreert. De waarnemer selecteert de prikkels die op hem of haar afkomen, waarbij er een selectiemechanisme werkzaam is (net als bij de surveybeantwoording). Dat selectiemechanisme wordt bepaald

108 Rosenthal ontdekte dat leerlingen over wie de leerkracht was verteld (maar dat was willekeurig bepaald) dat zij uitzonderlijk intelligent waren, vervolgens onbewust meer aandacht kregen en daardoor betere resultaten haalden. De *selffulfilling prophecy* is overigens bedacht door Merton in de jaren dertig.

door eerdere ervaringen.¹⁰⁹ Registraties zijn daarbij gevoelig voor manipulatie, zeker wanneer er sterk op gestuurd en afgerekend wordt.¹¹⁰ Sommige metingen, zoals de beantwoording van personeel en gedetineerden in *vragenlijsten*, kunnen onder invloed staan van subjectieve interpretaties van de werkelijkheid. Als beperkingen van deze bronnen wordt genoemd dat ze onderhevig kunnen zijn aan bijvoorbeeld *self deception* en *impression management* (Paulhus, 1984), *role-taking* (Arts, 1976) en verschillen tussen *praatgedrag* en *doegedrag* (Leeuw, 2009). De waarnemingstheorie ten aanzien van enquêtes onder personeel en gedetineerden luidt echter, zoals eerder gesteld in dit onderzoek, dat deze groepen zeer wel in staat zijn het penitentiair primair proces te beoordelen aangezien zij continu bloot worden gesteld aan dit proces (zoals detentieomstandigheden). De veronderstelling dat gedetineerden (en wellicht ook personeelsleden) in vragenlijsten liegen, manipuleren, assumpties verdraaien en niet kunnen worden vertrouwd (zie bijvoorbeeld Camp, 1999; Mills, Loza & Kroner, 2003; Kroner & Loza, 2001), vindt geen empirische steun. De beantwoording van surveyvragen varieert voor een belangrijk deel op consistente wijze *tussen inrichtingen* en had een logisch verband met andere databronnen (zoals registraties), zo bleek in dit onderzoek en meerdere bestaande studies (Camp, 1999; Daggett & Camp, 2010; Camp et al., 2002).

Andere bronnen, bijvoorbeeld *audits* en *inspecties*, hebben ook beperkingen zoals subjectiviteit, maar hebben vooral het nadeel dat ze relatief kostbaar zijn en grote inspanningen vergen. Audits die performance beoordelen, kunnen tevens last hebben van overmatige eensgezindheid onder de experts, waardoor de expert met het meeste aanzien de doorslag geeft (Camp, Gaes & Saylor, 2002). Een ander mechanisme is *faking good*; de organisatie die wordt bezocht door een auditteam of inspecteur heeft geanticipeerd op het bezoek en alles in het werk gesteld om de zaken op orde te brengen waarop gecontroleerd gaat worden. Het personeel en het management kunnen daarbij ook een sociaal wenselijke houding aannemen, waarmee een gunstige beoordeling wordt beoogd. Dergelijke gedragsmatige reacties kunnen afbreuk doen aan een werkelijkheidsgetrouw beeld van de performance van een organisatie (Leeuw, 2000). De Wolf en Janssens (2007) geven enkele voorbeelden uit de onderwijsbranche. Het komt voor dat er valse documenten worden overhandigd aan inspecteurs, dat leerlingen worden geholpen bij het invullen van toetsen, dat zwakke leerlingen worden uitgesloten van deelname aan toetsen en dat zwakkere leerkrachten ziek worden gemeld om uit beeld van de

109 Hieronder kunnen ook onder andere 'registratie-effecten' worden geschaard, zoals de – door sommigen – vermeende gerichtheid van de politie op bepaalde etnische groepen. Hierdoor zouden deze groepen vaker voorkomen in criminaliteitsstatistiek.

110 Als degene die moet registreren negatieve gevolgen ondervindt van zijn registratie, is er een sterke prikkel die aanzet tot manipulatief gedrag (Smith, 1995). Ook kan de 'registratiecultuur' wisselen tussen inrichtingen ('We doen incidenten hier liever met een goed gesprek of waarschuwing af, in plaats van een formele maatregel'). Aan de betrouwbaarheid van deze registraties wordt in de Verenigde Staten ernstig getwijfeld (Wright, 2004). Wanneer Amerikaanse jurisdicties worden vergeleken, blijkt de verdeling van de indicatoren vaak zeer schief. Dit wordt toegeschreven aan het verschillend hanteren van definities. In sommige jurisdicties rekent men bepaalde voorvallen sneller tot een geweldpleging of ontsnapping dan in andere jurisdicties.

inspectie te blijven. Deze proactieve en reactieve manieren om zich beter voor te doen bij een inspectie worden ook wel *window dressing* genoemd.

Bovengenoemde voorbeelden illustreren dat bij verschillende bronnen uiteenlopende waarnemingstheorieën horen. Allerlei mechanismen kunnen werkzaam zijn bij de actoren die zijn betrokken bij de metingen (zoals respondenten, auditors en registrators), waardoor uiteenlopende beelden van de werkelijkheid kunnen ontstaan. Dit kan gevolgen hebben voor het performancebeeld dat de metingen opleveren. Wanneer meerdere bronnen worden gebruikt, is dus sprake van risicospreiding. Voor het thema veiligheid is dat in zekere mate mogelijk; de andere performancethema's worden vooralsnog in redelijk beperkte mate gedekt door verschillende bronnen. Smith (1995) wijst op het risico van meetfixatie: wanneer de indicatoren niet alle dimensies van een doelstelling dekken, kan dit tot strategisch gedrag van managers leiden en kan het bredere doel uit het oog geraken. Een oplossing zou kunnen zijn om meer indicatoren te formuleren, maar ook dit kan de focus vertroebelen. Een groot aantal indicatoren zou demoraliserend en demotiverend uitwerken voor managers. Beter zou het zijn te erkennen dat indicatoren benaderingen (*proxi's*) zijn van de output van de organisatieonderdelen en aanvullend gebruik te maken van klantonderzoek en managementgesprekken (Smith, 1995). Het lijkt daarom aangewezen een beperkte hoeveelheid indicatoren te hebben die in redelijke mate de doelstellingen van het gevangeniswezen dekt.

Idealiter worden verschillende bronnen gebruikt die erop zijn getest dat zij geen tegenstrijdig beeld van de performance genereren. Van Thiel en Leeuw (2002) benoemen de mogelijkheid van een performanceparadox; het verband tussen prestatie-indicatoren en het daadwerkelijk presteren van organisaties is mogelijk slechts zwak. Voor het performancethema veiligheid zijn echter geen aanwijzingen gevonden voor het bestaan van die problemen, zo bleek in dit onderzoek. Er zijn verschillende valide en betrouwbare informatiebronnen beschikbaar om een beeld te verkrijgen van de performance. Uit de correlatieanalyse in hoofdstuk 6 is op te maken dat de indicatoren uit verschillende bronnen geen tegenstrijdig beeld van de performance op het gebied van veiligheid laten zien.

Hoewel er altijd aandacht moet zijn voor het verschil tussen een meting en de daadwerkelijke performance (door bijvoorbeeld fouten in de waarnemingstheorie), lijkt het gebruik van uiteenlopende bronnen voornamelijk voordelen te hebben. Wanneer metingen uit verschillende onafhankelijke bronnen consistent zijn (of in elk geval elkaar niet 'tegenspreken'), kunnen ze een performancebeeld genereren waarvan de onzekerheid van de interpretatie aanzienlijk is gereduceerd (Arts, 1976; Mears, 2008; Engel & Calnon, 2004; Kelly & Swindell, 2002). Dit wordt multipele triangulatie genoemd. Hiervoor bestaan goede mogelijkheden ten aanzien van het performancethema veiligheid in het gevangeniswezen.

7.1.2 *De manier waarop de prestaties worden bereikt*

Er werd hierboven gesteld dat meetfixatie een risico van performancemeting en benchmarking is. Het beeld dat wordt gegenereerd met performance-indicatoren moet nooit 'geïsoleerd' (zonder nadere toelichting) worden gebruikt, ook als er multiële triangulatie wordt toegepast. Wanneer een performancevergelijking wordt gebruikt als startpunt van een (management)gesprek over de gerealiseerde prestaties, wordt de kans vergroot dat benchmarking het resultaat oplevert dat wordt nagestreefd. Daarbij is in hoofdstuk 2 geconstateerd dat niet alleen de *output* van belang is in de publieke sector, maar zeer zeker ook de *throughput*. Doordat enige terughoudendheid moet worden betracht met de hoeveelheid performance-indicatoren, ligt het in de rede om de *manier waarop* inrichtingen hun prestaties bereiken niet al te uitvoerig in indicatoren te vervatten. Om toch zicht en controle te houden op de *throughput* lijkt het gesprek dat moet worden gevoerd naar aanleiding van een performancevergelijking, een geschikt moment om de acties en maatregelen die men neemt om de performance te verbeteren, aan de orde te laten komen. Met de voorgestelde methodologie in dit onderzoek wordt het startpunt van dergelijke managementgesprekken efficiënter omdat dat deel van de scores in performance-indicatoren dat kan worden toegeschreven aan het invloedsbereik van een manager, beter inzichtelijk wordt. Centrale stelling is dat cijfers nooit alleen een beeld kunnen geven van de performance van penitentiaire inrichtingen. Ten behoeve van het selecteren van acties, maatregelen en *good practices* kunnen de resultaten uit hoofdstuk 5 worden gebruikt. In dat hoofdstuk zijn verschillende factoren aangetroffen die verband houden met de prestatie-indicatoren en die beïnvloedbaar zijn voor het management en het personeel van een penitentiaire inrichting.

7.1.3 *Het stellen van performancenormen*

Omdat publieke organisaties niet automatisch in hun bestaansrecht worden bedreigd bij ondermaatse prestaties (Van Helden & Tillema, 2005), dient de bestuurder van de organisaties toe te zien op normoverschrijding en waar nodig op te treden. Het stellen van normen is echter vaak controversieel en discutabel. Zijn honderd geweldsincidenten per jaar in een penitentiaire inrichting acceptabel? Eén ontvluchting? Een matige of redelijke waardering van de veiligheidssituatie door het personeel? Vaak wordt dit omzeild door het gemiddelde van alle organisaties als vergelijkingspunt te nemen. Een dergelijke norm voor alle organisatieonderdelen kan afbreuk doen aan sterk bepalende verschillen tussen de onderdelen. Sommige onderdelen hebben relatief meer *verbeterruimte* dan andere onderdelen. Andere onderdelen hebben relatief *gunstige gegeven omstandigheden* ten opzichte van belendende organisaties. In de systematiek zoals voorgesteld in dit onderzoek wordt een belangrijk deel van deze problemen opgelost door daarvan rekenschap te

geven. Daarbij moeten wel restrictieve factoren worden aangewezen waarvoor gecontroleerd dient te worden. In dit onderzoek is getoond hoe dit kan door middel van een expertraadpleging.

Evengoed zou bij het gebruik van de hier voorgestelde methodologie een landelijke norm een duidelijk referentiepunt kunnen bieden. Normstelling zou per inrichting apart kunnen plaatsvinden in het gesprek dat wordt gevoerd naar aanleiding van de vergelijkende performanscores. Hierdoor kan een evenwicht worden gezocht tussen het stellen van ambitieuze normen en het prioriteren van de verbeterpunten. Ook is het niet noodzakelijk dat het hoogst denkbare performanceniveau gewenst is (Folz, 2004). Hoge scores op prestatie-indicatoren kunnen bijvoorbeeld samengaan met hoge kosten. Normstelling kan duidelijkheid bieden over het gewenste niveau van performance.

7.1.4 *Sponsors, nadruk op verbeteren en organisatorische capaciteit*

In de literatuur wordt gewezen op het belang dat een performancesysteem moet worden gedragen door medewerkers, onder wie leidinggevend, op verschillende niveaus. Er moeten voorvechters of sponsors (*champions*, zie Howell & Higgins, 1990) van benchmarking zijn om het als een effectief verbeter- en stuurarrangement in te kunnen zetten. ‘Sponsors zijn cruciaal voor de duurzaamheid en succes van monitor- en evaluatiesystemen’ (Zall Kusek & Rist, 2004, p. 44). Deze voorvechters leveren ‘een onmiskenbare bijdrage aan innovatie door actief en enthousiast vooruitgang te promoten tijdens de cruciale fases van die verbetertrajecten’ (Tillema, 2007). Ook moet er op het hoogste niveau in de organisatie een ‘sponsor’ zijn die de macht heeft om de doelstellingen te formuleren en verandering legitimeert (Falkowski et al., 1998). Wanneer benchmarking in het gevangeniswezen tot verbetering van de performance van penitentiaire inrichtingen moet leiden, is een zeer actieve rol van managers op verschillende niveaus aldus een vereiste. De regiodirecteuren zijn daarin doorslaggevend op landelijk niveau; de vestigingsmanagers en afdelingshoofden op lokaal niveau. Aandachtspunt bij de invulling van die rol is het informeren over daadwerkelijke verandering – zoals *single* en *double learning*, dat sowieso wordt gestimuleerd door performancevergelijking (Leeuw, 2010) – en verbetering van de performance. Daarbij moet aandacht zijn voor de risico’s op onbedoelde effecten van het instrument. De manager zal zo veel mogelijk ‘oren en ogen’ in de uitvoeringspraktijk moeten hebben (organisatiesensitiviteit) om te weten of benchmarking het gewenste effect sorteert. Regelmatig zouden de onderscheiden risico’s moeten worden onderzocht en besproken, zodat benchmarking zijn doel, namelijk het bevorderen van performance, bereikt.

De beschikbare operationele performance-informatie kan worden gebruikt in managementgesprekken op alle niveaus in de organisatie van het gevangeniswezen. Wanneer daardoor meer inzicht ontstaat in de verschillen in per-

formance van de organisatieonderdelen, is het ook eenvoudiger organisaties te vinden die als benchmark kunnen worden gebruikt om de performance te verbeteren (bijvoorbeeld door het uitwisselen van *good practices*).

7.2 Expertraadpleging: praktijkanalyse

In deze paragraaf gaat het om de vraag in hoeverre de experts verwachten dat benchmarking uitvoerbaar en effectief kan zijn. De vraag gaat over de praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van benchmarking in het gevangeniswezen, oftewel de praktijkanalyse.

Ter beantwoording van de haalbaarheids- en uitvoerbaarheidsvraag zijn experts van de uitvoeringsorganisatie van het gevangeniswezen geraadpleegd. Deze groep van praktijkdeskundigen bestond uit een regiodirecteur en vijf vestigingsmanagers (waarvan één plaatsvervangend) van penitentiaire inrichtingen die verantwoordelijkheid dragen voor de dagelijkse tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in het gevangeniswezen. Na een presentatie over voorgaande hoofdstukken van dit onderzoek werd hun gevraagd naar hun oordeel over de voorgestelde methodologie.

In reactie op het voornemen benchmarking in het gevangeniswezen te introduceren zijn de experts positief. De *bestaande* set indicatoren dekt volgens hen onvoldoende de belangrijkste taken waarvoor zij in het penitentiair primair proces staan. Daarbij is geen zicht op de mate waarin zij de performance scores kunnen beïnvloeden. Men zegt behoefte te hebben aan een herijking van de vigerende prestatie-indicatoren. Men wenst een 'richtpunt aan de horizon' waaruit duidelijk wordt wat van hen wordt verwacht. Wanneer de indicatoren in hogere mate betrekking hebben op de missie van het gevangeniswezen, zou dit bijdragen aan de effectiviteit van benchmarking. Wanneer de indicatoren de kern van het dagelijkse werk in de inrichting raken, stimuleert dat tot het actief werken met het instrument, het leren van elkaar en het verbeteren van de performance. Een vergelijkend inzicht in de performance van de penitentiaire inrichtingen zou deze doelen ook bevorderen. Verschillen in de performance zouden idealiter gecorrigeerd zijn voor de 'gegeven omstandigheden' van elke penitentiaire inrichting. Wanneer er landelijke performanceoverzichten worden vervaardigd op basis van missiegerelateerde metingen, denken zij een wenselijk richtpunt te hebben. Er is dan duidelijkheid over hoe men zich tot andere inrichtingen verhoudt en waar de aandachtspunten (grote verschillen) moeten liggen om mindere performance te repareren.

Men acht het voorgestelde instrument haalbaar en uitvoerbaar, omdat het gebruikmaakt van de reeds bestaande informatiestromen en organisatiestructuren. Van de veldorganisaties worden weinig nieuwe inspanningen verwacht. De vergelijkingsmogelijkheden van de managementinformatie worden daarentegen, volgens de experts, sterk verbeterd. Voor het personeel van

het gevangeniswezen, de opleiding, ICT, huisvesting, de organisatiestructuur, externe belanghebbenden en financiën zien de experts geen grote gevolgen. Kortom, de experts oordelen dat het voorgestelde 'beleid' (de invoering van benchmarking) wenselijk, haalbaar en uitvoerbaar is.

7.3 Quickscan van risico's en beheersmaatregelen

Deze paragraaf stelt de nadelen en risico's centraal die de experts verwachten bij de invoering van benchmarking in het gevangeniswezen. Daarbij wordt geïnventariseerd welke ideeën er bestaan om die risico's te voorkomen. De experts is gevraagd mogelijke concrete beheersmaatregelen te noemen om de risico's in te perken.

In de literatuur zijn verschillende opsommingen van onbedoelde, inverse en perverse effecten van performancemeting te vinden (bijvoorbeeld Smith, 1995; Van Thiel & Leeuw, 2002). Een aantal van deze effecten is voorgelegd aan de experts. Naast de vraag aan de experts om in te schatten waar de voornaamste risico's lagen betreffende die effecten, is de vraag voorgelegd of zij risico's van andere aard voorzien wanneer benchmarking ingevoerd zou worden. Per besproken thema worden de mogelijke effecten, het risico en mogelijke beheersmaatregelen beschreven.

Kortzichtigheid

Door performancemeting kan een management zich vooral op *kortetermijndoelen* gaan richten omdat *langetermijneffecten* moeilijk meetbaar zijn en lastig toe te schrijven zijn aan het huidige management. Dit risico is volgens de experts aanwezig bij het gevangeniswezen. De nadruk in de gevangenissector ligt, volgens de experts, sterk op fouten; incidenten krijgen vaak aanzienlijke aandacht. Men spreekt over een soms wankele koers als het gaat om het beleid. Door bestuurlijke en politieke discontinuïteit en onzekerheid is de visie vaker veranderd, terwijl men aangeeft dat het verbeteren van performance tijd vergt. Door deze context zou de invoering van benchmarking de aandacht kunnen vestigen op vooral de negatieve afwijkingen in de performance van inrichtingen. De experts, een regiodirecteur en vijf vestigingsmanagers van penitentiaire inrichtingen, geven aan dat dit kan worden voorkomen door een actieve inspanning te leveren om het instrument bovenal in dienst te stellen van *leren en verbeteren*. Gevangenispersoneel, leidinggevend en beleidsmakers moeten worden betrokken bij het verklaren van performanceverschillen. Het motiveert om de performance te verbeteren wanneer je 'fouten mag maken', van een andere afdeling of inrichting kunt leren *en* ook een ander wat kunt leren. Er moeten niet direct definitieve conclusies worden getrokken over de performansescores, en er moet niet snel worden gestuurd en afgerekend. 'Achter de cijfers zit een verhaal' is de gedeelde gedachte, en men ziet in de systematiek van *het corrigeren voor restrictieve*

factoren een verbetering in de taxatie van de performance die onder invloed is van een penitentiaire inrichting. Met deze omstandigheden kan benchmarking juist kortzichtigheid *inperken* doordat het herijken van de prestatie-indicatoren de kans biedt om de veldorganisaties een ‘helder punt op de horizon’ te geven, hetgeen activiteiten kan ondersteunen om langetermijndoelen te bereiken. Een dergelijke herijking moet in een samenwerking tussen functionarissen van de uitvoering en het beleid tot stand komen. Daar horen kwantitatieve *en* kwalitatieve indicatoren bij. Hierdoor is de kans groter dat de indicatoren de missie dekken, aansluiten bij de mogelijkheden van de penitentiaire inrichtingen en er meer vertrouwen ontstaat in de afhankelijkheidsrelatie (tussen de landelijke bestuurder en vestigingsmanager van een inrichting). Daarbij kunnen op korte termijn grote verschillen worden ‘gerepareerd’ wanneer blijkt dat er op bepaalde performancethema’s (normoverschrijdende of significante) afwijkingen aan het licht komen.

Tunnelvisie

Doordat benchmarking wordt ingevoerd, bestaat het risico dat men alleen nog aandacht heeft voor datgene wat gemeten kan worden. Echter, niet alles is te meten, veel zaken zijn lastig kwantificeerbaar. De experts zien in dit risico geen grote gevaren wanneer sterk wordt ingezet op *multimethod* benchmarking; dat wil zeggen dat uit verschillende bronnen, zowel kwalitatief als kwantitatief, wordt geput. Daarbij moet altijd het gesprek worden aangegaan over het performancebeeld dat uit de vergelijkingen komt. In dit gesprek kan de context van de gerealiseerde scores (en de *manier waarop* deze zijn bewerkstelligd) aan de orde komen.

Misinterpretatie

Performancemeting kan leiden tot verkeerde interpretatie van de scores; er worden bijvoorbeeld prestaties (goede of slechte) toegeschreven aan een management terwijl men daar geen invloed heeft. De expertgroep met directeurs van penitentiaire inrichtingen vindt het corrigeren voor restrictieve factoren een goede stap om dit risico aan te pakken. Zij vermoeden namelijk dat een bepaald deel van de performanscores niet onder hun invloedssfeer valt. Dit werd bevestigd door de empirische resultaten uit dit onderzoek. Verderop in de discussie komen de experts te spreken over de wenselijkheid van *outcomedoelstellingen*. Men acht het onwenselijk dat zaken als recidive en maatschappelijke veiligheid als maat voor benchmarking worden gebruikt. Omdat dergelijke maten vaak ver van de dagelijkse uitvoeringspraktijk liggen (wat betreft tijd, maar ook bijvoorbeeld fysieke afstand) en het onzeker is of een penitentiaire inrichting er überhaupt invloed op kan hebben, achten zij deze niet wenselijk bij performancemanagement. Vaak zijn dergelijke maten ook een resultaat van de hele strafrechtsketen en is het onmogelijk het deelresultaat van een penitentiaire inrichting te isoleren, zo stellen de experts.

Ossificatie

De prestatiemetingen waarvan benchmarking gebruikmaakt, kunnen aan slijtage onderhevig zijn. Er zijn twee redenen te noemen waarom indicatoren niet meer bruikbaar kunnen worden geacht. Doordat mindere en betere performers bij elkaar worden gebracht in benchmarking, kan een performance-meting haar discriminerende kracht verliezen. Wanneer er geen verschillen meer kunnen worden aangetoond, is er geen basis voor benchmarking. Ten tweede kunnen er door verschillende neveneffecten, waarvan hiervoor een aantal is opgesomd, minder verschillen te vinden zijn op prestatie-indicatoren. Hierdoor wordt innovatie tegengegaan omdat performanceverschillen het uitgangspunt zijn. De meting is als het ware ‘verlamd’ of ‘verbeend’ en er is aldus sprake van zogenoemde ossificatie.

Een logische oplossing is, volgens de experts, om bij een dergelijk optredend effect indicatoren te herijken. Indicatoren zouden vooral niet te statisch moeten worden gebruikt. Inrichtingen die benchmarking toepassen en kennis en ideeën uitwisselen, moeten elkaar op een breder thema treffen (bijvoorbeeld het verzuimbeleid of het terugdringen van incidenten). Een risico is dat *good performers* lui worden of veel tijd en geld moeten steken in leren aan anderen; *worse performers* raken gedemotiveerd en vervallen in een defensieve houding. Men moet elkaar tevens iets te leren hebben, zo schat men de ideale situatie voor benchmarking in. Hierdoor raken mensen enthousiast, ontstaat er wederzijds vertrouwen, is men bereid zaken te veranderen en kan er een atmosfeer ontstaan van inspiratie en verbetering, aldus de experts. Men moet aldus niet ‘verstarren’ in het geïsoleerd oordelen over performanscores. Kennis delen (*good practices*) moet enige speelruimte hebben, organisatie-onderdelen zijn nooit hetzelfde en een bepaalde maatregel kan in een ander onderdeel anders uitpakken.

Het ‘glazen huis’

Nadat enkele onbedoelde en perverse effecten van performancemeting zijn besproken, is de experts gevraagd of men nog andere risico’s ziet bij de invoering van benchmarking in het gevangeniswezen. Het openbaar maken van performanc cijfers kan volgens hen speculatieve en tendentieuze reacties oproepen. Bestuurders, maar mogelijk ook burgers of media, kunnen gemakkelijk verkeerde conclusies trekken uit schijnbaar eenvoudig te interpreteren performancevergelijkingen. Hoewel de expertgroep constateert dat dit heden ook al mogelijk is omdat de jaarverslagen van de penitentiaire inrichtingen opvraagbaar zijn, wordt ingeschat dat er een verhoogd risico is op verkeerde conclusies uit vergelijkende performanceoverzichten. De experts voorzien dat er een risico aanwezig is dat men in een glazen huis terecht kan komen, waardoor er voornamelijk negatieve en demotiverende prikkels op het gevangeniswezen af zullen komen. Men wil daarbij benadrukken dat men het wenselijk acht dat de performance van de inrichtingen inzichtelijk wordt, maar dan wel met de nuance die recht doet aan de com-

plexiteit van de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Als beheersmaatregel bij dit risico stelt men voor actief naar buiten te treden met een genuanceerd beeld van de performance van de penitentiaire inrichtingen. De 'benchmark-gedachte' waarin naast verbeterpunten ook positieve punten worden vermeld, moet daarbij het uitgangspunt zijn. Elke organisatie kent volgens de experts sterkere en zwakkere kanten; dit moet in performancevergelijkingen tot uitdrukking komen. De experts zien tevens een oplossing in het gebruik van meerdere bronnen voor performancevergelijkingen (triangulatie door middel van multimethod gebruik). Hiermee komt er meer nuance in de performancevergelijkingen en wordt duidelijk dat de taken en problemen waar een penitentiaire inrichting voor staat, complex zijn. Ook zou bij de vergelijkingen een analyse moeten worden gevoegd met een oordeel over de grootte van de verschillen. Dit kan op basis van significantie of de afwijking van de performance ten opzichte van de verwachte score gezien de omstandigheden (restrictieve factoren) van een penitentiaire inrichting.

7.4 Samenvattend: ex-ante-uitvoeringsanalyse

Met inachtneming van enkele randvoorwaarden wordt verondersteld dat de invoering van benchmarking in het gevangeniswezen het mogelijk maakt te *leren*, *verbeteren* en *verantwoorden* van de performance. De beleidslogica-analyse laat zien dat het zowel theoretisch als empirisch aannemelijk is dat benchmarking bij kan dragen aan de beoogde doelen. Voorts zijn de experts overwegend positief over de invoering van benchmarking, zo bleek uit de praktijkanalyse. Er wordt verwacht dat performancevergelijkingen van een betere kwaliteit zullen worden wanneer men een 'helder punt aan de horizon' verkrijgt. Inrichtingen worden dan aangezet tot betere performance en in staat gesteld om te leren van elkaar. Men ziet wel een aantal risico's en nadelen, maar er bleken daarbij telkens verschillende beheersmaatregelen aanwijsbaar waarmee de risico's kunnen worden ingeperkt. Alles bijeengenomen geeft de ex-ante-uitvoeringsanalyse een positief oordeel over de invoering van benchmarking.

8 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is de conclusie van het onderzoek opgenomen (paragraaf 8.1) en zijn in paragraaf 8.2 aanbevelingen geformuleerd.

8.1 Conclusie

Voorliggend rapport komt voort uit een wens om te onderzoeken wat een nieuw verbeter- en verantwoordingsarrangement, in het bijzonder benchmarking, voor het gevangeniswezen kan betekenen. Het arrangement zou zowel moeten bijdragen aan het interne leer- en verbetervermogen van de uitvoeringsorganisatie, als moeten voorzien in verantwoording, waardoor controle door de beleidsverantwoordelijken voldoende mogelijk is. Dit onderzoek stelt daarbij benchmarking *tussen inrichtingen* centraal. Dit rapport richt zich uitsluitend op de penitentiaire inrichtingen van het gevangeniswezen. Voorts wordt het onderwerp afgebakend met de performance van het *primair proces*, de werkzaamheden die betrekking hebben op het werken met en de zorg voor gedetineerden. De empirische analyse begrenst zich verder tot het performancethema veiligheid. Hoofdstuk 1 mondt uit in een aantal deelvragen, die hier worden beantwoord. Wanneer dat is gebeurd, wordt de centrale vraagstelling beantwoord.

Deelvraag 1

Wat houdt benchmarking in en welke kennisvragen dienen te worden beantwoord voordat implementatie ervan in het gevangeniswezen verantwoord plaats kan vinden?

Benchmarking in de publieke sector is een bedrijfsvoerings- en verantwoordingsinstrument dat gericht is op de belangrijkste doelstellingen van een organisatie, dat de performance van deze en soortgelijke organisaties vergelijkt, dat een prestatienorm stelt door een organisatie met het gewenste prestatieniveau aan te wijzen, en dat afwijkend presterende organisaties verbindt om *good practices* uit te wisselen en te implementeren, met het oogmerk de prestaties te verbeteren. In dit rapport wordt geconcludeerd dat ten behoeve van een verantwoorde invoering eerst inzichtelijk moet zijn welke concrete taken voortvloeien uit de missie van het gevangeniswezen. Met die kennis kan in kaart worden gebracht hoe de performance meetbaar kan worden gemaakt. Voorts werd vastgesteld dat er een onderscheid dient te worden gemaakt in de factoren die onderliggend zijn aan de scores op performance-indicatoren. Sommige factoren zijn beïnvloedbaar voor een management, andere niet. Voor deze laatste categorie factoren, de zogenoemde restrictieve factoren, zou moeten worden gecorrigeerd in de performansescores, zodat de scores in hogere mate de daadwerkelijke prestaties van een inrichting weergeven en niet een resultante zijn van de gegeven omstandigheden. Tot slot zou voor een verantwoorde invoering moeten worden gekeken of er ook

bijkomende, onbedoelde effecten van benchmarking kunnen optreden (en hoe deze tegen te gaan of te voorkomen zijn).

Deelvraag 2

Wat zijn de voornaamste doelstellingen van het primair proces van een penitentiare inrichting en op welke wijze kunnen deze worden geoperationaliseerd in prestatie-indicatoren binnen de beschikbare databronnen?

In dit onderzoek bleek dat er vanuit verschillende invalshoeken eisen aan de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in het gevangeniswezen kunnen worden gesteld. Van de strafdoelen vergelding, generale en individuele preventie zijn performancethema's afgeleid. Daarbij zijn ook de onderwerpen uit de missie van het gevangeniswezen en relevante beleidsdocumenten betrokken. De analyse komt uit op de volgende hoofdonderwerpen: veiligheid (van de maatschappij, de gedetineerden en het personeel), menswaardigheid en resocialisatie van gedetineerden. De prestaties moeten bovendien worden geleverd tegen zo laag mogelijke kosten (doelmatigheid).

Aan de hand van nationale en internationale wet- en regelgeving en beleidsdocumenten blijkt het mogelijk concrete en meetbare taken te formuleren. De meetbaarheid wordt daarentegen ingeperkt doordat landelijk uniform verzamelde performance-informatie schaars is. De informatie uit de surveys onder personeel en gedetineerden heeft voldoende psychometrische kwaliteiten om nader te analyseren op de geschiktheid voor performancevergelijkingen. De overige beschikbare informatie wordt ontleend aan de planning- en controlcyclus. Daarvan worden enkele metingen wel en enkele metingen niet betrouwbaar geacht. Voorts blijkt dat bij het performancethema veiligheid het grootste aantal metingen beschikbaar is. Verschillende taken kunnen worden gemeten, gebaseerd op diverse bronnen. Het verdere onderzoek beperkte zich daardoor tot het thema veiligheid. Ten aanzien van de andere performancethema's zullen meer taken meetbaar moeten worden om in de toekomst performancevergelijkingen verantwoord te laten zijn.

Deelvraag 3

Welke factoren hangen empirisch samen met de performance van penitentiare inrichtingen?

Door middel van een literatuurraadpleging werd inzichtelijk dat er een breed scala aan factoren verondersteld wordt van invloed te zijn op de veiligheid in een penitentiare inrichting. Een expertgroep met vestigingsdirecteuren van het gevangeniswezen heeft de factoren die uit de wetenschappelijke literatuur naar voren kwamen tegen het licht gehouden. Men kwam tot de conclusie dat niet alle factoren beïnvloedbaar zijn door het inrichtingsmanagement. Het gaat om de individuele gedetineerdenkenmerken: leeftijd in jaren, aantal eerdere misdaden, type huidig delict, strafduur, geschiedenis met geweld,

emotionele en psychiatrische stoornissen, land van herkomst (van ouders), lid van gezin, scholing en werkgelegenheid. Ook enkele kenmerken van de inrichting zijn niet door het management te beïnvloeden, te weten de getalsverhouding tussen personeel en gedetineerden, meerpersoonscelgebruik, de celcapaciteit (op afdelingsniveau), het gebouw en het regime. De expertgroep oordeelde dat het resterende en overgrote deel van de factoren wel in enige mate onder invloed staat van het inrichtingsmanagement en het personeel. Het gaat daarbij om de *samenstelling* van de gedetineerdenpopulatie per afdeling, de samenstelling van het personeelsbestand, de detentieomstandigheden, de beveiliging en elementen van personeelsmanagement. In empirische analyses is bezien of voornoemde factoren een statistische samenhang hebben met de metingen op het gebied van het performance-thema veiligheid. Zowel restrictieve als beïnvloedbare factoren bleken, vaak tegelijk, samen te hangen met de scores op de prestatie-indicatoren van veiligheid. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de scores deels wel en deels niet onder invloed staan van het inrichtingsmanagement.

Deelvraag 4

Op welke wijze kan de performance van penitentiaire inrichtingen vergelijkbaar in beeld worden gebracht, rekening houdend met de omstandigheden waarop een inrichtingsmanagement *geen* invloed heeft?

Restrictieve factoren zijn van invloed op de scores van de performance-indicatoren. Om die reden is naar een methodologie gezocht die rekening houdt met deze invloed. Met de voorgestelde methodologie wordt per inrichting geanalyseerd of men een significant verschil met de verwachte score realiseert gezien de gegeven omstandigheden van die inrichting (restrictieve factoren). De empirische analyses maken duidelijk dat met deze methodologie een aanmerkelijk ander beeld ontstaat bij een performancevergelijking tussen penitentiaire inrichtingen. Niet alle indicatoren bleken geschikt voor performancevergelijkingen. Enkele metingen variëren niet of nauwelijks tussen inrichtingen, waardoor de discriminerende kracht ontbreekt om performanceverschillen bloot te leggen, hetgeen het uitgangspunt is van benchmarking.

Door middel van een correlatieanalyse is inzichtelijk gemaakt dat de scores van de inrichtingen op de onderscheiden indicatoren in een redelijk groot aantal gevallen samenhangen, waarbij de richting van de correlaties laat zien dat de metingen geen tegengesteld performancebeeld van veiligheid genereren. Hierdoor is geconcludeerd dat de scores op de indicatoren in zekere mate tot eenzelfde performancethema behoren (veiligheid) en inhoudelijke consistentie vertonen. In een totaaloverzicht is het mogelijk om de afwijkingen van inrichtingen op de prestatie-indicatoren in één beeld te vatten. Geconcludeerd kan worden dat een dergelijke *overall ranking* van inrichtingen in hogere mate recht doet aan de prestaties van inrichtingen dan wan-

neer er een performanceoverzicht wordt gemaakt op basis van een enkele meting. Doordat metingen uit verschillende bronnen worden gebruikt om tot een overzicht te komen, worden meer facetten van het performancethema meegenomen in de vergelijking, en kan worden verondersteld dat zo de daadwerkelijke veiligheidssituatie in de penitentiaire inrichtingen beter wordt gemeten.

Deelvraag 5

Wat zijn mogelijke risico's en ongewenste neveneffecten van implementatie van benchmarking in het gevangeniswezen?

De invoering van benchmarking in het gevangeniswezen beoogt te bevorderen dat inrichtingen leren van elkaar, dat ze hun performance verbeteren en dat ze deze verantwoorden. Om te weten te komen of die verwachting reëel is, is een ex-ante-uitvoeringsanalyse verricht. De analyse laat zien dat zowel theoretisch als empirisch kan worden aangenomen dat benchmarking bij kan dragen aan de beoogde doelen. Voorts zijn de experts (directeuren van het gevangeniswezen) overwegend positief over de invoering van benchmarking, zo bleek uit de praktijkanalyse. Er wordt verwacht dat wanneer performancevergelijkingen van betere kwaliteit zullen zijn, men een 'helder punt aan de horizon' verkrijgt, inrichtingen worden aangezet tot (nog) betere prestaties en inrichtingen in staat worden gesteld om te leren van elkaar. Men ziet wel een aantal risico's en nadelen bij de invoering van benchmarking in het gevangeniswezen. De experts benoemen bijvoorbeeld het risico van kortzichtigheid in het handelen van medewerkers en managers; een nadruk op fouten en incidenten zou niet aanzetten tot een managementcultuur van *leren en verbeteren*. Een beheersmaatregel bij dit risico kan zijn dat organisaties die een mindere performance op een bepaalde indicator kennen, op een ander gebied wel goed scoren en juist een andere organisatie wat te leren hebben. Een dergelijke balans tussen leren en aanleren wordt verondersteld motiverend te werken.

Een ander risico is dat het gebruik van indicatoren kan leiden tot beperking van de aandacht tot datgene wat gemeten kan worden. Sommige kwalitatieve zaken in het penitentiair primair proces (bijvoorbeeld de detentieomstandigheden) laten zich echter lastig vangen in (performance)metingen. Een oplossing hiervoor is gebruik te maken van meerdere bronnen en meetmethoden, zodat meer facetten van een performancegebied bereikt kunnen worden. De experts benadrukken bovendien dat bij benchmarking ook gekeken dient te worden naar het verhaal achter de performanc cijfers. De nadruk moet liggen op het leren en verbeteren. Hoewel dat niet vrijblijvend moet zijn, moet het gesprek worden aangegaan over de manier waarop de performance is bewerkstelligd, en onder welke omstandigheden.

Wanneer er continue aandacht is voor de mogelijkheid dat onbedoelde effecten kunnen optreden, zoals een groot aantal effecten dat is beschreven in dit

onderzoek, wordt verondersteld dat benchmarking bij zal dragen aan het beoogde doel (leren, verbeteren en verantwoorden van de performance). Alles bijeengenomen volgt uit de ex-ante-uitvoeringsanalyse de verwachting dat de invoering van benchmarking het beoogde effect kan hebben.

De centrale vraag

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

In dit onderzoek is geconstateerd dat de invoering van een benchmarkinstrument in het gevangeniswezen bij kan dragen aan de bevordering van de performance van de penitentiaire inrichtingen. Veel technische en organisatorische randvoorwaarden zijn reeds aanwezig voor invoering, in andere randvoorwaarden kan zonder grote inspanningen worden voorzien. Er is bijvoorbeeld een overkoepelende missie en er zijn metingen die via dezelfde methoden worden verzameld die iets zeggen over de performance (met name op het gebied van veiligheid). Tussen inrichtingen blijken de scores op deze metingen in een aantal gevallen te verschillen, waardoor ze in aanmerking komen voor benchmarking. Vergelijkingen tussen inrichtingen kunnen echter niet zomaar worden gemaakt; inrichtingen hebben niet dezelfde uitgangspositie. Penitentiaire inrichtingen verschillen bijvoorbeeld in het soort gebouw waarin ze zijn gehuisvest, het regime dat wordt gevoerd en of er al dan niet meerpersoonscellen worden gebruikt. Deze omstandigheden zijn een gegeven en verklaren een deel van de verschillen tussen inrichtingen. Voor een ander deel worden verschillen verklaard door factoren die *wel beïnvloedbaar* zijn door het inrichtingsmanagement en het personeel. Door dit deel van de verschillen te isoleren kunnen vergelijkingen tussen inrichtingen worden gemaakt waarop benchmarking zich kan baseren. Uit de empirische analyses is gebleken dat veel indicatoren samenhangen met factoren die door het inrichtingsmanagement beïnvloedbaar zijn. Deze factoren bevinden zich op terreinen als personeelsmanagement, bejegeningstijlen, detentieomstandigheden en de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie op een afdeling.

Met een ex-ante-uitvoeringsanalyse is vastgesteld dat benchmarking het beoogde effect kan hebben, namelijk het bevorderen van het leren, verbeteren en verantwoorden van de performance. Er zijn echter, vanuit wetenschappelijk oogpunt, 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, terwijl bestuurders en vestigingsmanagers er actief mee bezig moeten zijn. Actieve en blijvende aandacht bij bestuurders en vestigingsmanagers voor onbedoelde neveneffecten van performancemeting en benchmarking is daarom noodzakelijk voor de effectiviteit van het instrument. De vestigingsmanagers moeten ver-

zekeren dat zij zich een ‘lerende attitude’ aanmeten. De regiodirecteuren zouden ruimte moeten bieden (in tijd en middelen) voor innovatie binnen de inrichtingen en zich niet direct sturend op moeten stellen wanneer performancevergelijkingen beschikbaar komen. Benchmarking dient evenwel niet vrijblijvend te zijn; de sectordirectie kan het proces van leren en verbeteren stimuleren en er zo nodig zelfs op sturen. De bereidheid tot verandering en leren van elkaar is doorslaggevend voor het succes van het instrument. Ondanks het feit dat er geen garanties kunnen worden gegeven over het effect van de invoering van benchmarking in het gevangeniswezen, zijn meerdere aanwijzingen aangetroffen dat benchmarking mogelijk is en ook bij kan dragen aan de verhoging van performance. Een aantal aanbevelingen wordt hier opgesomd ter ondersteuning van een verantwoorde invoering.

8.2 Aanbevelingen

8.2.1 *Herijken indicatoren*

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. De huidige performance-indicatoren van het gevangeniswezen zijn tien jaar geleden geformuleerd. De analyse in hoofdstuk 3 van dit rapport, alsook de bijeenkomst met de expertgroep met inrichtingsdirecteuren, wees uit dat de huidige set prestatie-indicatoren (van de planning- en controlcyclus) de doelstellingen van de organisatie en de daaruit voortvloeiende taken maar ten dele dekt. Het herijken van prestatie-indicatoren is bovendien wenselijk wanneer er veranderingen zijn geweest in bijvoorbeeld de missie, de doelstellingen, de processen en de structuur van de organisatie.

Het corrigeren voor restrictieve factoren levert voor veel indicatoren een ander beeld op. Wanneer de indicatoren worden getoetst en zo nodig bijgesteld, zou de wijze van analyse van de scores ook aangepast kunnen worden in het licht van die bevinding. Ook wordt aanbevolen *output* centraal te stellen. Als de scores op de indicatoren systematisch verschillen tussen inrichtingen en gecorrigeerd zijn voor de gegeven omstandigheden van die inrichtingen, vertegenwoordigen deze scores in hogere mate de beïnvloedbare performance van het management en het personeel. Een dergelijke situatie wordt verwacht het verbeteren van de performance te bevorderen. Het gebruik van indicatoren met betrekking tot *outcome*, zoals recidivemetingen, werd in deze studie (nog) niet haalbaar geacht. Achter het verband tussen een *outcome-maat* en de uitvoering in het penitentiair primair proces gaat vermoedelijk een complexe causaliteitsproblematiek schuil. Nader onderzoek is nodig om hiervan de mogelijkheden te bezien.

In dit onderzoek werd geconstateerd dat het gevangeniswezen veel mogelijkheden heeft voor het gebruik van meerdere meetmethoden voor performancevergelijkingen. Er is gebruikgemaakt van bestaande audits, een gedeteneerdensurvey, een personeelssurvey en diverse registratiebronnen. Aanbevolen wordt om te blijven onderzoeken of er nog andere geschikte metingen zijn. Wanneer informatie beschikbaar is, zou overwogen moeten worden die mee te nemen om een – nog waarheidsgetrouwer – beeld van de performance te verkrijgen. Te denken valt aan bronnen zoals jaarverslagen van commissies van toezicht, arbocatalogi, digitale RI&E, de Gebruikers Voorwaarden Monitor (GVM), inspecties (bijvoorbeeld Arbeidsinspectie of Inspectie voor Sanctietoepassing), financiële informatie, Tulp (artikelplaat-singen en suïcidecijfers), Terugdringen Recidive InformatieSysteem (TRIS) en nazorginformatie (DPAN). Daarbij moet uitdrukkelijk worden vermeld dat eerst de betrouwbaarheid en validiteit van dergelijke bronnen moeten worden getoetst en dat inzichtelijk moet zijn welke inspanningen moeten worden geleverd om de informatie geschikt te maken voor adequate vergelijkingen.

8.2.2 *Uitwisselen van good practices*

Wanneer er tussen organisatieonderdelen performanceverschillen zijn aangetroffen en men tot het oordeel is gekomen dat deze verschillen moeten worden geslecht, dan kunnen de organisaties elkaar ‘opzoeken’ om ervaring en kennis uit te wisselen. Er moet daarbij rekening worden gehouden met problemen bij de transitie van *good practices*, zoals kosten, cultuurverschillen, contextverschillen, programma-integriteit en conflicterende organisatiewaarden. Deze problemen en effecten kunnen ertoe leiden dat een *good practice* van de ene organisatie in een andere organisatie negatief uitpakt. Meer zekerheid kan worden verkregen door bijvoorbeeld collegiale toetsing en advies te gebruiken. Om meer zekerheid te hebben over de uitwerking van een bepaalde *good practice* kan ook wetenschappelijke kennis van waarde zijn.

8.2.3 *Risico's van ranking*

Een ranking geeft een gemakkelijk interpreteerbaar overzicht van de performance van meerdere organisatie(onderdelen). Die interpretatie is wel aan een aantal grenzen gebonden. Wanneer performanceoverzichten worden gemaakt met rankings (of ratings), zegt dat niets over de absolute verschillen. Organisaties kunnen wat betreft hun resultaat een (niet significant) klein verschil hebben, maar in een ranking vier plaatsen uit elkaar liggen. De absolute scores moeten daarom ook worden meegenomen in de beoordeling van de performance.

Een ranking zegt overigens niets over de mate waarin een inrichtingsmanagement performanceverbetering nastreeft (dit zou theoretisch over alle organisaties gelijk kunnen zijn, terwijl er aanzienlijke performanceverschillen bestaan).

8.2.4 *Blijvende zoektocht naar beïnvloedbare factoren*

Een verbeter-, leer- en verantwoordingsinstrument moet blijvend onderwerp zijn van (wetenschappelijk) onderzoek. Kennis over beïnvloedbare factoren die samenhangen met de performancemetingen draagt bij aan de mogelijkheden om de performance te verbeteren. In dit onderzoek is daartoe een eerste aanzet gedaan. In de toekomst verdienen padafhankelijke relaties (een reeks opeenvolgende factoren die als het ware een kettingreactie vormen) nadere studie, waarin ook kan worden gekeken naar interveniërende en mediërende effecten. De schaal 'omgaan met gedetineerden' is bijvoorbeeld invloedrijk. Deze schaal staat mogelijk niet op zichzelf, maar kan afhankelijk zijn van andere HRM-aspecten (bijvoorbeeld werkdruk of leiderschap).

8.2.5 *Normstelling*

Voor elke performance-indicator kan een norm worden gesteld, zodat het gewenste prestatieniveau tot uitdrukking komt. Een landelijke norm is mogelijk, maar er kunnen ook prestatieafspraken voor elke inrichting worden gemaakt. Vaak wordt het gemiddelde als norm gekozen. Dit heeft echter het nadeel dat middelmaat wordt nagestreefd. Organisaties boven het gemiddelde worden doorgaans niet gemotiveerd de performance verder te verbeteren en kunnen daardoor een passieve houding aannemen. Hierdoor kan in de loop der tijd het landelijk gemiddelde lager worden en de performance van alle organisaties zijn afgenomen (*isomorfisme*; Power, 1994). Wanneer een norm wordt *gesteld*, treedt dit probleem niet op; de norm beweegt niet mee met de gerealiseerde scores zelf. Dit vraagt echter wel om bewuste en vaak controversiële keuzes van politiek en beleid. Ten aanzien van enkele taken van het gevangeniswezen zijn er natuurlijk wel heldere, minder controversiële en meetbare normen geformuleerd in wet- en regelgeving.

8.2.6 *Implementatie van benchmarking*

De implementatie van benchmarking in het gevangeniswezen vergt een aantal inspanningen. Naast de voornoemde aanbevelingen moet zorg worden gedragen voor een betrouwbare informatieverzameling. De data die worden gebruikt voor performancevergelijkingen moeten betrekking hebben op hetzelfde tijdvak en gebaseerd zijn op dezelfde meetmethoden. Daarbij moeten de metingen eenzelfde indeling van inrichtingen en afdelingen aanhouden.

Benchmarking dient niet vrijblijvend te zijn. Het is daarom aan te bevelen dat de regiodirecteuren van het gevangeniswezen een actieve rol vervullen bij het volgen van de performancevergelijkingen, uitwisseling van *good practices*, het stellen van normen en het eventueel bijsturen wanneer de performance niet wordt verbeterd. Zij zouden de voorvechters (*champions*) moeten zijn van het systeem dat aan moet zetten tot innovatie en leren van elkaar. In een leerproces moeten performanceverschillen tot op zekere hoogte worden toegestaan, maar op de langere termijn is dat niet meer vrijblijvend en kan worden ingegrepen door de regiodirecteuren of hogere bestuurslagen. Om deze beoordeling te maken moeten de performancecijfers altijd worden gecombineerd met andere bronnen, zoals een managementgesprek, inspecties of audits. Prestatiemeting kan alleen een effectieve functie in organisaties vervullen, wanneer er naast een systeem van productdefinities en prestatie-indicatoren ook een set spelregels wordt ontwikkeld. De bestuurder moet zich namelijk terughoudend opstellen bij het beoordelen van de cijfers. Er moet tolerantie bestaan voor afwijkende performanscores. Bestuurder en uitvoeringsmanager moeten samen tot een duiding van de cijfers komen. Ook al wordt er rekening gehouden met een aantal restrictieve factoren, er zijn altijd lokale omstandigheden (die niet zijn gemeten of gemeten kunnen worden) van invloed op de prestaties. Deze kunnen alleen worden geïnterpreteerd in interactie met de uitvoeringsmanager. Als die ruimte er niet is, lokt dat perverterend gedrag uit (De Bruijn, 2002).

Ten slotte moet ervoor worden gezorgd dat er niet te veel sturingsinstrumenten worden gevoerd. Benchmarking, zoals in dit onderzoek voorgesteld, maakt gebruik van bestaande bronnen en systemen. De voorgestelde methode is een manier waarop instrumenten zoals de planning- en controlcyclus en het A3-jaarplan, kunnen worden toegepast om de performance te bevorderen.

Summary

Benchmarking in the prison system

A study on the possibilities of comparing and improving performance

Cause

This study has been requested by the Dutch National Agency of Correctional Institutions (DJI) and the Directorate General of Prevention, Youth and Sanctions (DGPJS). DJI is responsible for the execution of prison sentences and judicial measures, and falls under the policy responsibility of DGPJS. The prison system is DJI's largest sector, confronting it with a growing need for information among, for instance, administrators, politicians and inspectors. They ask an increasing number of questions about the implementation, whether or not prompted by incidents. As a result, the starting point arising from the established relation between DJI and the Ministry of Security and Justice (DJI is a cost-benefit service), of accountability according to main lines, is subject to growing pressure. For this reason, the sector is left with less scope to deal with problems innovatively and to search for ways to do better. Against this background, DJI and DGPJS want to explore the options to improve their grip on the implementation of tasks by the correctional institutions. These tasks relate to the fields of safety and the humane treatment and rehabilitation of inmates. The objective is to find an instrument with which the performance of different institutions can be *compared*, while at the same time, it will also help with *learning, improving, and accountability*. The WODC has been asked to examine the potential of benchmarking as an instrument to make the performance levels more transparent and to stimulate the learning- and improving process, thus strengthening the trust between administrators and executing agencies. The central question of this study is:

How can we draw an integral comparison between the performances of correctional institutions, and in what way should benchmarking take place if we want to stimulate learning, improvement and accountability?

Method

For this study, we have used the literature from different scientific fields, such as public administration and penology. We have also carried out quantitative analyses of empirical figures from the Dutch prison system. In addition to this, we have consulted experts working within the prison system.

Findings

What does benchmarking entail?

Benchmarking came into being in the business world, as a method to enable organisations and parts of organisations to ‘copy each other’s tricks’, to make them more successful in realising their objectives. As an instrument, benchmarking has come to absorb more and more functions, such as the monitoring and comparing of performances, the transference of *good practices*, and providing management information. The comparison of performance and the uncovering of differences are meant to incite organisations to action.

Is benchmarking also suitable for the public sector?

The usefulness of benchmarking for the public sector is not evident. For public organisations, a bad performance does not immediately turn into a threat to their existence, because the free market process affects them less. In the meantime, however, different branches within the public sector have acquired positive experiences with benchmarking. Providing insight into differences in performance incites to action and measures, but the public organisations’ administrators should see to it that the instrument is used actively.

Which data can be used to measure achievements?

Experiences from other branches at home and abroad show that measurements regarding rather abstract objectives (‘outcome’, which for instance relates to public safety and the prevention of recidivism in the case of correctional institutions), are as yet unsuitable to give a picture of the performance of public organisations. The contribution of a public organisation to such phenomena is uncertain and indirect at best, hard to trace and just one of the factors at work. Instead, it seems a better idea to use the direct results of the implementation (‘output’) and the way in which these results have been achieved (‘throughput’).

How should achievements be valued?

Benchmarking in the public sector does not need to aim for the highest imaginable achievement on every indicator, as is often the case in the business world. It is not desirable, for example, that the inmates live in luxury; on the other hand, it is regulated by law that inmates must have access to particular services, such as sports facilities, a visiting area, and a library. Thus, a standard needs to be laid down for the desired performance level. In addition to effectiveness, efficiency is important as well. When two organisations both meet the standard, the one with the lowest cost performs the best.

What is the definition of benchmarking in the public sector?

Benchmarking in the public sector is an instrument to be used for the purpose of operational management and accountability, focused on the most important goals of an organisation. It measures and compares the performances of this and other, similar organisations and lays down a standard of achievement by appointing one organisation as the ‘desired level performer’. It connects this organisation with others that deviate from the standard, to exchange and apply ‘good practices’ in order to improve the overall performance.

Which themes should be the subject of the performance measurement and the benchmarking?

The prison system executes the prison sentences and judicial measures imposed by a judge. The judge’s objective in imposing detention is therefore the first thing to go on. The so-called objectives of punishment are repayment, specific prevention and general prevention. Not every one of these objectives of the judge has a direct effect on the implementation by the prison system.

The areas in which correctional institutions do need to perform are:

- the safety of inmates and staff in the prison (internal safety);
- no escapes (external safety);
- human dignity;
- rehabilitation.

From these performance themes arise all kinds of tasks. In this study, we have mapped these out based on relevant Dutch policy documents, legislation and rules.

Measurements are available on the theme of safety. The planning and control cycle and surveys among personnel and inmates, for instance, provide data on safety. With regard to other task areas, nationwide data are available only to a limited extent. For this reason, we have decided to limit our study to the performance theme of safety.

Which limiting factors should be taken into account when carrying out a performance measurement?

The available data on safety do not always clearly show the extent to which a correctional institution controls the safety situation. When carrying out a performance measurement, we assume that the scores can be attributed to the accomplishments of the management and staff, but this is not necessarily true. The organisation’s situation can play a role as well, like for instance the region, the building, or the type of inmates housed by the prison. For this reason, a useful performance comparison takes into account the ‘given circumstances’. In this study, we have called these *restrictive factors*. From the literature, we have extracted an overview of the factors that are important with

regard to the safety in a correctional institution. Subsequently, we have asked experts to assess the extent to which these factors can be influenced.

Restrictive factors regarding the performance theme of safety are:

- characteristics of the inmates, such as age, the number of offences committed earlier, ethnicity, and possible emotional and mental disorders;
- characteristics of the institution, such as the use of one cell by more than one individual, the size of the institution, the architectural set-up of the cell complex, and the open or closed nature of the regime.

Influenceable factors are:

- the composition of the prison population per living unit;
- the composition of the work force;
- the circumstances of detention;
- security measures;
- aspects of staff management, such as styles of leadership, communication between staff members, and the ways in which inmates are treated.

Which factors are important for safety?

For this study, we have carried out quantitative analyses to check whether the restrictive factors and the influenceable factors are correlated to the scores of correctional institutions on safety indicators. These analyses show that for most indicators, the scores correlate to both restrictive factors and influenceable factors.

The *architectural model of the building* and the *regime* turn out to be restrictive factors that are often correlated to the scores of the indicators. This proves that it is important to adjust the performance scores for restrictive factors.

Influenceable factors that correlate significantly to the indicators of the performance theme of safety are *management aspects* (such as the staff's workload, the extent of their autonomy, support by colleagues and styles of leadership), treatment styles used by staff, and the circumstances of detention of the prisoners (such as hygiene and contact with the outside world).

How can quantitative data be used to compare the performance of correctional institutions?

For this study, we have tested a model that calculates the expected performance score for every institution with the aid of restrictive factors, based on quantitative data. A comparison between the expected and the realised score makes clear how an institution performs and how the different institutions relate to one another. An order of ranking based on this model provides a considerably different picture than one that would have been based on the unadjusted figures. This proves that the model is useful.

In this way, it is possible to judge the performances of correctional institutions for every indicator while the local circumstances have been taken into account. Taken together, the indicators provide an all-encompassing picture of the performance of each institution with regard to each theme.

How can measuring errors be avoided?

While benchmarking, the risk of measuring errors and one-sided judgements can be considerably decreased by the use of different sources (such as registrations of the number of incidents, and surveys) and by measuring different aspects of one theme. With regard to the safety theme, for instance, one can measure how safe people feel *as well as* the number of registered incidents. This is what we have done in this study.

Another way to track down measuring errors is to check whether the measurements for different indicators are consistent with regard to content. This often turned out to be true.

Is benchmarking in the prison system effective?

By means of an ex ante implementation analysis, we have examined which consequences the introduction of benchmarking in the prison system may have. The methodology we have used consisted of three parts: an analysis of policy logic, a practice analysis, and a risk assessment.

The analysis of policy logic shows that it is to be expected, both in view of the experiences in other branches and countries and for theoretical reasons, that benchmarking may contribute to the intended goals.

The majority of prison governors in the expert panel reacted positively to the introduction of benchmarking, as a practice analysis has shown. The expectation is that improved comparisons of performances will generate 'a bright spot on the horizon', which will stimulate institutions to improve their performance and to learn from each other.

The prison governors in the expert panel do see risks, however. A rigid focus on particular performance indicators can make people focus their attention solely on what is measured, and can make the fear of making mistakes become preponderant. Yet, the governors think that such risks can be controlled by using different measuring methods and sources while benchmarking. Taking into account restrictive factors will be a help as well. Not all the institutions should be subjected to the same demands with regard to their performance; there should be some room for variation, enabling institutions to implement innovative measures. Above all, the prison management should always get the opportunity to throw more light on the figures and provide a context in discussions.

All in all, the ex ante implementation analysis provides a largely positive judgement of the introduction of benchmarking.

Conclusions

- In this study, we have found that it is possible to introduce benchmarking in the prison system and that this can contribute to the improvement of the performances of correctional institutions.
- Many of the technical and organisational preconditions for such an introduction are already being met. There is, for instance, an umbrella mission statement for correctional institutions, there are measurements that tell us something about the performances, and these measurements are carried out in the same way in all institutions. Between institutions, the scores for a number of indicators do actually turn out different, which is another precondition of benchmarking. It is possible to meet other preconditions without too much effort.
- Isolating the circumstances that cannot be controlled by management from those that it can influence makes it possible to make a better comparison between the performances of different institutions.
- It is to be expected that benchmarking will indeed result in improved performances, improve learning and clear accounts. Yet, from a scientific point of view, there is no guarantee that the instrument will be effective, nor is it certain that it will have the intended learning effect. There is a danger, for instance, that benchmarking will become no more than just a protocol, which will take up additional time from administrators and local managers without, in fact, yielding much. For this reason, it will be necessary to pay active and continuous attention to such side effects. In this context, a ‘learning attitude’ of those in charge should be the basic attitude.
- The regional prison governors should provide a sufficient amount of time and adequate means for innovations within the institutions. They should not immediately be too directing when performance comparisons become available. On the other hand, benchmarking should not be free of engagement; the sector management may stimulate and, if needed, guide the process of learning and improving. The willingness to change and learn from each other is decisive for the success of benchmarking.

Recommendations

The following recommendations serve to support a sensible introduction:

- Performance indicators should be connected with the organisation and the measurements should enable analysts to uncover differences between institutions. Against this background, it is recommended to examine the performance indicators periodically and to revise these when needed.
- More data should be gathered to provide the basis for an increase of the performance measurement regarding *human dignity* and *rehabilitation*.

- The possibility that *good practices* will not have the same effect in all institutions should be taken into account.
- Caution is called for when interpreting the order of ranking of performance scores: a lower order of ranking does not necessarily mean that an institution's performance is much worse in an absolute sense.
- It is necessary to keep investing in scientific research on factors connected to performance indicators that can be influenced.
- The standards determined for performance indicators should be dealt with consciously. An national average is not the ideal standard. There is a good chance that institutions that achieve above average will then slacken the reins, which will lower the average performance of all correctional institutions and will lead to a downward adaptation of the standard, which will generate a downward spiral.
- Benchmarking should be thoroughly embedded in the organisation of the prison system. See to the gathering of reliable data and let all persons in charge (in high and low positions) make active use of the instrument, in order to learn and to innovate.
- While forming their opinion, managers should always place figures regarding performance in a context and include 'the story behind the figures' in their considerations.

Literatuur

- Adams, K. (1992). Adjusting to prison life. In M. Tonry (red.), *Crime and justice: A review of research* (vol. 16) (pp. 275-359). Chicago: Chicago University Press.
- Algemene Rekenkamer (2003). *Handreiking meten van doelmatigheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Applegate, B.K., & Paoline III, E.A. (2007). Jail officers' perceptions of the work environment in traditional versus new generation facilities. *American Journal of Criminal Justice*, 31, 64-80.
- Arts, W. (1976). Moderne wetenschapstheorie en symbolisch interactionisme: Enkele problemen. *Mens & Maatschappij*, 51, 25-42.
- Baldry, E., McDonnell, D., Maplestone, P., & Peeters, M. (2003). Australian prisoners' post-release housing. *Current Issues in Criminal Justice*, 15, 155.
- Bales, W.D., Bedard, L.E., Quinn, S.T., Ensley, D.T., & Holley, G.P. (2005). Recidivism of public and private state prison inmates in Florida. *Criminology and Public Policy*, 4(10), 101-127.
- Bales, W.D., & Mears, D.P. (2008). Inmate social ties and the transition to society: Does visitation reduce recidivism? *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 45(3), 287-321.
- Baskin, D., Sommers, I., & Steadman, H. (1991). Assessing the impact of psychiatric impairment on prison violence. *Journal of Criminal Justice*, 19(3), 271-280.
- Bass, B.M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*, 18, 19-31.
- Behn, R.D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Berg, M.T., & DeLisi, M. (2006). The correctional melting pot: Race, ethnicity, citizenship, and prison violence. *Journal of Criminal Justice*, 34, 631-642.
- Berk, R., Krieglner, B., & Baek, J.H. (2006). Forecasting dangerous inmate misconduct: An application of ensemble statistical procedures. *Journal of Quantitative Criminology*, 22(2), 131-145.
- Bernard, T. (1990). Angry aggression among the 'truly disadvantaged'. *Criminology*, 28(1), 73-96.
- Birgden, A. (2004). Therapeutic jurisprudence and responsivity: Finding the will and the way in offender rehabilitation. *Psychology, Crime & Law*, 10(3), 283-295.
- Bowker, L.H. (1985). An essay on prison violence. In M. Brasswell, S. Dillingham & R. Montgomery, Jr. (red.), *Prison violence in America* (pp. 7-18). Cincinnati: Anderson.
- Bogaerts, S., & Hartogh, V. den (2008). *Onderlinge agressie en geweld van personeelsleden in een penitentiaire inrichting*. Den Haag: WODC. Cahier 2008-1.
- Bottoms, A.E. (1999). Interpersonal violence and social order in prisons. *Crime & Justice*, 26, 205-281.

- Breslow, N.E. (1996). Generalized linear models: Checking assumptions and strengthening conclusions. *Statistica Applicata*, 8, 23-41.
- Brewer, M.B., & Crano, W.D. (1994). *Social psychology*, St. Paul, MN: West Publishing.
- Britton, D.M. (1997). Perceptions of the work environment among correctional officers: Do race and sex matter? *Journal of Criminology*, 35(1), 85-105.
- Bruder, K.A., & Gray, E.M. (1994). Public sector benchmarking: A practical approach. *Public Management*, 76, 9-14.
- Bruijn, J.A. de (2002). Prestatiemeting in de publieke sector: Strategieën om perverse effecten te neutraliseren. *Bestuurswetenschappen*, 2, 139-159.
- Bruijn, J.A. de (2007). *Managing performance in the public sector* (2e ed.). Londen/New York: Routledge.
- Bruijn, J.A. de, & Helden, G.J. van (2006). A plea for dialogue driven performance-based management systems: Evidence from the Dutch public sector. *Financial Accountability & Management*, 22(4), 405-423.
- Burgess, S., Propper, C., & Wilson, D. (2002). *Does performance monitoring work? A review of the evidence from the UK public sector, excluding health care*. Z.pl.: University of Bristol, CMPO. CMPO Working Papers Series, nr. 02/49.
- Burt, M.R. (1981). *Measuring prison results: Ways to monitor and evaluate corrections performance*. Washington, DC: US Department of Justice.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2007). *Nota vernieuwing Rijksdienst*. Den Haag: BZK.
- Camp, R.C. (1989). *Benchmarking: The search for Industry best practices that lead to superior performance*. Milwaukee: ASQ Quality Press.
- Camp, R.C., & DeToro, I.J. (1999). Benchmarking. In J.M. Juran & A.B. Godfrey (red.), *Juran's quality handbook* (5e ed.) (pp. 12.1-12.20). New York: McGraw-Hill.
- Camp, S.D. (1999). Do inmate survey data reflect prison conditions? Using surveys to assess prison conditions of confinement. *The Prison Journal*, 79(2), 250-268.
- Camp, S.D., & Gaes, G.G. (2005). Criminogenic effects of the prison environment on inmate behaviour: Some experimental evidence. *Crime & Delinquency*, 51(3), 425-442.
- Camp, S.D., Gaes, G.G., Klein-Saffran, J., Daggett, D.M., & Saylor, W.G. (2002). Using inmate survey data in assessing prison performance: A case study comparing private and public prisons. *Criminal Justice Review*, 27(1), 26-51.
- Camp, S.D., Gaes, G.G., Langan, N.P., & Saylor, W.G. (2003). The influence of prisons on inmate misconduct: A multilevel investigation. *Justice Quarterly*, 20(3), 501-533.
- Camp, S.D., Gaes, G.G., & Saylor, W.G. (2002). Quality of prison operations in the federal sector: A comparison with a private prison. *Punishment & Society*, 4(1), 27-53.

- Camp, S.D., & Lambert, E.G. (2006). The influence of organizational incentives on absenteeism: Sick-leave use among correctional workers. *Criminal Justice Policy Review*, 17(2), 144-272.
- Camp, S.D., Saylor, W.G., & Wright, K.N. (1999). Creating performance measures from survey data: A practical discussion. *Corrections Management Quarterly*, 3, 71-80.
- Campbell, D.T. (1975). Assessing the impact of planned social change. In G. Lyons (red.), *Social research and public policies: The Dartmouth/OECD Conference* (pp. 3-45). Hanover, NH: Dartmouth College, The Public Affairs Center.
- Cheeseman, K.E., Mullings, J.L., & Marquart, J.W. (2001). Inmate perceptions of security staff across various custody levels. *Corrections Management Quarterly*, 5(2), 41-48.
- Chen, M.K., & Chapiro, J.M. (2007). Do harsher prison conditions reduce recidivism? A discontinuity-based approach. *American Law and Economic Review*, 4, 1-29.
- Clarke, R.V. (1995). *Situational crime prevention*. Chicago: Chicago University Press.
- Cooke, D.J. (1989). Containing violent prisoners: An analysis of Barlinnie special unit. *British Journal of Criminology*, 129, 129-143.
- Council of Europe (2006). *Prison Rules*. Rec(2006)2, 11 januari 2006, 952^e vergadering.
- Cowper, J., & Samuels, M. (1998). Performance benchmarking in the public sector: The United Kingdom experience. In T. Bendell, L. Boulter & P. Goodstadt (red.), *Benchmarking for competitive advantage* (pp. 192-194). Londen: Pitman.
- Coyle, E. (2002). *Managing prisons in a time of change*. Londen: International Centre for Prison Studies.
- Craig, S.C. (2004). Rehabilitation versus control: An organizational theory of prison management. *The Prison Journal*, 84(4), 92S-114S.
- Cullen, F.T., Link, B.G., Cullen, J.B., & Wolfe, N.T. (1990). How satisfying is prison work? A comparative occupational approach. *Journal of Offender Counseling, Services and Rehabilitation*, 14, 89-108.
- Cullen, F.T., Link, B.G., Wolfe, N.T., & Frank, J. (1985). The social dimensions of correctional officers' stress. *Justice Quarterly*, 2, 505-535.
- Daggett, D.M., & Camp, S.D. (2010). Do official misconduct data tell the same story as the individuals who live in prison? *Criminal Justice Review*, 35, 200-219.
- Datar, S., Kulp, S., & Lambert, R. (2001). Balancing performance measures. *Journal of Accounting Research*, 39(1), 75-92.
- DiIulio, J.J. (1987). *Governing prisons: A comparative study of correctional management*. New York: Free Press.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen)(2001). *Sturen op output*. Den Haag: DJI. Intern document.

- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2004). *Corporate brochure Gevangeniswezen*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2006). *P&C-handleiding 2006 Gevangeniswezen*. Den Haag: DJI. Intern document.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2007). *Productspecificaties penitentiaire inrichtingen*. Den Haag: DJI. Intern document.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2008a). *Capaciteit en bestemmingen 2008*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2008b). *Personeel in kerngetallen*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2008c). *Landkaart DJI*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2008d). *Visie op interne veiligheid DJI*. Den Haag: DJI. Intern document.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2009a). *Functie-omschrijving Medior PIW'er*. Den Haag: DJI. Intern document.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2009b). *Intern Jaarverslag 2008*. Den Haag: DJI. Intern document.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2009c). *Masterplan gevangeniswezen 2009-2014*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2009d). *Model A3-jaarplan gevangeniswezen*. Den Haag: DJI. Intern document.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2009e). *Toetsingskader Externe Security Audits*. Den Haag: Intern document.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2010). *Gevangeniswezen in getal 2005-2009*. Den Haag: DJI.
- Dorsch, J.J., & Yasin, M.M. (1998). A framework for benchmarking in the public sector: Literature review and directions for future research. *International Journal of Public Sector Management*, 11(2/3), 91-115.
- Dowden, C., & Tellier, C. (2004). Predicting work-related stress in correctional officers: A metaanalysis. *Journal of Criminal Justice*, 32, 31-47.
- Driessen, F.M.H.M., Völker, B.G.M., Kamp, H.M. op den, Roest, A.M.C., & Moolenaar, R.J.M. (2002). *Zeg me wie je vrienden zijn: Allochtone jongeren en criminaliteit*. Zeist: Kerckebosch.
- Eagly, A.H., & Steffen, V.J. (1986). Gender and aggressive behavior: A meta-analytic review of the social psychological literature. *Psychological Bulletin*, 100, 309-330.
- Eggen, A.Th.J., & Kalidien, S.J. (red.) (2008). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 271.
- Ellemers, J.E. (1987). Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: Krachtige versus manipuleerbare variabelen. In P.B. Lehning & J.B.D. Simonis (red.), *Handboek Beleidswetenschap* (pp. 226-238). Meppel: Boom.

- Engel, R.S., & Calnon, J.M. (2002). Comparing benchmark methodologies for police-citizen contacts: Traffic stop data collection for the Pennsylvania state police. *Police Quarterly*, 7(1), 97-125.
- Falkowski, G., Pedigo, P., Smith, B., & Swanson, D. (1998). A recipe for ERP success. *Beyond Computing*, 44-45.
- Farkas, M.A. (1999). Correctional officer attitudes toward inmates and working with inmates in a 'get tough' era. *Journal of Criminal Justice*, 27(6), 495-506.
- Farrington, D.P. (1997). Human development and criminal careers. In M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (red.), *The Oxford handbook of criminology* (pp. 361-408). New York: Oxford University Press.
- Felson, R.B. (1996). Big people hit little people: Sex differences in physical power and interpersonal violence. *Criminology*, 34, 433-453.
- Feltham, G., & Xie, J. (1994). Performance measure congruity and diversity in multi-task principal agent relations. *The Accounting Review*, 69, 429-453.
- Finn, P. (2000). *Addressing correctional officer stress, programs and strategies: Issues and practices*. Washington, DC: Department of Justice.
- Folz, D.H. (2004). Service quality and benchmarking the performance of municipal services. *Public Administration Review*, 64(2), 209-220.
- Franke, H. (1990). *Twee eeuwen gevangen: Misdaad en straf in Nederland*. Utrecht: Het Spectrum.
- Franklin, T., Franklin, C., & Pratt, T. (2006). Examining the empirical relationship between prison crowding and inmate misconduct: A meta-analysis of conflicting research results. *Journal of Criminal Justice*, 34(4), 401-412.
- Freeman, J., Levy, A., Buchanan, R., & Price, J. (1972). Crowding and human aggressiveness. *Journal of Experimental Social Psychology*, 8, 528-548.
- Fuller, D.A., & Orsagh, T. (1977). Violence and victimization within a state prison system. *Criminal Justice Review*, 35, 35-55.
- Gaes, G.G. (1985). The effects of overcrowding in prison. In M. Tonry & N. Morris (red.), *Crime and justice: An annual review* (vol. 6) (pp. 95-146). Chicago: University of Chicago Press.
- Gaes, G.G. (1994). *Prison crowding research reexamined*. Washington, DC: Federal Bureau of Prisons.
- Gaes, G.G., & Camp, S.D. (2009). Unintended consequences: Experimental evidence for the criminogenic effect of prison security level placement on post-release recidivism. *Journal of Experimental Criminology*, 5, 139-162.
- Gaes, G.G., & McGuire, W. (1985). Prison violence: The contribution of crowding versus other determinants in prison assault rates. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 22(1), 41-65.
- Gaes, G.G., Camp, S.D., Nelson, J.B., & Saylor, W.G. (2004). *Measuring prison performance, government privatization & accountability*. California: Alta-Mira Press.

- Gaes, G.G., Wallace, S., Gilman, E., Klein-Saffran, J., & Suppa, S. (2002). The influence of prison gang affiliation on violence and other prison misconduct. *The Prison Journal*, 82(3), 359-385.
- Garcia, C.A. (2004). Realistic expectations: Conducting a mission-based evaluation model for community corrections programs. *Criminal Justice Policy Review*, 15(3), 251-269.
- Garcia, C.A. (2008). *Individual and institutional demographic and organizational climate correlates of perceived danger among federal correctional officers*. Philadelphia: Temple University.
- Garland, D. (1990). *Punishment and modern society: A study in social theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gendreau, P., Goggin, C., & Law, M. (1997). Predicting prison misconducts. *Criminal Justice and Behavior*, 24(4), 414-431.
- Gendreau, P., Little, T., & Goggin, C. (1996). A meta-analysis of the predictors of adult offender recidivism: What works! *Criminology*, 34(4), 575-607.
- Gesch, C.B., Hammond, S.M., Hampson, S.E., Eves, A., & Crowder, M.J. (2002). Influence of supplementary vitamins, minerals and essential fatty acids on the antisocial behaviour of young adult prisoners. *British Journal of Psychiatry*, 181, 22-28.
- Gillis, K., & Hixson, J. (1991). Efficacy of statistical outlier analysis for monitoring quality of care. *Journal of Business and Economic Statistics*, 9, 241-252.
- Goffman E. (1961). *Asylums: Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. Chicago: Aldine.
- Goodstein, L., MacKenzie, D.L., & Shotland, R.L. (1984). Personal control and inmate adjustment to prison. *Criminology*, 22(3), 343-369.
- Gottfredson, D.M. (1999). *Effects of judge's sentencing decisions on criminal careers*. Washington, DC: US Department of Justice.
- Gottfredson, D.M., & Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Groot, M.F.M. de (2009). Vrijheidsbeneming en wetgeving. In E.R. Muller & P.C. Vegter (red.), *Detentie: Gevangen in Nederland* (2e druk) (pp. 113-153). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hakvoort, J.L.M., & Klaassen, H.L. (2004). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu.
- Hancock, P.G., & Raeside, R. (2009). Modeling factors central to recidivism: An investigation of sentence management in the Scottish prison service. *The Prison Journal*, 89(1), 99-118.
- Haney, C. (2006). The wages of prison overcrowding: Harmful psychological consequences and dysfunctional correctional reactions. *Washington University Journal of Law & Policy*, 22, 265-268.
- Harer, M., & Steffensmeier, D. (1996). Race and prison violence. *Criminology*, 34(3), 323-355.
- Hart, H. 't, Hox, J., & Boeijs, H.R. (2005). *Onderzoeksmethoden* (7e druk). Meppel: Boom.

- Harvey, J. (2007). *Young men in prison: Surviving and adapting to life inside*. Portland: Willan Publishing.
- Hatry, H.P. (2006). *Performance measurement: Getting results* (2e ed.). Washington, DC: The Urban Institution Press.
- Helden, G.J. van, & Tillema, S. (2005). In search for a benchmark theory for the public sector. *Financial Accountability & Management*, 21(3), 337-360.
- Heroverwegingswerkgroep Beheersregels (1991). *Verder bouwen aan beheer*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hobbs, G.S., & Dear, G.E. (2000). Prisoners' perceptions of prison officers as sources of support. *Journal of Offender Rehabilitation*, 31(1/2), 127-142.
- Hochstetler, A., & DeLisi, M. (2005). Importation, deprivation, and varieties of serving time: An integrated-lifestyle-exposure model of prison offending. *Journal of Criminal Justice*, 33(3), 257-266.
- Holland, B.S., & Copenhaver, M.D. (1988). Improved Bonferroni-type multiple testing procedures. *Psychological Bulletin*, 104, 145-149.
- Holloway, J., Francis, G., & Hinton, M. (1999). A vehicle for change? A case study of performance improvement in the 'new' public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, 12(4), 351-365.
- Holzer, M., & Yang, K. (2008). Performance measurement and improvement: An assessment of the state of the art. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1), 15-31.
- Hood, C., Dixon, R., & Beeston, C. (2008). Rating the rankings: Assessing international rankings of public service performance. *International Public Management Journal*, 11(3), 298-328.
- Howell, J., & Higgins, C. (1990). Champions of change: Identifying understanding, and supporting champions of technological innovations. *Organizational Dynamic*, 19, 40-55.
- Hox, J.J. (2002). *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Ingraham, P.W., & Kneedler, A.D. (2000). Dissecting the black box revisited: Characterizing government management capacity. In C. Heinrich & L. Lynn, Jr. (red.), *Governance and performance: New perspectives* (pp. 292-318). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Inspectie voor Sanctietoepassing (2009). *Inspectiejaarbericht 2008*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Irwin, J., & Cressey, D.R. (1962). Thieves, convicts, and the inmate culture. *Social Problems*, 10(2), 142-155.
- Jennissen, R.P.W. (2009). *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit: Over de afwijkende leeftijdsspecifieke criminaliteitscijfers van in Nederland verblijvende Antillianen en Marokkanen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 277.

- Jonge, G. de (2007). De koers van het Nederlandse gevangeniswezen sinds de Tweede Wereldoorlog. *Justitiële verkenningen*, 33(4), 31-43.
- Jonkers, W.H.A. (1999). De strafrechtelijke straf: Inhoud, grondslag, doeleinden. In Y. Buruma (red.), *100 jaar strafrecht: Klassieke teksten van de twintigste eeuw* (pp. 163-176). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Keinan, G., & Malach-Pines, A. (2007). Stress and burnout among prison personnel: Sources, outcomes, and intervention strategies. *Criminal Justice and Behaviour*, 34(3), 380-98.
- Kelk, C. (2005). *Materieel Strafrecht*. Deventer: Kluwer.
- Kelly, J.M., & Swindell, D. (2002). A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions. *Public Administration Review*, 65(5), 610-21.
- Kommer, M.M. (1991). *De gevangenis als werkplek*. Proefschrift, Rijksuniversiteit Utrecht. Arnhem: Gouda Quint.
- Kommer, M.M. (2009). Personeel. In E.R. Muller & P.C. Vegter (red.). *Detentie: Gevangenis in Nederland* (2e druk) (pp. 355-370). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Koracki, L. (1991). An era of change: Evolving strategies of control in the Bureau of Prisons. *Federal Prisons Journal*, 24-31.
- Kouzmin, A., Löffler, E., Klages, H., & Korac-Kakabadse, N. (1999). Benchmarking and performance measurement in public sectors, towards learning for agency effectiveness. *The International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 121-144.
- Kroner, D.G., & Loza, W. (2001). Evidence for the efficacy of self-report in predicting non-violent and violent criminal recidivism. *Journal of Interpersonal Violence*, 16(2), 168-177.
- Kunst, M., Schweizer, S., Bogaerts, S., & Knaap, L. van der (2008). *Onderlinge agressie en geweld, posttraumatische stress en arbeidsverzuim in penitentiaire inrichtingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 260.
- Lahm, K. (2008). Inmate-on-inmate assault: A multilevel examination of prison violence. *Criminal Justice and Behavior*, 35(1), 120-137.
- Lahm, K. (2009). Inmate assaults on prison staff: A multilevel examination of an overlooked form of prison violence. *The Prison Journal*, 89(2), 131-150.
- Laird, N.M., & Louis, T.A. (1989). Empirical Bayes ranking methods. *Journal of Educational Statistics*, 14(1), 29-46.
- Lambert, E., Hogan, N., & Barton, S. (2001). The impact of job satisfaction on turnover intent: A test of a structural measurement model using a national sample of workers. *Journal of Social Science*, 38, 233-250.
- Lambert, E., & Paoline III, E. (2008). The influence of individual, job, and organizational characteristics on correctional staff job stress, job satisfaction, and organizational commitment. *Criminal Justice Review*, 33(4), 541-564.

- Lambert, E.G., Camp, S.D., Edwards, C., & Saylor, W.G. (2005). Here today, gone tomorrow, back again the next day: Absenteeism and its antecedents among federal correctional staff. *Journal of Criminal Justice*, 33(2), 165-175.
- Leeuw, F.L. (2000). Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht? In Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap: De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van de burgers* (pp. 151-171). Den Haag: RMO.
- Leeuw, F.L. (2009a). Evaluation policy in the Netherlands. In W.M.K. Trochim, M.M. Mark & L.J. Cooksy (red.). *Evaluation policy and evaluation practice: New directions for evaluations* (123, pp. 87-102), Chichester: Wiley.
- Leeuw, F.L. (2009b). Theorieën in beleidsonderzoek. *Mens & Maatschappij*, 84(2), 122-125.
- Leeuw, F.L. (2010). Benefits and costs of evaluation: An essay. *Zeitschrift für Evaluation*, 9(2), 211-227.
- Leiblein, M. J. (2003). The choice of organizational governance form and performance: Predictions from transaction cost, resource-based, and real options theories. *Journal of Management*, 29(6), 937-961.
- Liebling, A. (2000). Prison officers, policing and the use of discretion. *Theoretical Criminology*, 4(3), 333-357.
- Liebling, A., & Arnold, H. (2004). *Prisons and their moral performance: A study of values, quality, and prison life*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindquist, C.H., & Lindquist, C.A. (1997). Gender differences in distress: Mental health consequences of environmental stress among jail inmates. *Behavioral Sciences & the Law*, 15(4), 503-523.
- Logan, C.H. (1993). Criminal justice performance measures for prisons. In L. Greenfield (red.), *Performance Measures for the Criminal Justice System* (pp. 19-59). Washington, DC: Bureau of Justice Statistics.
- Lowman, J. (1986). Conceptual issues in the geography of crime: Toward a geography of social control. *Annals of the Association of American Geographers*, 76(1), 81-94.
- Luckenbill, D.F., & Doyle, D.P. (1989). Structural position and violence: Developing a cultural explanation. *Criminology*, 27, 419-453.
- Lukemeyer, A., & McCorkle, R. (2006). Privatization of prisons: Impact on prison conditions. *American Review of Public Administration*, 36(2), 189-206.
- Maahs, J., & Pratt, T. (2001). Uncovering the predictors of correctional officers' attitudes and behaviors: A meta analysis. *Corrections Management Quarterly*, 5(2), 13-19.
- Magd, H., & Curry, A. (2003). Benchmarking: Achieving best value in public-sector organisations. *Benchmarking: An International Journal*, 10(3), 261-286.
- Marquart, J.W. (1986). Prison guards and the use of physical coercion as a mechanism of prisoner control. *Criminology*, 24, 347-366.

- McCorkle, R., Miethe, T., & Drass, K. (1995). The roots of prison violence: A test of the deprivation, management, and 'not-so-total' institution models. *Crime and Delinquency*, 41(3), 317-31.
- Mears, D.P. (2008). Accountability, efficiency, and effectiveness in corrections: Shining the light on the black box of prison systems. *Criminology & Public Policy*, 7(1), 143-152.
- Mills, J.F., Loza, W., & Kroner, D.G. (2003). Predictive validity despite social desirability: Evidently for the robustness of self-report among offenders. *Criminal behaviour and Mental Health*, 13, 140-150.
- Ministerie van Financiën (2002). *Regeling prestatiegegevens evaluatieonderzoek Rijksoverheid* (2e druk). Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2007). *Regeling baten-lastendiensten 2007*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Justitie (1994). *Werkzame detentie: Nota gevangeniswezen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2007). *De ex-ante uitvoeringsanalyse*. Den Haag: DAD/WODC, Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2008). *Brief aan Tweede Kamer, d.d. 9 december 2008*, Kenmerk 5569885/08/DSP.
- Molleman, T. (2008). *Psychometrische kwaliteit van en de verbanden tussen de gedetineerdensurvey en de BASAM-DJI*. Den Haag: WODC. Cahier 2008-5.
- Molleman, T., & Leeuw, F.L. (in voorbereiding). The influence of correctional staff on prison conditions: A multi-level approach to staff and inmate surveys.
- Moors, J.A., Bergh, M.Y.W. von, Bogaerts, S., Poppel, J.W.M.J. van, & Kalmt-hout, A.M. van (2004). *Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 223.
- Morgan, R. (2002). Imprisonment: A brief history, the contemporary scene, and likely prospects. In M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (red.), *The Oxford handbook of criminology* (pp. 1113-1167). New York: Oxford University Press.
- Myers, S. (1977). Determinants of corporate borrowing. *Journal of Financial Economics*, 5, 147-175.
- Nacci, P., & Kane, T. (1984). Sex and sexual aggression in federal prisons: Inmate involvement and employee impact. *Federal Probation*, 48(1), 46-53.
- Nelissen, N.J.M., & Goede, P.J.M. de (1999). Benchmarking: Vergelijken en verbeteren. *Bestuurskunde*, 2, 54-71.
- Nelissen, P.Ph. (2003). *Binnen beginnen & buiten blijven met het schakelproject*. Maastricht: Datawyse Universitaire Pers.
- Normand, S.L., Glickman, M., & Gatsonis, C. (1997). Statistical methods for profiling providers of medical care: Issues and applications. *Journal of the American Statistical Association*, 92, 802-814.

- Northouse, P.G. (1997). *Leadership, theory and practice*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Nurse J., Woodcock, P., & Ormsby, J. (2003). Influence of environmental factors on mental health within prisons: Focus group study. *British Medical Journal*, 327, 480-483.
- Nyhan, R.C., & Martin, L.L. (1999). Comparative performance measurement: A primer on data envelopment analysis. *Public Productivity & Management*, 22(3), 348-364.
- O'Donnell, I., & Edgar, K. (1999). Fear in prison. *The Prison Journal*, 79, 90-99.
- OECD / PUMA (1996). *In search of results: Performance management practices*. Parijs: OECD.
- Oosterroom, R. van, & Thiel, S. van (2004). Agentschappen: Kruiwagen voor moderniseren? *Bestuurskunde*, 13(7), 292-300.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Paterline, A.P., & Petersen, D.M. (1999). Structural and social psychological determinants of prisonization. *Journal of Criminal Justice*, 27(5), 427-441.
- Paulhus, D.L. (1984). Two-component models of socially desirable responding. *Journal of Personality and Social Psychology*, 46, 598-609.
- Paulus, P.B., McCain, G., & Cox, C. (1985). The effects of crowding in prisons and jails. In D.P. Farrington & J. Gunn (red.), *Reactions to crime: The public, the police, courts and prisons* (pp. 113-134), Chichester: Wiley.
- Peeters, M.C.W., Buunk, B.P., & Schaufeli, W.B. (1995). Social interactions and feelings of inferiority among correctional officers: A daily event-recording approach. *Journal of Applied Social Psychology*, 25(12), 1073-1089.
- Pellisier, B. (1991). The effects of a rapid increase in a prison population: A pre- and posttest study. *Criminal Justice and Behavior*, 18(4), 427-447.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). *The external control of organizations*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2e ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pompe, W.P.J. (1950). *Handboek van het Nederlandse strafrecht* (3e druk). Zwolle: Tjeenk Willink.
- Power, M. (1994). *The audit explosion*. Londen: Demos.
- Raudenbusch, S.W., & Bryk, A.S. (2002). *Hierarchical linear models: Applications and data analysis methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Redman, T.C. (1999). Measurement, information, and decision making. In M. Juran & A.B. Godfrey (red.), *Juran's quality handbook* (5e ed.) (pp. 9.1-9.16). New York: McGraw-Hill.
- Reisig, M. (1998). Rates of disorder in higher-custody state prisons: A comparative analysis of managerial practices. *Crime and Delinquency*, 44(2), 229-244.
- Reisig, M.D. (2002). Administrative control and inmate homicide. *Homicide studies*, 6(1), 84-103.

- Reisig, M.D., & Lovrich, N.P. (1998). Job attitudes among higher-custody state prison management personnel: A cross-sectional comparative assessment. *Journal of Criminal Justice*, 26(3), 213-226.
- Reisig, M.D., & Mesko, G. (2009). Procedural justice, legitimacy, and prisoner misconduct. *Psychology, Crime & Law*, 15(1), 41-59.
- RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) (2002). *Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu.
- Rosenthal, R. (1966). *Experimenter effects in behavioral research* (enlarged ed.). New York: Irvington.
- Roth, J. (1985). Consistency of rule application to inmates in long-term treatment institutions. *Social Science & Medicine*, 20, 247-252.
- RSJ (Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming) (2010). *Begin-selen van goede bejegening*. Den Haag: RSJ.
- Ruller, S. van (2005). Geschiedenis van de vrijheidsbeneming. In E.R. Muller & P.C. Vegter (red.). *Detentie: Gevangen in Nederland* (pp. 19-44). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Sampson, R.J., & Laub, J.H. (1995). *Crime in the making: Pathways and turning points trough life*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schaufeli, W.B., & Peeters, M.C.W. (2000). Job stress and burnout among correctional officers: A literature review. *International Journal of Stress Management*, 7(1), 19-48.
- Scott, D. (2007). The changing face of the English prison: A critical review of the aims of imprisonment. In Y. Jewkes (red.), *Handbook on prisons* (pp. 49-72). Uffculme: Willan Publishing.
- Scott, W.R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interest* (3e ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Shinkfield, A.J., & Graffam, J. (2009). Community reintegration of ex-prisoners: Type and degree of change in variables influencing successful reintegration. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 53(1), 29-42.
- Smith, L.G., & Akers, R.L. (1993). A comparison of recidivism of Florida's community control and prison: A five-year survival analysis. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30, 267-292.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2/3), 277-310.
- Smullen, A., Thiel, S. van, & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid & Maatschappij*, 28(4), 190-201.
- Snijders, T.A.B., & Bosker, R.J. (1999). *Multilevel analysis: An introduction to basic and advanced multilevel modelling*. Londen: Sage.
- Spendolini, M. (1992). *The benchmarking book*. New York: Amacon.
- Spivak, A.L., & Sharp, S.F. (2008). Inmate recidivism as a measure of private prison performance. *Crime & Delinquency*, 54(3), 482-508.

- Spohn, C., & Holleran, D. (2002). The effect of imprisonment on recidivism rates of felony offenders: A focus on drug offenders. *Criminology*, 40, 329-358.
- Steiner, B. (2009). Assessing static and dynamic influences on inmate violence levels. *Crime & Delinquency*, 55(1), 134-161.
- Steiner, B., & Wooldredge, J. (2008). Inmate versus environmental effects on prison rule violations. *Criminal Justice and Behavior*, 35(4), 438-456.
- Stohr, M.K., Lovrich, N.P., Menke, B.A., & Zupan, L.L. (1994). Staff management in correctional institutions: Comparing DiIulio's 'control model' and 'employee investment model' outcomes in five jails. *Justice Quarterly*, 11(3), 471-497.
- Styles, S. (1991). Conditions of confinement suits: What has the Bureau of Prisons learned? *Federal Prisons Journal*, 41-47.
- Sykes, G. (1958). *The society of captives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tewksbury, R., & Mustaine, E.E. (2008). Correctional orientations of prison staff. *The Prison Journal*, 88(2), 207-233.
- Thiel, S. van, & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Tillema, S. (2007). Public sector organizations' use of benchmarking information for performance improvement. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 496-520.
- Trosa, S., & Williams, S. (1995). Benchmarking in public sector performance management. In *Performance management in government: Contemporary illustrations*, Parijs: OECD. Public Management Occasional Papers no. 9.
- United Nations (1988). *Body of principles for the protection of all persons under any form of detention or imprisonment*. Adopted by General Assembly Resolution 43/173, New York: United Nations.
- United Nations (1990). *Basic principles for the treatment of prisoners*. Adopted by General Assembly Resolution 45/111, New York: United Nations.
- Urban Institute (1980). *Performance measurement*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Useem, B., & Kimball, P. (1989). *States of siege: U.S. prison riots, 1971-1986*. New York, NY: Oxford University Press.
- Visher, C.A., & Travis, J. (2003). Transitions from prison to community: Understanding individual pathways. *Annual Review of Sociology*, 29, 89-113.
- Voorhis, P. van, Cullen, F.T., Link, B.G., & Wolfe, N.T. (1991). The impact of race and gender on correctional officers' orientation to the integrated environment. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 28, 472-500.
- Vuolo, M., & Kruttschnitt, C. (2008). Prisoners' adjustment, correctional officers, and context: The foreground and background of punishment in late modernity. *Law & Society Review*, 42(2), 307-336.

- Walters, G. (1998). Time series and correlational analyses of inmate-initiated assaultive incidents in a large correctional system. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 42(2), 124-132.
- Wener, R.E., & Keys, C. (1988). The effects of changes in jail population densities on crowding, sick call, and social behavior. *Journal of Applied Social Psychology*, 18, 852-866.
- Whitehead, J.T. (1989). *Burnout in probation and corrections*. New York: Praeger.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York: The Free Press.
- Wolf, I.F. de, & Janssens, F.J.G. (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education: An overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, 33, 379-396.
- Wooldredge, J. (1999). Inmate experiences and psychological well-being. *Criminal Justice and Behavior*, 26(2), 235-250.
- Wooldredge, J., Griffin, T., & Pratt, T. (2001). Considering hierarchical models for research on inmate behavior: Predicting misconduct with multilevel data. *Justice Quarterly*, 18(1), 203-231.
- Wooldredge, J., & Steiner, B. (2009). Comparing methods for examining a link between prison crowding and inmate violence. *Justice Quarterly*, 26(4), 795-826.
- Wortley, R. (2003). Situational crime prevention and prison control: Lessons for each other. *Crime Prevention Studies*, 16, 97-117.
- Wright, K.N. (1991). A study of individual, environmental, and interactive, effects in explaining adjustment to prison. *Justice Quarterly*, 8(2), 217-242.
- Wright, K.N. (1994). *Effective prison leadership*. Binghamton, NY: William Neil.
- Wright, K.N. (2004). An assessment of the capacity to measure performance among the nation's prison systems. *Federal Probation*, 68(1), 51-58.
- Wright, K.N. (2005). Designing a national performance measurement system. *The Prison Journal*, 80(3), 369-392.
- Wright, K.N., Saylor, W., Gilman, E., & Camp, S. (1997). Job control and occupational outcomes among prison workers. *Justice Quarterly*, 14, 524-546.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Yasin, M.M. (2002). The theory and practice of benchmarking: Then and now. *Benchmarking: An International Journal*, 9(3), 217-243.
- Zaalberg, A., Nijman, H., Bulten, E., Stroosma, L., & Staak, C. van der (2010). Effects of nutritional supplements on aggression, rule-breaking, and psychopathology among young adult prisoners. *Aggressive Behavior*, 36(2), 117-126.
- Zall Kusek, J., & Rist, R.C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*. Washington DC: The World Bank.

Zwezerijnen, J.J.A. (1972). *Dwang en vertrouwen: Een empirisch onderzoek naar de machtsrelaties tussen bewaarders en gedetineerden*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. F.L. Leeuw Universiteit Maastricht / WODC, voorheen prof. dr. S. Bogaerts (Universiteit van Tilburg)

Leden

Dr. A. van der Hurk DJI
R. Scherf DJI
Drs. R. Kloeken PI Haaglanden / DJI, voorheen P. van Uchelen, daarvoor mw. S. Beumer
Drs. R. de Smidt DSP/DGPJS, voorheen ook M. Burg en B. Riemens
Drs. M. van der Velden ISt

Samenstelling 'expertgroep gebouwen'

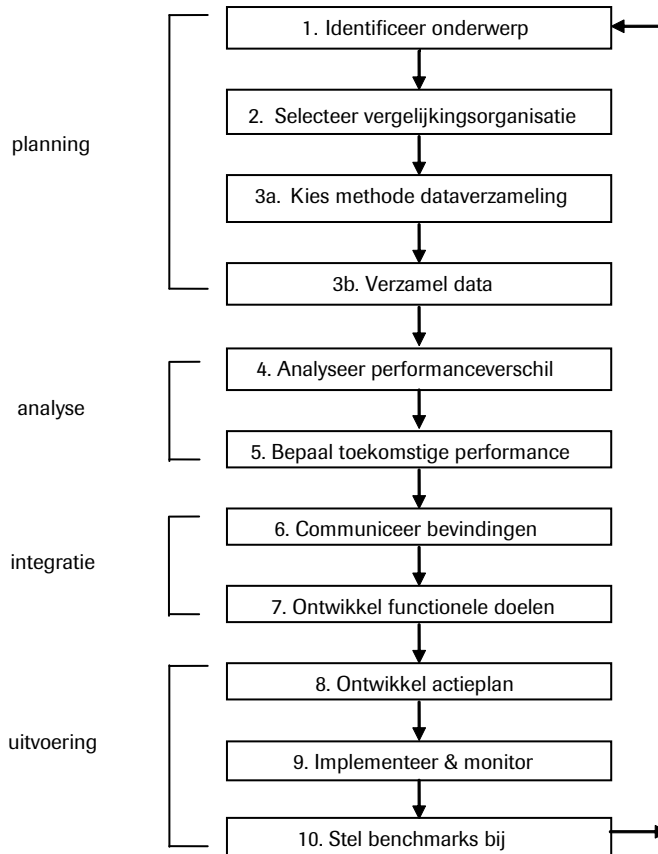
B. Worst Hoofdkantoor DJI
J. Korkes Hoofdkantoor DJI
Th. Buijs Vestigingsdirecteur
Th. de Groen Vestigingsdirecteur
R. Scherf moderator

Samenstelling 'expertgroep haalbaarheid- en risico-analyse'

Mw. A. van Dijk Regiodirecteur
A. de Korte Vestigingsdirecteur
G. van der Laan Vestigingsdirecteur
R. Kloeken Vestigingsdirecteur
L. Jansen Vestigingsdirecteur
Mw. N. Tonnon plv. vestigingsdirecteur
R. Scherf moderator

Bijlage 2 Het klassieke benchmarkproces in tien stappen (Camp, 1989)

Figuur B1 Het eerste beschrijvende model van het benchmarkproces



Het benchmarkproces bestaat uit vier hoofdfases, te weten de fases van planning, analyse, integratie en uitvoering (Camp, 1989) en is cyclisch van aard. De onderscheiden stappen vormen een chronologische lijst van activiteiten die samen bijdragen tot verbetering van performance. De stappen van het benchmarkproces worden nader toegelicht aan de hand van Camp & DeToro, die de stappen in 1999 omschreven.

- Identificeren van de benchmarkonderwerpen. Startpunt hierbij zijn de belangrijkste doelstellingen van de organisatie. Brede of abstracte doelen moeten vervolgens opgedeeld worden in specifieke outputindicatoren. Kies voor de indicatoren die het meeste verbetering vergen. Daarvoor kan de vraag gesteld worden waar de grootste problemen zitten, waar de

meeste efficiëntie kan worden behaald, of welke indicatoren acute problemen vormen. Selecteer slechts een paar indicatoren tegelijkertijd om te benchmarken. Daarbij is het belangrijk te analyseren in hoeverre een organisatie ook de middelen en mogelijkheden heeft om de indicator te beïnvloeden.

- Selecteren van benchmarkorganisaties waarmee de eigen organisatie wordt vergeleken. Daarbij moet worden gelet op de mate van vergelijkbaarheid.
- Methode van informatieverzameling kiezen. Hier zijn vele bronnen mogelijk. Vergelijkingen zijn beter mogelijk wanneer de informatieverzameling in de verschillende organisaties op eenzelfde wijze (is) geschied(t). Informatie die kan worden betrokken bij benchmarking is onder andere: allerlei registraties, audits, inspecties, jaarverslagen, interne (financiële) administratie, interviews en surveys onder klanten of personeel.
- Analyseer de *performance gap*. In deze stap wordt op basis van de verzamelde informatie het verschil in prestatie op een bepaald thema in beeld gebracht. De analyse kan zich richten op de inputs, outputs en processen die *superieur* zijn. Voorts moet er nagedacht worden over hoe de acties en maatregelen (good practices) die van andere organisaties worden overgenomen naar verwachting zullen uitwerken in de eigen organisatie. De kans bestaat dat de implementatie van sommige good practices niet mogelijk is omwille van de transitiekosten of cultuurverschillen. Bij elke good practice moet worden afgewogen of implementatie kan bijdragen aan de verbetering van performance.
- Het bepalen van het gewenste niveau van performance en het selecteren van good practices. In de vorige stappen werd de relatieve positie van de eigen organisatie bepaald ten opzichte van (een) andere organisatie(s). De praktijk is echter dynamisch en altijd in beweging: organisaties zijn altijd bezig met verbetering. Daarom moet er niet alleen gekeken worden naar het prestatieverschil op het moment van meten, ook moet ingeschat worden hoe het verschil zich zal manifesteren in de toekomst wanneer de good practices worden geïmplementeerd. Er dient een planning te worden gemaakt hoe snel acties en maatregelen kunnen worden doorgevoerd en op welke termijn verbeteringen verwacht kunnen worden. Dit wordt tegen het scenario afgezet waarin niets veranderd wordt. Nu moet worden afgewogen af de doorvoering van good practices de kosten en de operationele implicaties waard is.
- Communiceren van de benchmarkbevindingen. Verzamelen en analyseren van good practices en het inschatten welke operationele implicaties de implementatie zal hebben, zijn belangrijk en noodzakelijk, maar zijn niet voldoende om performance te verbeteren. Er moet gezorgd worden voor draagvlak binnen het management van de organisatie om een sceptische onwelwillende of tegenwerkende houding te voorkomen. De communicatie van de eerste vijf benchmarkstappen moet leiden tot accepta-

tie van de aanbevelingen. Ten eerste moet worden overwogen aan wie de bevindingen moeten worden gepresenteerd. Ten tweede is de manier waarop de informatie wordt gepresenteerd belangrijk voor draagvlak en acceptatie. Dit hangt af van de gewoonten en cultuur van de organisatie. De bevindingen over good practices kunnen worden vevat in een rapport waarin alle stappen tot nu toe beschreven staan. Op deze wijze is er een integraal overzicht beschikbaar waarin beschrijvende en kwantitatieve informatie samenkomen. De verwachte performancegroei wordt beschreven met de daarmee gepaard gaande verwachte kosten. Op basis van deze presentatie moet het management de implementatie van good practices onderschrijven.

- Ontwikkel functionele doelstellingen. Nadat het management de aanbevelingen heeft onderschreven moeten de operationele veranderingen worden gezien en gecommuniceerd naar diegenen die de veranderingen treffen. Om te weten wat benodigd is om de veranderingen te kunnen bewerkstelligen, moeten ten minste de volgende drie taken vervuld worden. Ten eerste dienen de operationele (korte- en langetermijn)doelen te worden bijgesteld in lijn met de te verwachten resultaten van de implementatie van good practices. Ten tweede moet worden nagegaan wat de impact van de veranderingen op anderen kan zijn. Een verandering wordt immers niet in een vacuüm tot stand gebracht. Doordat er binnen een bepaald organisatieonderdeel of op een bepaald thema beter gepresteerd wordt, kan dat een weerslag hebben op klanten, personeel, managers, ketenpartners of leveranciers. Van tevoren dient dit te worden ingeschat en te worden gecommuniceerd. Ten derde moet het management nieuwe doelstellingen en implementatie bekrachtigen, ondersteunen en uit- of doorvoeren. Met deze stap eindigt de fase van voorbereiding en kan worden gestart met de uitvoering van de good practices.
- Ontwikkel een actieplan. In een actieplan worden prioriteiten aangegeven van de implementatie van good practices. Om dit zo objectief mogelijk te doen kan gebruik worden gemaakt van prioriteringscriteria waardoor inzichtelijk wordt in welke mate elke good practice bijdraagt aan verbetering van performance; daarbij wordt ook gelet op de benodigde tijd, opleiding en geld. Vervolgens wordt in een fasering aangegeven wanneer de good practices worden doorgevoerd en welk effect dit zal hebben op het dichten van de *performance gap*. Daarbij wordt omschreven welke specifieke taken er zijn en op welk moment die moeten worden vervuld. Bij elke good practice is vermeld wat de benodigheden zijn wat betreft de financiële middelen, menskracht en materiaal. Bij elke afzonderlijke taak is vermeld wie verantwoordelijk is en wat diegene moet doen. Een monitorsysteem moet de voortgang in de gaten houden en op elk moment inzichtelijk zijn voor de proceseigenaren.
- Implementeren en monitoren van de resultaten. Als de situatie het toelaat kan het nuttig zijn de good practice te testen met een pilot voordat deze

(in brede zin) wordt geïmplementeerd. Dit kan een exercitie op papier zijn, maar ook in de praktijk worden getest. Bij de daadwerkelijke invoering van de good practices dient de voortgang te worden bewaakt middels meetinstrumentarium dat ontwikkeld is voor benchmarking (of performancemeting). Hierbij wordt gelet op kosten, tijd, kwaliteit en verschillende metingen van effectiviteit.

- Aanpassen van de benchmarks. In de loop van de tijd moeten benchmarks worden herijkt. Daarvoor staat de frequentie en methode echter niet vast. Er kunnen gerichte onderzoeken worden gedaan hoe performanceverschillen verder te slechten. Ook kan het hele benchmarkproces in brede zin opnieuw worden doorlopen. Er moet periodiek worden gemeten zodat de informatie waarop het benchmarkproces is gebaseerd relevant en ‘van deze tijd’ is en blijft. Herhalingsexercities binnen een jaar worden over het algemeen niet als zinvol geacht omdat ‘practices’ niet zo snel veranderen. Het herijken dient wel binnen drie jaren te geschieden omdat dan waarschijnlijk alle processen veranderingen hebben ondergaan en de inspanningen niet meer zijn te herleiden. Vanzelfsprekend vragen snelle veranderingen eerdere aanpassing (*update*) van benchmarks. Daarbij worden *alle stappen* van het benchmarkproces herhaald. Dit is noodzakelijk omdat niet zeker is of er niets is gewijzigd. De waarde van de periodieke update van de benchmarks is niet alleen gelegen in het verhogen van de outputdoelstellingen, maar ook in het efficiënter kunnen maken van het proces om een bepaalde output te bereiken.

Bijlage 3 Instructiedocumenten informatieverzameling

Van: Sectordirecteur Gevangeniswezen

Aan: alle AD's en businesscontrollers

Geachte collega's,

Onlangs stelde ik u op de hoogte van een GW-breed onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC (kenmerk 5552672). Het verbeteren van de performancemeting in penitentiaire inrichtingen staat daarin centraal. Hiervoor is managementinformatie uit de P&C-cyclus op *locatieniveau* een vereiste.

Zoals ik schreef in de aankondigingsbrief, is het WODC in contact getreden met een vertegenwoordiging van uw businesscontrollers. In een bijeenkomst is doorgenomen welk cijfermateriaal uit de P&C-cyclus 2006 naar verwachting kan worden gegenereerd. Daarbij is een aantal zaken vastgesteld:

Het cijfermateriaal is voor een belangrijk deel op *locatieniveau* aan te leveren. Er moet daartoe overeenstemming zijn welke indeling van locaties moet worden aangehouden. *In bijlage 1 treft u de voorgestelde indeling aan.*

Informatie uit de P&C-cyclus waarvan wordt verwacht dat de registratie van zeer lage kwaliteit is, wordt niet gevraagd. *Bij de informatie die wel wordt gevraagd, wordt u verzocht per indicator een beoordeling van de betrouwbaarheid te geven. Nadere uitleg treft u aan in bijlage 2.*

Het cijfermateriaal is daarnaast voor een beperkter deel ook op afdelingsniveau aan te leveren. *Er wordt alleen gevraagd enkele kengetallen aan te leveren van de afdelingen met executief personeel waar gedetineerden zijn geplaatst (leefafdelingen); te weten verzuim personeel (S9), geweldsincidenten tussen gedetineerden (O1), ordemaatregelen en disciplinaire straffen (O3) en geweldsincidenten richting personeel (O4).*

Als ijkpunt van de indeling van *afdelingen* wordt de bestaande dataset van het WODC gebruikt. De indeling is ontstaan door de koppeling van de Gedetineerdensurvey en de BASAM-DJI en is grotendeels dezelfde als bij de BASAM-rapportage 2007 van elke inrichting. De aan u gevraagde informatie wordt ook aan deze dataset gekoppeld. Daarom is het van belang diezelfde afdelingsindeling aan te houden. *In bijlage 1 treft u de indeling aan; mogelijk vereist deze indeling nadere verduidelijking en afstemming met het WODC. In het komende businesscontrolleroverleg van 18 september te Nieuwersluis wordt het onderzoek van nadere toelichting voorzien door het WODC. Wel vraag ik van u alvast te bezien of u problemen voorziet bij het aanleveren van de gevraagde informatie. Dit kan besproken worden in het overleg van 18 september.*

Er is gekeken naar een haalbaar tijdsplan om de informatie aan te leveren (in het licht van jaarplanverplichtingen). *Ik verzoek u de gevraagde informatie*

per locatie (gevraagde indeling van locaties is bijgevoegd) over het P&C-jaar 2006 aan te leveren aan het WODC voor 15 oktober 2008. De informatie wordt uitsluitend aangewend voor het WODC-onderzoek, waar u (i.c. uw business-controller) de data ook rechtstreeks naartoe zendt. In bijlage 2 van deze verzending staan de precieze instructies vermeld.

Zoals hierboven beschreven vraag ik u alvorens het overleg van 18 september de mogelijkheden van aanlevering te bezien (inclusief de indeling van locaties en afdelingen) van de gevraagde informatie. Ik reken erop dat deze informatie volledig en nauwkeurig wordt aangeleverd voor 15 oktober 2008.

Hoogachtend,
De sectordirecteur Gevangeniswezen

Bijlage 1: Indeling locaties en afdelingen (hierna weergegeven)

Bijlage 2: Gevraagde informatie P&C-cyclus 2006 (hierna weergegeven)

Bijlage 3: Handleiding P&C-cyclus 2006 (niet opgenomen in deze bijlage)

Bijlage 4: Excel-sheet ten behoeve van invoer locatie- en afdelingsgegevens (niet opgenomen in deze bijlage)

Tabel B1 Indeling locaties en afdelingen (bijlage 1)

Inrichting*	Afdelingen**
Almere	-A
	-B
	-C
	-D
	-E
	-F
	-G
	-H
	-I
Amerswiel	-ZBBI
	-BBI
Arnhem-Zuid	-B1+B2+B3
	-D1+D2+D3
	-E1+E2
Berg, De	-E3
	-A0
	-B1
	-C2
Blokhuispoort	-D3
	-A0+A1+A2
	-B0+B1+B2
	-C
Breda	-BG A zijde vrouw (0-A) + BG B zijde vrouw (0-B)
	-1e etage A-zijde vrouw (1-A) + 1e etage B-zijde vrouw (1-B)
	-2e etage A-zijde vrouw (2-A) + 2e etage B-zijde vrouw (2-B)
	-BG afdeling A man + BG afdeling B man
	-1e etage afdeling A man + 1e etage afdeling B man
	-2e etage afdeling A man + 2e etage afdeling B man
	-3e etage afdeling A man + 3e etage afdeling B man
	-4e etage afdeling B man
-5e etage afdeling B man	
Doetinchem Kruisberg	-6e etage afdeling A + A BW
	-Noord 0.1/0.2+Zuid 0.1+Zuid 0.2
	-Noord 1.1/1.2+Zuid 1.1+Zuid 1.2
	-ZBBI(poi)+Doc B+Doc C+Doc M
Dordtse Poorten	-A1+A2+A3+A4
	-B1+B2+C1+C2
	-D1+D2+D3+D4
	-E1+E2+E3+E4
	-F1+F2+G1+G2
	-H1+H2+H3+H4
	-R1+R2
Esserheem	-A+0 (oude gracht)
	-F+E
	-G+H+J+K
	-L+M+N+O
Geerhorst	-A-1ar+A-2ar
	-B-1+B-2+B-3
	-C-1+C-2

* Sommige locaties zijn nu niet meer operationeel; evengoed zijn de cijfers (van 2006) van belang voor het WODC-onderzoek.

** De aan te houden executieve leefafdelingen waarvoor verzuimcijfers 2006 moeten worden aangeleverd. Achter elk streepje (-) volgt een opsomming van eenheden die tezamen worden beschouwd als een afdeling in dit onderzoek. Bij problemen met de indeling van de locaties of afdelingen daarbinnen, neem altijd eerst contact op met de onderzoeker van het WODC.

Tabel B1 (vervolg)

Inrichting*	Afdelingen**
Geerhorst	-D-1+D-2+D-3 -E
Geniepoort	-A1+A2+A3+A4 -B1+B2+C1+C2 -D1+D2+D3+D4
Grittenborgh	-4.1+5.0+5.1A,B+5.2 -4.2 -7.0+7.1A,B+7.2 -9.1+9.2
Groot Bankenbosch Haarlem	-paviljoen 1+2+3+4+5+6+8+13+fleddervoort -B1 -B2 -B3 -IN -P1+p2 -VB -IB
Havenstraat	-N0+N1 -N2+N3 -O0+O1 -O2+O3 -W1 -W2+W3
IJssel, De	-A1+A2+A3 -B1+B2+B3 -C1+C2+C3 -D1+D2+D3 -E1+E2+E3 -F1+F2+F3 -G1+G2+G3 -H1+H2+H3 -J1+J2
Karelskamp/Niendure	-A2+A3 -B2+B3 -D2+D3 -E2+E3 -POI
't Keern ZBBI	-POI-MAN -POI-VROUW
Lelystad	-A+D -B+X -C+Z -E+H -F+G
Lunettestraat Maashegge	-noord+zuid+west -paviljoen 7 -paviljoen 1 -paviljoen 2+4 -paviljoen 3

* Sommige locaties zijn nu niet meer operationeel; evengoed zijn de cijfers (van 2006) van belang voor het WODC-onderzoek.

** De aan te houden executieve leefafdelingen waarvoor verzuimcijfers 2006 moeten worden aangeleverd. Achter elk streepje (-) volgt een opsomming van eenheden die tezamen worden beschouwd als een afdeling in dit onderzoek. Bij problemen met de indeling van de locaties of afdelingen daarbinnen, neem altijd eerst contact op met de onderzoeker van het WODC.

Tabel B1 (vervolg)

Inrichting*	Afdelingen**
Marwei, De	-A0+A1+A2 -B0+B1 -C0+C1 -D0+D1+D2 -E
Nieuwegein	-A2+A3+C2+C3 -B2+B3 -D1+D2+D3 -F2+F3 -G2+E2+E3 -H1+H2+H3 -K1+K2
Nieuwersluis	-0+B0 (open) -PA -QA0+QA1 -QB -RA0+RA1+RB0+RB1
Noordsingel	-B1+B2+D1 -B3 -B0+D2 -C1+C2+C3 -FA -D3
Norgerhaven	-F+G+H+J -L+M+N+O -E+K1+K2
Ooijerhoek	-A -B1-GEV+B2-VBA -C -D
Oosterhoek	-A2+B2 -A3+B3 -B0+B1 -L0+L1 -M1 IZA
Overmaze	-G-oost+G-west+H-oost+H-west, -I-oost+I-west+Paviljoen-J+Paviljoen-K
Roermond	-A -B2+B3 -C2+C3 -D2+D3 -POI
Schans, De	-1+1B -2A+2B -3A+3B -4A+4B -5A+5B
Scheveningen (excl ICC/VN)	-U1-A

* Sommige locaties zijn nu niet meer operationeel; evengoed zijn de cijfers (van 2006) van belang voor het WODC-onderzoek.

** De aan te houden executieve leefafdelingen waarvoor verzuimcijfers 2006 moeten worden aangeleverd. Achter elk streepje (-) volgt een opsomming van eenheden die tezamen worden beschouwd als een afdeling in dit onderzoek. Bij problemen met de indeling van de locaties of afdelingen daarbinnen, neem altijd eerst contact op met de onderzoeker van het WODC.

Tabel B1 (vervolg)

Inrichting*	Afdelingen**
Scheveningen (excl ICC/VN)	-U1-B1+U1-B2 -U1-C1+U1-C2 -U2-D1+U2-D2 -U2-E1+U2-E2 -U2-F1+U2-F2 -U3-A1+U3-A2+U3-B1+U3-B2 -U3-B3+U3-B4+U3-D1+U3-D2 -U3-C1+U3-C2 -U3-KPO1+U3-KPO2 -U3-THE -U4-POIBEN+U4-POIBOV+ISDA -U4-B1 -U4-B2 -U4-B3 -U5-etage+U5-parterre
Schie	-A1+A2 -B1+B2+B3 -C1+C2 -D1+D2+D3
Schouw, Het / Demersluis	SCHOUW: -1A+1B -2A+2B -3A+3B -4A+4B -5A+5B DEMERSLUIS: -1A+1B -2A+2B -3A+3B+5A+5B -4A
Schutterswei	-SA+SD -SC+SF -SB+SE
Stadsgevangenis	-MAASVLAK+MAASRING -METROVLAK+METRORING -BLAAK+MEENTVLAK+MEENTRING
Ter Apel	-A0+A1 -C0+C1 -D0 -E0 -F0+F1
Ter Peel/Evertsoord	-Czm -1+2+5+6 -3+4 -7+8+9+10 -11+12+13+14
Torentijd/Nederhof	-OOST+WEST+ZUID1+ZUID2 -POI MAN
Vught	-4I-FSU+4JFSU

* Sommige locaties zijn nu niet meer operationeel; evengoed zijn de cijfers (van 2006) van belang voor het WODC-onderzoek.

** De aan te houden executieve leefafdelingen waarvoor verzuimcijfers 2006 moeten worden aangeleverd. Achter elk streepje (-) volgt een opsomming van eenheden die tezamen worden beschouwd als een afdeling in dit onderzoek. Bij problemen met de indeling van de locaties of afdelingen daarbinnen, neem altijd eerst contact op met de onderzoeker van het WODC.

Tabel B1 (vervolg)

Inrichting*	Afdelingen**
Vught	-4N-FSU -4K-IBA+4L-IBA+6A-IBA -6B+6C+6D -6G+6H+6I -6J+6K+6I -2M+2N+2O+2P -2K+2I -2I+2J -3D+3C -3E+3F+3K -3I+3J -3A+3B+3G+3H -5C -5B -1E -LAA -7C-1+7C-2+7D-1+7D-2 -7E-1+7E-2+7F -7A+7B
Weg, De + (Tafelbergweg)	-1A+1B -2A+2B -3A+3B -4A+4B -5A+5B
Westlinge	-A+B -C+D -E+F
Willem II Wolvenplein	-H0+H1 -B0+B1+B2 -C1+C2+H
Zoetermeer	-A2+A3+D2+D3 -B2-A+B2-B+B3-A+B3-B -C2-A+C2-B+C3-A+C3-B -K2+K3, E2+E3+H2+H3 -F2-A+F2-B+F3-A+F3-B -G2-A+G2-B+G3-A+G3-B -L2+L3
Zuyderbosch	-A0 -A1+B0+B1+E1 -C0+E0 -D0+D1
Zwolle	-A0+A1 -B0+B1 -C0 -D0+D1 -E0 -X0 -X1 -X2

* Sommige locaties zijn nu niet meer operationeel; evengoed zijn de cijfers (van 2006) van belang voor het WODC-onderzoek.

** De aan te houden executieve leefafdelingen waarvoor verzuimcijfers 2006 moeten worden aangeleverd. Achter elk streepje (-) volgt een opsomming van eenheden die tezamen worden beschouwd als een afdeling in dit onderzoek. Bij problemen met de indeling van de locaties of afdelingen daarbinnen, neem altijd eerst contact op met de onderzoeker van het WODC.

Gevraagde informatie P&C-cyclus 2006 (bijlage 2)

- Per locatie aan te leveren.
- Per mail in bijgevoegde Excel-sheet aan het WODC.
- Per locatie een aparte Excel-sheet gebruiken.
- Bij vragen kunt u contact opnemen met het WODC.
- Op de bijeenkomst voor businesscontrollers DJI te Nieuwersluis op 18 september 2008 zal het WODC nog nadere toelichting geven op het onderzoek en de dataverzameling. Er is dan tevens gelegenheid voor vragen en afstemming (bijvoorbeeld over de indeling van locaties en afdelingen).
- Bij elke indicator wordt u gevraagd een waardering toe te kennen aan de *betrouwbaarheid* van de door u op te geven score. Natuurlijk levert u na eer en geweten de gegevens aan, maar in het proces van registratie kan een cijfer om velerlei redenen aan accuratesse inboeten. Als u andere bronsystemen dan hieronder gevraagd betrouwbaarder acht, wilt u die dan tevens aanleveren en daar notitie van maken?

Algemeen

Naam locatie;

Contactpersoon + Contactgegevens businesscontroller per locatie (degene die de cijfers bijeenbrengt);

De codes hieronder komen overeen met de codes van de P&C-cyclus 2006 handleiding. *Dezelfde definities* worden dus aangehouden (dat geldt alleen niet voor de gevraagde informatie uit Tulp MIR). Graag per locatie de informatie aanleveren zoals de P&C-handleiding voorschrijft.

Als u onderstaande bronsystemen niet heeft gebruikt voor registratie, maar dat op een andere manier heeft gedaan (bijvoorbeeld in Excel of Word), wilt u dan deze gegevens aangeven? De informatie kan evengoed waardevol zijn. De gevraagde indicatoren zijn hieronder per bronsysteem opgesomd.

U gebruikt het meegezonden Excel-bestand en levert een apart formulier per locatie aan. De gegevens voert u in in kolom B van het bestand. In kolom C voert u de betrouwbaarheidswaardering voor die specifieke indicator in (1=zeer betrouwbaar, 2=betrouwbaar, 3=enigszins betrouwbaar, 4=onbetrouwbaar).

Bron: Tulp MIR

Gemiddeld aantal personeelsleden in fte 2006; wanneer personeel clusterbreed wordt ingezet en ook op die manier in het FBO is geplaatst, dan graag deze medewerkers op basis van een procentuele verdeling, gebaseerd op de

capaciteit, toedelen aan de locaties (en dus niet op basis van de product-norm);
 Gemiddelde gedetineerdencapaciteit 2006 *in absolute zin* (het gaat hier om de beschikbare capaciteit, exclusief MPC, exclusief onttrokken cellen);
 Gemiddelde MPC gedetineerdencapaciteit 2006 *in absolute zin*;
 Gemiddelde bezettingsgraad van de beschikbare gedetineerdencapaciteit 2006 in procenten;
 Totaal aantal gedetineerden dat in de inrichting verbleef over 2006.

Bron: Tulp GW

S1: Aantal ontluchtingen 2006

S2: Aantal onttrekkingen 2006 totaal, en; apart rapporteren voor gesloten inrichtingen, Beperkt beveiligde inrichtingen en Zeer beperkt beveiligde inrichtingen

S7: Aantal instromers penitentiaire programma's in 2006

B4b: Aantal gedetineerden dat één keer of vaker op onbegeleid verlof is geweest in 2006

B5b: Aantal gedetineerden aan wie voor het eerst verlof is toegekend in 2006

B6b: Aantal gedetineerden aan wie een of meerdere malen vervolgvlof is toegekend in 2006

Bron: Tulp S

O1: Aantal geweldplegingen of dreigingen tussen gedetineerden dat geleid heeft tot ordemaatregel/sanctie *

O3: Aantal ordemaatregelen van afzondering in een afzonderingscel en; Aantal disciplinaire straffen van opsluiting in een strafcel *

O4: Aantal gedetineerden dat fysiek geweld heeft gebruikt tegen personeel of daarmee heeft bedreigd voor zover dat heeft geleid tot maatregel of sanctie *

O5: Aantal gedetineerden dat minimaal 6 maanden gedetineerd is geweest, dat na ontslag in contact is gebracht met hulpverleningsorganisaties en; Aantal gedetineerden dat in 2006 uit detentie is ontslagen na minimaal 6 maanden detentie

O6: Aantal uit detentie ontslagen personen, na minimaal 6 maanden detentie, dat beschikt over een georganiseerde dagbesteding in de vorm van een opleiding of een baan, en; Aantal uit detentie ontslagen personen na minimaal 6 maanden detentie

V10: Aantal urinecontroles uitgevoerd bij gedetineerden

V11: Aantal urinecontroles met een of meerdere positieve uitslagen

* Op locatieniveau op blad 1 + per afdeling aangeven op blad 2 van de Excel-sheet; duidelijk de afdelingsnaam te vermelden op de plek van de vraagtekens. Gebruik zoveel kolommen als er executieve leefafdelingen zijn.

Bron: PerCC

S9: Percentage arbeidsverzuim obv kalenderdagen en fte's in 2006 totaal, en; apart voor kort verzuim (t/m 42 kalenderdagen) en lang verzuim (vanaf 43 kalenderdagen) *

O12: Percentage personeelsleden uit de dienst vertrokken in 2006 die korter dan een jaar in dienst zijn geweest, excl. FLO, en; Percentage personeelsleden uit de dienst vertrokken in 2006 die langer dan een jaar in dienst zijn geweest, excl. FLO

- * Op locatieniveau op blad 1 + per afdeling aangeven op blad 2 van de Excel-sheet; duidelijk de afdelingsnaam te vermelden op de plek van de vraagtekens. Gebruik zoveel kolommen als er executieve leefafdelingen zijn.

Bron: Jufar

S8: Het exploitatieresultaat over 2006 volgens toelichting in de P&C-handleiding (indien niet te leveren op locatieniveau, dan op clusterniveau)

Overig

V9: Aantal plaatsingen op veiligheidsbed: mannelijke gedetineerden, en; Aantal plaatsingen op veiligheidsbed: vrouwelijke gedetineerden

I8c: Aantal gedetineerden dat is voorgedragen voor plaatsing VBA

G14 (probeer Tulp GW): Aantal gedetineerden dat is overgeplaatst in het kader van detentiefasering

G22d: Aantal ingetrokken klachten bij de beklagcommissie in 2006 volgens telsystematiek in de P&C-handleiding 2006

P2 (probeer SP-Expert): Gemiddeld aantal dagen verlofoverschot executieve dienst over 2006

S5 (op basis van registratie commissie van toezicht): Aantal afgehandelde klachten, en; aantal gegronde klachten

Bijlage 4 Dataverzameling en analyse van de prestatie-indicatoren

Uit verschillende bronnen is geput om data te verzamelen voor geschikte indicatoren en restrictieve en beïnvloedbare factoren. Van de bronnen BASAM-DJI en gedetineerdersurvey is verslag gedaan in een voorstudie (Molleman, 2008). Wat betreft deze bronnen beperkt deze bijlage zich tot de univariate statistiek betreffende de gebruikte variabelen. Van de overige bronnen wordt verslag gedaan van de wijze van dataverzameling.

Gedetineerdenbezetting, capaciteit, meerpersoonscellen en doorstroom per inrichting

Om per inrichting cijfermateriaal te verkrijgen over capaciteit, bezetting en doorstroom zijn verschillende stappen genomen. In beginsel is alle informatie opgevraagd bij de penitentiaire inrichtingen. Waar er twijfels bestonden over de betrouwbaarheid van de cijfers, of wanneer cijfers niet konden worden geleverd, is gezocht naar andere bronnen.

Omdat niet alle inrichtingen bezettings- en doorstroominformatie over 2006 konden aanleveren is gekeken of de cijfers centraal (Hoofdkantoor DJI) voorhanden waren. Deze bleken beschikbaar en tevens verzameld op basis van dezelfde definitie.¹¹¹ Ten behoeve van de bezetting is vanuit de centrale administratie de bezetting berekend door 12 peildatums in 2006 te kiezen op elke eerste dag van de maand en hiervan het gemiddelde te berekenen. Op deze wijze wordt de gemiddelde administratieve celbezetting benaderd. Om een cijfer voor doorstroom van gedetineerden te verkrijgen, is de geregistreerde instroom vanuit de vrije maatschappij, politiecellen en andere penitentiaire inrichtingen opgeteld vanuit de centrale registratie. De informatie verkregen van de inrichtingen over meerpersoonscelgebruik vereiste een verwerkingslag. Inrichtingen gaan verschillend om met het rapporteren van meerpersoonscelgebruik. Hoewel expliciet gevraagd is naar het aantal gedetineerdenplaatsen en niet naar het aantal cellen, wordt hier verschillend mee omgegaan. Alle informatie is getoetst aan het formeel vastgestelde capaciteitsoverzicht GW 2006. Wanneer deze vergelijking verschillen liet zien is contact opgenomen met de inrichting. Dit heeft in alle gevallen

¹¹¹ De data die hier wordt aangewend is geput uit Tulp-Verblijf, de operationele database van DJI voor gedetineerdenregistratie die gevuld wordt door de afdeling bevolkingsadministratie van een inrichting bij binnenkomst van gedetineerden. Het bezettingscijfer gegenereerd uit Tulp-Verblijf beslaat naast het aantal gedetineerden dat in 2006 cellen bezette in de inrichtingen, ook gedetineerden in de extramurale capaciteit. Deze capaciteit bestaat uit plaatsen in de Penitentiaire Programma's, Elektronische Detentie en gedetineerden in de eindfase van hun traject in de Inrichting voor stelselmatige daders. Ook gedetineerden die onder de administratieve verantwoordelijkheid van de Pl's vallen, maar langdurig elders verblijven (bijvoorbeeld op grond van art. 43.3 of 15.5 van de Pbw) zijn meegeteld. Omdat in de capaciteitsinformatie alleen de intramurale capaciteit is meegenomen zijn de bezettingscijfers gecorrigeerd. De benutte extramurale capaciteit is verwijderd uit de statistieken.

geleid tot een plausibele verklaring van de verschillen en tot bijstelling van de cijfers.

Juridische verblijfstitel, burgerlijke staat, verwachte verblijftijd en delict

Het gevangeniswezen voert een registratie van haar gedetineerdenpopulatie. Bij binnenkomst registreert de bevolkingsadministratie van de inrichting een aantal kenmerken van de gedetineerden. Deze gegevens zijn op landelijk niveau tevens beschikbaar. Door de gedetineerdenregistraties te koppelen aan de celplaatsingsregistratie, was DJI in staat een unieke code toe te voegen aangaande de afdeling waar gedetineerden verblijven. Op deze wijze bleek de Tulp-informatie op afdelingsniveau te koppelen aan de overige data van deze studie (BASAM, gedetineerdensurvey, P&C). Hierdoor zijn variabelen voorhanden aangaande: juridische verblijfstitel, burgerlijke staat, verwachte verblijftijd en het zwaarste delict waar een gedetineerden van verdacht of voor veroordeeld is.

Als peilmoment is de gedetineerdenpopulatie van 30 april 2007 genomen. Deze peildatum sluit aan bij het afnameperiode van de gedetineerdensurvey en BASAM-DJI, namelijk april en mei 2007.

De Tulp-informatie kent soms lege velden. Niet altijd is de volledige informatie van gedetineerden beschikbaar. Er zijn inspanningen verricht om het aantal lege velden te beperken. Voor het verkrijgen van de variabele 'zwaarste delict waarvoor een gedetineerden van verdacht of voor veroordeeld is' heeft DJI een verwerkingsslag op de data uitgevoerd. In de standaardregistraties staat, doorgaans een opsomming van de wetsartikelen welke zijn overtreden (of waarvan men wordt verdacht). Voor iedere gedetineerde is het wetsartikel geselecteerd waar de hoogste strafmaat op staat, zodat hij of zij ingedeeld kon worden in een categorie van delicttypen.¹¹² De categorisering volgt de standaardclassificatie misdrijven CBS (Eggen & Kalidien, 2008).

Regimedifferentiaties

De inrichtingen zijn bekeken op de regimedifferentiatie die deze *in 2006* hadden. Binnen een inrichting kan het regime tussen afdelingen wisselen, waardoor per afdeling het regime is benoemd. Door verschuivingen in differentiaties tijdens 2006 was het voor sommige afdelingen lastig een differentiatie toe

¹¹² Voor een aantal groepen gedetineerden is echter niet in Tulp geregistreerd welk delict aan het verblijf in detentie voorafging. Het gaat met name om ingesloten en waarbij de rechter een maatregel heeft opgelegd. Deze ingesloten wachten in detentie op uitvoering van de maatregel, zoals plaatsing in een tbs-setting, Instituut voor Stelselmatige Daders of psychiatrisch ziekenhuis. Voor deze ingesloten is het delict voor DJI onbekend. Waar mogelijk is wel gekeken of er een eerdere verdenking geregistreerd staat, bijvoorbeeld tijdens het voorarrest. Wanneer deze analyse een indicatie gaf, is dat ingevuld. Ook bij vervangende straffen registreert Tulp geen delict. Op grond van de verblijfstitel is, waar mogelijk, de delictvariabele aangevuld. Daarbij ging het bijvoorbeeld om de verblijfstitel Lex Mulder en is als delict 'verkeersdelict' aangevuld.

te wijzen. Wanneer een afdeling de differentiatie langer dan 6 maanden droeg, is deze differentiatie voor het gehele jaar toegewezen. Wanneer afdelingen minder dan een halfjaar in gebruik zijn geweest zijn ze uit de datasets verwijderd.

Een regime is het geheel van voorschriften waarin zaken als de wijze van benadering door personeel naar gedetineerden, aard en omvang van het dagprogramma en de mate van beveiliging vastliggen. Iedere gedetineerde is toegewezen aan een regime. De termen bestemming, regime of detentiecategorie of -product worden in de praktijk wisselend gebruikt, in dit onderzoek wordt de term regimedifferentiatie – of kortweg regime – aangehouden. Het regime wordt geacht te zijn toegesneden op zowel het gepleegde delict als persoonlijke kenmerken van de gedetineerden.¹¹³ Het Nederlandse gevangeniswezen kende in 2006-2007 verschillende regimes die als volgt kunnen worden gecategoriseerd (het aantal differentiaties is heden teruggebracht).

- Huizen van bewaring standaard (HvB).
- Gevangenis standaard.
- Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) / Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) / Verslaafdenbegeleidingsafdeling (VBA).
- Bijzondere Zorgafdeling (BZA) / Individuele Begeleidingsafdeling (IBA) / Beveiligde Individuele Begeleidingsafdeling (BIBA) / regimedifferentiaties met een landelijke functie zoals het Penitentiair Selectiecentrum en het Penitentiair Ziekenhuis en de Forensische Schakelunit (FSU).
- Landelijke Afdeling voor Beheersproblematische Gedetineerden (LABG) / Landelijke Afzonderingsafdeling (LAA) / Afdeling voor Beperkt Gemeenschapsgeschikten (BGG) / Extra Beveiligde Inrichting (EBI).
- Afdeling voor Jong Volwassenen (JOVO).
- Beperkt Beveiligde Inrichting (BBI) / Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting (ZBBI).
- Penitentiaire afdelingen voor vrouwen.

De indeling is gebaseerd op het beheersrisico, de zorgbehoefte en/of de mate van reïntegratie-inspanningen die per differentiatie zijn vastgesteld in productbeschrijvingen. De categorieën worden afzonderlijk besproken. Ten eerste is de regimedifferentiatie huis van bewaring als differentiatie aangemerkt. Het huis van bewaring is de meest voorkomende differentiatie in Nederland. Er worden preventief gehechten geplaatst die in afwachting zijn van vervolging. Naast deze groep worden ook arrestanten in een huis van bewaring geplaatst. Deze groep bestaat uit veroordeelden die zijn aangehouden om een vrijheidsbenemende maatregel te ondergaan (subsidiar of prin-

¹¹³ Selectie en differentiatie is een trend die reeds is ingezet ten tijde van Detentie en Behandeling op Maat en navolging heeft gekregen in het detentievernieuwingstraject Modernisering Gevangeniswezen.

cipaal gehecht en personen die zijn aangehouden na onttrekking aan detentie; ook zelfmelders die zich niet bij de BBI hebben gemeld zijn arrestanten). Ten tweede wordt het standaard gevangenisregime onderscheiden als differentiatie. Dit regime is bestemd voor zogenaamde afgestraften die een opgelegd vonnis van de rechtspraak uitdienen. De differentiaties gevangenis en huis van bewaring komen veruit het meest in het Nederlandse gevangeniswezen voor. Een deel van de gedetineerdenpopulatie heeft echter aanvullende behoefte aan zorg, behandeling of beveiliging; als gevolg van psychische of somatische problematiek of beheers- of vluchtrisico's. De volgende differentiaties zijn afgestemd op de hiervoor beschreven specifieke behoeften. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de functies huis van bewaring en gevangenis.¹¹⁴

De derde differentiatie wordt gekenmerkt door de gespecialiseerde functie van het onderbrengen van verslaafde ingeslotenen. De afdelingen – ISD, SOV¹¹⁵ en VBA – zijn samengenomen omdat ze met elkaar gemeen hebben dat ze gedetineerden opvangen, begeleiden en behandelen die verslavingsproblematiek kennen.

Ten vierde wordt een categorie gevormd door afdelingen die in hun begeleiding van ingeslotenen een meer individuele benadering kennen. De IBA en BIBA,¹¹⁶ als regionale en respectievelijk landelijke voorziening, zijn bestemd voor ingeslotenen met zware psychiatrische of psychosociale problematiek. De zorgbehoefte staat centraal; hoewel de beheerscomponent duidelijk aanwezig is in BIBA. De landelijke functies Penitentiair Selectiecentrum en het Penitentiair Ziekenhuis worden tevens gerekend tot de afdelingen waarbij de nadruk op de zorg ligt.

Ten vijfde kent het Nederlandse gevangeniswezen speciale afdelingen waar het primaat ligt bij het beveiligen van de ingeslotenen. Door de beheersrisico's, zoals vlucht- en agressiegevaar, wordt deze ingeslotenen een zogenoemde *meermansbenadering* geboden (Bijzondere groepen Gevangeniswezen; DJI, 2008). De LABG, LAA, BGG en EBI kennen alle deze kenmerken en vormen daarom een regimecategorie.

Ten zesde worden in 2006 aparte afdelingen onderscheiden voor psychologisch onvolwassenen. De afdelingen (JOVO) moesten in de capaciteitsbehoefte voorzien die was ontstaan door de nieuwe Penitentiaire Beginselenwet. In de nieuwe wet bepaalt de leeftijd van de gedetineerden niet meer of hij wordt geplaatst in het gevangeniswezen ofwel een jeugdinstelling. De psychologische volwassenheid geldt als het criterium voor plaatsing. In de praktijk bevonden zich voornamelijk jonge gedetineerden tussen de 18 en 24

114 In de praktijk komt het voor dat gedetineerden binnen één afdeling met een specifieke differentiatie een andere verblijf- of strafrechtelijke titel hebben. Daarnaast is er nog een praktisch argument om de differentiaties samen te nemen; bij een IBA in het huis van bewaring ligt de nadruk in gelijke mate op zorg als bij een IBA in een gevangenis.

115 SOV is de oude benaming voor de huidige plaatsen voor gedetineerden die een ISD-maatregel opgelegd hebben gekregen. In 2006 werden deze benamingen nog gebruikt.

116 BZA was officieel geen bestemming meer in dat jaar, maar werd wel gebruikt. Wanneer afdelingen in dat jaar nog op die manier werden aangeduid zijn deze ingedeeld bij deze categorie van zorgafdelingen.

jaar oud in deze afdelingen, zodat zij als kwetsbare groep meer beschermd konden worden.¹¹⁷

Ten zevende is er de categorie van (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichtingen voor zelfmelders en detentiefaseerders. Doorgaans zijn deze voorzieningen bestemd voor gedetineerden aan het eind van hun straf. Door afbouw van het beveiligingsniveau en het starten van werk, opleiding en activiteiten buiten de inrichting, wordt een bijdrage geleverd aan terugkeer naar de samenleving.

Tot slot vormen de afdelingen voor vrouwen tezamen een regime.

Een aantal differentiaties binnen het gevangeniswezen zijn niet meegenomen in dit onderzoek omdat ze ten tijde van de dataverzameling nog niet operationeel waren of niet deelnamen aan de afnamen van de BASAM-DJI en/of de gedetineerdensurvey. De terroristenafdeling (TA) was bijvoorbeeld nog niet operationeel en de FOBA nam niet deel aan de afname van de BASAM-DJI.

Indeling van inrichtingen

Het Nederlandse gevangeniswezen is in 2006 verdeeld in twintig clusters (in 2009 is de organisatiestructuur van de organisatie gewijzigd). Clusters bestaan uit meerdere penitentiare inrichtingen. Doorgaans is een penitentiare inrichting een organisatorische eenheid die als locatie wordt geduid. De inrichting wordt gekenmerkt door een fysiek unieke en eigenstandige locatie, met een locatiedirectie. Er zijn echter enkele uitzonderingen waarbij ervoor is gekozen locaties samen als organisatorische eenheid te duiden. Gezien er onder andere uitspraken gedaan worden over welk aandeel in de prestatie van de organisaties toe te schrijven is aan de inrichting dan wel locatie, is het van belang dat het niveau van analyse aansluit bij het niveau waarop een management is gepositioneerd. In dit onderzoek wordt daarom zo veel mogelijk de operationele indeling van locaties van het gevangeniswezen in de periode 2006-2007 gevolgd. Het is dus mogelijk dat een penitentiare inrichting meerdere locaties kent. De, soms samengevoegde, inrichtingen die worden onderscheiden in dit onderzoek zijn:

- Zuyderbosch en Amerswiel te Heerhugowaard.
- Zwaag te Zwaag.¹¹⁸
- Westlinge, Schutterswei en ZBBI 't Keern te Heerhugowaard, Alkmaar en Hoorn.
- De Weg te Amsterdam.
- De Schans te Amsterdam.

117 De sectordirectie gevangeniswezen DJI heeft besloten tot afbouw en overheveling van de JOVO-capaciteit na 2006. Het regime bestaat tegenwoordig niet meer.

118 Niet betrokken in dit onderzoek omdat er bij deze locatie ernstige problemen zijn met de codering van de afdelingen in de surveyafnames.

- Het Schouw en Demersluis te Amsterdam.
- Het Veer¹¹⁹ te Amsterdam.
- De Havenstraat te Amsterdam.
- Tafelbergweg¹²⁰ te Amsterdam.
- Almere te Almere Buiten.
- Lelystad en DCL te Lelystad.
- De Geniepoort te Alphen aan den Rijn.
- Haarlem te Haarlem.
- Nieuwegein te Nieuwegein.
- Nieuwersluis te Nieuwersluis.
- Wolvenplein te Utrecht.
- ZBBI De Eendstraat¹²¹ te Utrecht.
- Scheveningen Zuid, Scheveningen Noord en Penitentiair Ziekenhuis te Scheveningen.
- Zoetermeer.
- Dordtse Poorten te Dordrecht.
- Torentijd en POI De Nederhof te Middelburg.
- De Boschpoort en PIV Breda te Breda.
- De Geerhorst te Sittard.
- Overmaze te Maastricht.
- Oosterhoek te Grave.
- Nieuw Vosseveld 1 en 2 te Vught.
- Zwolle te Zwolle.
- Karelskamp en ZBBI Niendure te Almelo.
- Roermond te Roermond.
- Ter Peel te Evertsoord.
- Maashegge te Overloon.
- Groot Bankenbosch te Veenhuizen.
- Esserheem te Veenhuizen.
- Norgerhaven te Veenhuizen.
- Ooyerhoek te Zutphen.
- Lunettestraat¹²² te Zutphen.
- De Kruisberg te Doetinchem.
- De Berg te Arnhem.
- Arnhem-Zuid te Arnhem.
- De Marwei te Leeuwarden.
- De Blokhuispoort te Leeuwarden.¹²³
- De Grittenborgh te Hoogeveen.

119 Niet betrokken in dit onderzoek omdat deze locatie een aparte functie had ten tijde van de afname. De in Het Veer gevestigde Forensische Observatie en Begeleidingsafdeling heeft als landelijke crisisafdeling niet de standaard surveys afgenomen en is derhalve uitgesloten.

120 In de periode waarover de data handelt in deze studie was de locatie Tafelbergweg tijdelijk niet in gebruik en deze is daarom niet meegenomen in de analyses.

121 Deze locatie is verder buiten beschouwing gelaten omdat het niet meedeed in de afnames van de surveys en er niet apart over wordt gerapporteerd in de P&C-cyclus.

122 Deze locatie is gesloten, maar was ten tijde van de dataverzameling nog operationeel.

123 De locatie is gesloten, maar was ten tijde van de dataverzameling nog operationeel.

- Noordsingel te Rotterdam.
- De Schie in Rotterdam.
- De Stadsgevangenis Rotterdam te Hoogvliet.
- De IJssel te Krimpen aan den IJssel.
- Ter Apel te Ter Apel.
- Willem II te Tilburg.¹²⁴

Indeling van afdelingen

Aan de basis van de dataset die in dit onderzoek wordt gebruikt staat de personeelsenquête 2007 van het gevangeniswezen, de BASAM-DJI. Deze surveyafname bepaalt de indeling van afdelingen binnen de inrichtingen voor de multilevel structuur in het databestand. De indeling is lokaal bepaald middels een instructie voor de uitvoering van de personeelsenquête. Daarbij gold een aantal richtlijnen. Ten eerste moest een afdeling tien of meer medewerkers hebben zodat de enquête anonimiteit waarborgde. Ten tweede gold als aandachtspunt dat de medewerkers van een afdeling onder dezelfde leidinggevende werkten. Daarnaast werd bij de indeling gelet op het te voeren regime en de aard van de werkzaamheden (bijvoorbeeld afdeling *beveiliging* of de *inkomstenafdeling*). Doordat alleen PIW'ers zijn betrokken in dit onderzoek, sluiten de afdelingen aan bij de Tulp-coderingen betreffende gedetineerdenafdelingen, waardoor ook andere databronnen konden worden gekoppeld.

Eigenschappen van gebouwen

Per penitentiaire inrichting is door het Hoofdkantoor DJI (afdeling huisvesting) aangegeven welk architectonisch model van toepassing is op het cellengebouw van de inrichting. Zes type gebouwen worden onderscheiden, te weten een vleugelmodel, een kruis- of dubbelkruismodel, een koepelmodel, een patiomodel, een hoogbouwmodel en een paviljoenmodel. Ten eerste wordt een vleugelinrichting gekenschetst door een langwerpige (rechthoekige) gebouw met aan weerszijden cellen. Vaak kennen de vleugels meerdere verdiepingen en zijn de afdelingen daarop ingedeeld. Ten tweede wordt het kruismodel onderscheiden. Dit model kenmerkt zich door een centrale post voor personeel waarvandaan iedere vleugel (in een kruis rond de centrale post gesitueerd) kan worden geobserveerd. Ten derde zijn er de koepelinrichtingen die vaak beeldbepalend zijn in de omgeving door de hoogte en ronde vorm. Dit model, dat gelijkenis vertoont met Benthams panopticon, heeft als

¹²⁴ Deze locatie was in 2006 en 2007 grotendeels in dienst van de vreemdelingenbewaring, slechts twee afdelingen stonden in dienst van het reguliere gevangeniswezen. Alleen deze afdelingen zijn daarom meegenomen in de dataset.

eigenschap dat vanaf 'het vlak' (de centrale benedenvloer) zicht is op alle cellen. Hoewel de observatietoren in Nederland ontbreekt (zoals Bentham voorstelde), kenmerkt de inrichting zich door een hoge mate van overzichtelijkheid. De afdelingen zijn verdeeld over de ringen die elk een cirkelvormige verdieping in het gebouw beslaan. Ten vierde zijn enkele inrichtingen gebouwd op basis van een patiëmodel, ofwel een model met een binnenplaats die door het gebouw omsloten is. Op de binnenterreinen bevinden zich doorgaans de lucht- en buitensportgelegenheden. Ten vijfde zijn er inrichtingen die gebouwd zijn als gestapelde paviljoens, de hoogbouw inrichtingen, maar deze hebben een eigen karakter. Iedere afdeling heeft twee verdiepingen in het gebouw en geen eigen buitenruimte. De laatste typologie, de paviljoeninrichting, heeft ook afzonderlijke paviljoens, maar deze zijn niet gestapeld, maar over een terrein verdeeld. Hierdoor heeft dit type bouw een meer ruimtelijk karakter. De afdelingen fungeren als zelfstandige eenheden. De gebouwen zijn in verschillende jaren gebouwd. Als indicator voor de 'gebouwsituatie' is daarom het bouwjaar van de inrichting meegenomen (omgevormd naar de variabele *leeftijd gebouw in jaren*). Hiervan gaat de veronderstelling uit dat oudere gebouwen niet in eenzelfde mate aan de wensen en eisen 'van deze tijd' voldoen als nieuwe gebouwen. Daarbij kan gedacht worden aan ruimtelijkheid, looplijnen (risicobeperking door separate routes voor gedetineerde geleiding), al dan niet een toilet op cel, lichtinval, deurhoogte, gehorigheid, luchtcirculatie-installatie en overzichtelijkheid van allerlei faciliteiten (ingangscntrole, bezoekersruimte, recreatieruimtes, douches et cetera). Relatief oude inrichtingen kunnen in de loop van hun bestaan echter ingrijpend zijn verbeterd door investeringen in verbouwing en/of renovatie. Om die reden is een indicator opgenomen voor het feit of een inrichting al dan niet recent ingrijpend is verbouwd.

Dataverzameling Externe Security Audits: ESA

Er is geput uit de centrale archivering van ESA's. Alleen audits die verricht zijn tussen maart 2006 en mei 2007 zijn betrokken, omdat deze binnen een jaar voorafgaand aan de afname van de BASAM-DJI en de gedetineerdensurvey vallen en daardoor betrekking hebben op hetzelfde tijdsvlak. Daarbij waren er enkele bewerkingen noodzakelijk om koppeling met de dataset van dit onderzoek mogelijk te maken.

De inrichtingen Zuyderbosch en Amerswiel te Heerhugowaard zijn separaat geaudit, maar samengevoegd gezien de verschillen in audituitkomsten gering bleken te zijn. Per variabele is het gemiddelde genomen (mits de afwijking in scores op de auditonderdelen niet meer dan 50% bedroeg; in dat geval wordt de variabele niet meegenomen).

In de meeste gevallen was er het audititem 007 (Gijzelingsbeleid G-inrichting) of 008 (Gijzelingsbeleid) aanwezig, met uitzondering van locatie De IJs-

sel te Krimpen aan den IJssel, die beide items had (totaalscores lagen dicht bij elkaar, 0,92 en 0,97), waarbij het gemiddelde is genomen.

Bij locatie Ter Peel te Evertsoord zijn de auditonderdelen 001 (Alarmopvolging) en 002 (Bagagedoorlichtingsapparatuur) twee maal uitgevoerd. De audititems onder vermelding van 'FLEX' zijn niet meegenomen.

De scores zijn per auditonderdeel gegenereerd door het percentage onderwerpen in de auditlijsten te tellen dat positief is beoordeeld door de auditors. In 2006-2007 werden de onderdelen aangemerkt door de auditors als 'ja/nee voldaan'. De data in tabel 25 vertegenwoordigt het percentage *positief aangemerkte onderdelen*. De volgende audititems zijn onderdeel van ESA:

- Alarmopvolging (18 topics): bestaan, bekendheid en training van de alarmprocedures en afspraken met brandweer/politie en ambulance-dienst.
- Bagagedoorlichtingsapparatuur (12 topics): aanwezigheid, instructies, onderhoud en controles van de apparatuur.
- Bedrijfshulpverlening (25 topics): plan, afstemming, diplomering personeel, paraatheid, bereikbaarheid blusmiddelen, vluchtdeuren, et cetera.
- Brandmeldinstallatie (16 topics): aanwezigheid, staat, toetsing, meldprocedure.
- Interne communicatiesystemen met beveiligingspost (10 topics): aanwezigheid en werking van communicatiemiddelen van personeel en gedetineerden op cel.
- Dienstinstructies (13 topics): uitwerking en bekendheid van afspraken en rolverdeling aangaande interne beveiliging.
- Gijzelingsbeleid (13 topics): getroffen voorzorgsmaatregelen bij gijzeling.
- Incident logging (9 topics): meldingsprocedure bijzonder voorval.
- Informatiebeveiliging (22 topics): ICT, vertrouwelijke informatie, e-mail en internetsecurity.
- Interne beveiliging (35 topics): controle van muren en hekken, voor- en nacontrole gebruik binnen- en buitenruimtes, dagelijkse inspectie van cellen, in- en uitgaande goederen, controle insluiting gedetineerden en slotcontrole en controle brandsluitronde.
- Luchten/buitenactiviteiten (20 topics): controle op contrabande en onveilige situaties tijdens buitenactiviteit, gebouwelijke en elektronische voorzieningen ter voorkoming van ontvluchting.
- Calamiteitenplan (38 topics): verzamelchecklist van interne en externe voorzorgsmaatregelen bij (dreigende) incidenten. Interne afspraken ten aanzien van gijzeling, brand, ontvluchting, ontruiming, opstand en ordeverstoring, bommelding, suïcide of overlijden gedetineerden en ernstig ongevallen. Afspraken/afstemming extern met onder andere brandweer, politie, ambulancedienst en rampenbestrijdingsdienst van de gemeente.
- Verlichting (13 topics): binnen en buiten, aanwezigheid en werking van gewone verlichting en noodverlichting.

- Transportcontrole (20 topics): controle op contrabandevrij de inrichting verlaten en weer terugkeren van gedetineerden.
- Toegangscontrole (28 topics): helderheid van de afspraken over wie, waar, waarmee en waarop gecontroleerd wordt bij toegangscontroles
- Relatiebezoek gedetineerden (31 topics): aanwezigheid, bekendheid en naleving bezoekersregels, controle voor en na op contrabande van bezoek en gedetineerden, identiteit van bezoek en gedetineerden (ter voorkoming van persoonswissel) en gedetineerdentelling.
- Omtrek installatiesysteem (13 topics): staat, controle, onderhoud, incidentregistratie en noodscenario bij uitval van de inrichtingsomheining.
- Observatiesystemen (9 topics): staat, controle, onderhoud, incidentregistratie en noodscenario bij uitval van de observatiesystemen.
- Sleutelbeheer en afsluitdiscipline (25 topics): afsluitvoorschrift, naleving, autorisatieplan en registratie, protocol bij afgifte, inlevering en vermissing van (al dan niet elektronische) sleutels.
- Intern Bijstandsteam (15 topics): aanwezigheid, organisatie, bevoegdheden, training, kleding, uitrusting, communicatiemiddelen en oproepcodes.
- Ontslagprocedure gedetineerden (27 topics): laatste celinspectie, teruggaaf persoonlijke eigendommen, uitschrijving, reisgeld en reisinformatie.

Univariate statistiek van de restrictieve en beïnvloedbare factoren bij het performancethema veiligheid

Telkens wordt het gemiddelde van alle inrichtingen op elke indicator weergegeven. De aantallen gedetineerden, personeelsleden en afdelingen zijn vermeld om inzicht te geven in opbouw van de geaggregeerde variabelen. Bij categoriev variabelen worden de aantallen (*absoluut*) per groep vermeld. Tot slot is de minimum- en maximumscore afgebeeld.

Bij enkele variabelen staat 'aggr' vermeld, waarmee wordt bedoeld dat de variabele een geaggregeerde score is van een variabele op een lager level. Ook is telkens vermeld op welk level een variabele is gemeten (individueel, op afdelings- of op inrichtingsniveau).

De univariate kenmerken van de restrictieve factoren zijn in tabel B2 gerapporteerd. De standaarddeviaties geven inzicht in de variatie van de variabelen. Het bestaan van variatie betekent dat de veronderstelde restrictieve factoren variëren tussen de inrichtingen en daarom potentieel variantie verklaren in de indicatorscores.

In de tabel komt een aantal categoriev variabelen voor. Sommige vragen uit de gedetineerdensurvey zijn afgenomen in antwoordcategorieën, waardoor er geen beschikking is over absolute waarden van leeftijd van de gedetineerden en hun detentieduur en opleidingsniveau. De codering is als volgt. Leeftijd: 1 = ≤ 19 jaar, 2 = 20-24, 3 = 25-29, 4 = 30-34, 5 = 35-39, 6 = 40-44, 7 = 45-49,

8 = 50-55, 9 = ≥ 60 . Detentieduur: 1 = <3 maanden, 2 = 3-6 maanden, 3 = 6 maanden - 1 jaar, 4 = 1-3 jaar, 5 = 3-5 jaar, 6 = >5 jaar. Opleidingsniveau is als continue variabele meegenomen: 1 = basisschool; oplopend tot academische graad (= 8). In de tabel staat NB voor niet beschikbaar, een G staat voor de gedetineerdensurvey als bron, een B voor de personeelsenquete BASAM-DJI en een R voor diverse registraties uit de P&C-cyclus en andere registraties van het gevangeniswezen.

Tabel B2 Univariate statistiek van restrictieve en beïnvloedbare factoren aangaande het performancethema veiligheid

Factor	Gemiddelde	Aantal gedetineerden	Absoluut	St.dev.	Minimum	Maximum
Gedetineerden, level I						
G: Leeftijd gedetineerde (cat.)	4,40	4.437		2,02	1,00	9,00
G: Eerder vast (nee/ja)	1,56	4.000		0,50	1	2
Type huidig delict	NB	NB	NB	NB	NB	NB
G: Detentieduur totaal (cat.)	3,34	4.153		1,60	1,00	6,00
Geschiedenis met geweld	NB	NB	NB	NB	NB	NB
Emotionele en psychiatrische stoornissen	NB	NB	NB	NB	NB	NB
G: Nederlandse achtergrond	0,54	4.223	2.280	0,23	0,00	1,00
G: Turkse achtergrond	0,06	4.223	243	0,23	0,00	1,00
G: Marokkaanse achtergrond	0,06	4.223	250	0,24	0,00	1,00
G: Surinaamse achtergrond	0,08	4.223	331	0,27	0,00	1,00
G: Antilliaanse achtergrond	0,06	4.223	254	0,24	0,00	1,00
G: Overige culturele achtergrond	0,20	4.223	850	0,40	0,00	1,00
Lid van gezin	NB	NB	NB	NB	NB	NB
G: Opleidingsniveau (cat.)	3,97	4.244		2,05	1,00	8,00
Werkgelegenheid	NB	NB	NB	NB	NB	NB
Gedetineerden, level II						
R: Gemiddelde leeftijd gedetineerden	34,27	239		4,13	20,23	47,00
G: Eerder vast	Aggr	Aggr		Aggr	Aggr	Aggr
R: Gewelddelict %	41,58	239		18,41	0,00	93,33
R: Opiumdelict %	18,04	239		14,40	0,00	0,10
R: Vermogensdelict %	21,55	239		3,88	0,00	2,22
R: Vernieling %	5,37	239		4,45	0,00	26,47
R: Verkeerswetovertreiding %	1,41	239		3,31	0,00	20,63
R: Delict anders %	3,60	239		3,19	0,00	15,00
R: Detentieduur totaal (in dagen)	676,01	236		559,71	31,82	3620,67
Geschiedenis met geweld	NB	NB	NB	NB	NB	NB
Emotionele en psychiatrische stoornissen	NB	NB	NB	NB	NB	NB
G: Culturele achtergrond	Aggr	Aggr		Aggr	Aggr	Aggr
R: Gedetineerden met partner %	15,33	238		9,72	0,00	62,50
G: Opleidingsniveau	Aggr	Aggr		Aggr	Aggr	Aggr
R: Beroep gedetineerden %	49,43	238		14,39	0,00	100,00
Personeel, level I						
B: Geslacht personeel (1=man 2=vrouw)	1,24	1.659		0,42	1,00	2,00
B: Leeftijd personeel	42,71	1.680		8,29	18,00	63,00
B: Opleidingsniveau (cat.)	4,60	1.692		1,79	0,00	8,00
B: Jaren in dienst	13,21	1.668		7,87	0,00	40,00
Gedetineerden, level I						
G: Act. van het dagprogr. (Likert-schaal)	3,04	4.270		0,91	1	5
G: Autonomie (Likert-schaal)	2,96	4.372		0,76	1	5
G: Contact met buitenwereld (Likert-schaal)	3,14	3.766		0,91	1	5
G: Hygiëne (Likert-schaal)	3,52	4.460		0,77	1	5
G: Voedsel (item: ik vind het warme eten lekker)	2,41	4.557		1,26	1	5
G: Zorg (Likert-schaal)	3,13	2.734		1,00	1	5
G: Omgang personeel (Likert-schaal)	3,19	4.264		0,83	1	5
G: Rechten & regels (Likert-schaal)	3,03	4.302		0,84	1	5

Tabel B2 (vervolg)

Factor	Gemiddelde	Aantal gedetineerden	Absoluut	St.dev.	Minimum	Maximum
Factor: ESA-gebieden						
Alarmopvolging	0,74	32		0,20	0,24	1,00
Bagagedoorlichtingsapparatuur	0,70	32		0,21	0,27	1,00
Bedrijfs hulpverlening	0,73	32		0,15	0,44	0,96
Brandmeldinstallatie	0,84	32		0,16	0,27	1,00
Interne communicatiesystemen	0,82	32		0,20	0,30	1,00
Dienstinstructies	0,68	32		0,24	0,15	1,00
Gijzelingsbeleid G-inrichting	0,65	29		0,28	0,00	1,00
Incident logging	0,63	31		0,27	0,16	1,00
Informatiebeveiliging	0,72	30		0,18	0,28	1,00
Interne beveiliging	0,68	32		0,18	0,27	0,94
Luchten/buitenactiviteiten	0,68	32		0,18	0,25	1,00
Calamiteitenplan	0,70	29		0,24	0,02	1,00
Verlichting	0,86	32		0,12	0,53	1,00
Transportcontrole	0,53	31		0,17	0,20	0,95
Toegangscontrole	0,78	31		0,14	0,50	1,00
Relatiebezoek gedetineerden	0,72	31		0,16	0,32	0,93
Omtrek installatiesysteem	0,83	31		0,17	0,46	1,00
Observatiesystemen	0,82	32		0,21	0,00	1,00
Sleutelbeheer en afsluitdiscipline	0,70	32		0,22	0,00	0,96
Intern Bijstandsteam	0,87	30		0,20	0,00	1,00
Ontslagprocedure gedetineerden	0,84	32		0,17	0,00	0,96
Inrichting: level III						
Aanwezigheid personeel op de werk-vloer	NB	NB		NB	NB	NB
R: Aantal PIW/BEWA per gedetineerde	0,47	40		0,12	0,36	0,88
R: Meerpersoonscelgebruik	9,71	44		4,31	0	29,7
R: Capaciteit (aantal celplaatsen)	352,02	43	15.137	153,26	101,00	761,00
R: Bezetting % jaargemiddelde	82,39	43		8,08	54,75	96,00
R: Doorstroom ged./p.j./per cel	3,59	43		1,58	1,23	10,02
Inrichting, level III						
R: Leeftijd gebouw in jaren	55,36	43		46,99	6	155
R: Ingrijpende verbouwing sinds opening (nee=0, ja=1)	0,3	43		0,46	0	1
R: Model PI: Vleugelmodel		43	8	Ref.	0	1
R: Model PI: Kruismodel		43	16	0,49	0	1
R: Model PI: Paviljoenmodel		43	6	0,35	0	1
R: Model PI: Hoogbouw		43	4	0,29	0	1
R: Model PI: Koepelmodel		43	4	0,29	0	1
R: Model PI: Patiomodel		43	3	0,26	0	1
R: Model PI: Gemengd model		43	2	0,21	0	1
Afdeling, level II						
R: HvB	0,53	240	112	Ref.	0,00	1,00
R: Gevangenis	0,16	240	38	0,37	0,00	1,00
R: VBA	0,08	240	18	0,26	0,00	1,00
R: Zorg	0,08	240	18	0,26	0,00	1,00
R: BBI	0,06	240	15	0,24	0,00	1,00
R: Beveiligd	0,03	240	7	0,17	0,00	1,00
R: JOVO	0,06	240	15	0,24	0,00	1,00
R: Vrouwenafdeling	0,07	240	17	0,26	0,00	1,00
Personeel. Level I						
Stimulerend leiderschap	3,17	1.730		0,84	1	5

Tabel B2 (vervolg)

Factor	Gemiddelde	Aantal gedeteneerden	Absoluut	St.dev.	Minimum	Maximum
Corrigerend leiderschap	3,06	1.723		0,82	1	5
Ondersteuning collega's	3,81	1.732		0,76	1	5
Openheid in communicatie	3,46	1.704		0,88	1	5
Autonomie	3,51	1.732		0,69	1	5
Bejegening: hulpvaardigheid	3,48	1.630		0,64	1	5
Bejegening: structuur bieden	3,79	1.627		0,50	1	5
Rolonduidelijkheid	4,05	1.730		0,53	1,6	5
Overwerk	NB	NB		NB	NB	NB
Kwantitatieve werkbelasting	2,32	1.723		0,66	1	4,83
Stimulerend leiderschap	3,17	1.730		0,84	1	5
Corrigerend leiderschap	3,06	1.723		0,82	1	5
Ondersteuning collega's	3,81	1.732		0,76	1	5
Openheid in communicatie	3,46	1.704		0,88	1	5
Autonomie	3,51	1.732		0,69	1	5
Bejegening: hulpvaardigheid	3,48	1.630		0,64	1	5
Bejegening: structuur bieden	3,79	1.627		0,50	1	5
Rolonduidelijkheid	4,05	1.730		0,53	1,6	5
Overwerk	NB	NB		NB	NB	NB
Kwantitatieve werkbelasting	2,32	1.723		0,66	1	4,83

Bijlage 5 Analyse van de prestatie-indicatoren

Indicator: Ontvluchtingen

Er zijn slechts twee ontvluchtingen geregistreerd in het boekjaar 2006 in de inrichtingen die in de dataset van dit onderzoek zijn vertegenwoordigd. Er is daarmee te weinig informatie om zinvolle *statistische* analyses te verrichten om performance tussen inrichtingen te vergelijken.

Indicator: Geweldsincidenten tegen personeel (registratie)

Deze indicator staat voor het 'aantal gedetineerden dat een maatregel/sanc-tie kreeg voor (dreiging met) fysiek geweld tegen personeel' (DJI, 2006). Hier wordt de omschrijving 'geweld tegen personeel' aangehouden en wordt tot de maat 'incidenten per 100 gedetineerden' herberekend. Het betreft een variabele die een telling vertegenwoordigt op inrichtingsniveau (*één level*) die niet negatief kan worden en een 'schuine' verdeling kent waardoor poisson regressie aangewezen is als analysemethode. Het regressiemodel met restrictieve factoren levert het volgende beeld op (tabel B3).

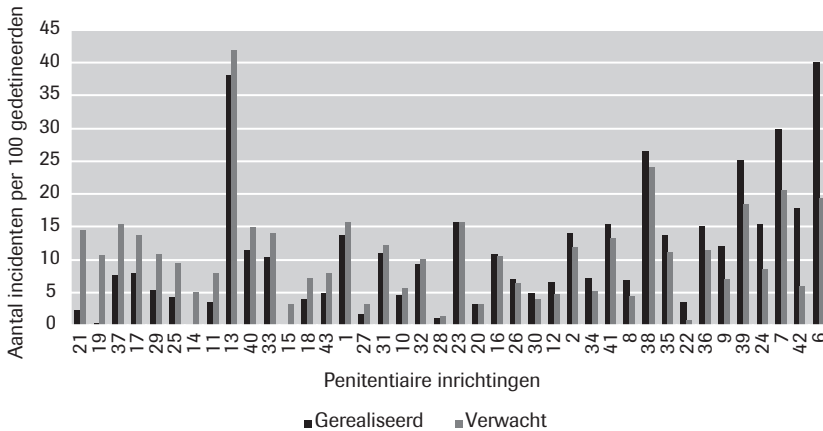
Tabel B3 Multivariate poisson regressie van restrictieve variabelen bij geweldsincidenten tegen personeel (N=40; Pseudo R²=0,39)

	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf.	Interval]
Getalsverhouding p/g	0,01	0,90	0,02	0,99	-1,76	1,79
MPC	0,02	0,02	1,25	0,21	-0,01	0,06
Verbouwing	0,35	0,28	1,25	0,21	-0,20	0,89
Bouwjaar	0,00	0,00	3,32	0,00	0,00	0,01
<i>Architectonisch model. Ref.: Vleugel</i>						
Kruismodel	0,48	0,17	2,81	0,01	0,14	0,81
Paviljoenmodel	-0,71	0,38	-1,86	0,06	-1,45	0,04
Hoogbouwmodel	30,74	8,08	3,80	0,00	14,89	46,58
Koepelmodel	-0,78	0,30	-2,66	0,01	-1,36	-0,21
Patiomodel	0,42	0,24	1,75	0,08	-0,05	0,89
Gemengd model	0,91	0,40	2,29	0,02	0,13	1,68
<i>Ref.: HvB</i>						
Gevangenis	-0,60	0,27	-2,22	0,03	-1,13	-0,07
VBA	2,92	0,51	5,67	0,00	1,91	3,92
Zorg	-1,37	0,89	-1,54	0,12	-3,11	0,38
BBI/ZBBI	-1,82	0,56	-3,24	0,00	-2,92	-0,72
Beveiligd	-69,19	17,50	-3,95	0,00	-103,49	-34,89
JOVO	0,90	0,41	2,19	0,03	0,10	1,70
Vrouw	-0,72	0,39	-1,85	0,06	-1,47	0,04
Constante	1,77	0,48	3,66	0,00	0,82	2,72

Van inrichtingen 3, 4, 5 en 44 ontbreken gegevens ten aanzien van een of meerdere restrictieve factoren. Daarom konden deze niet in de analyse van deze indicator worden meegenomen.

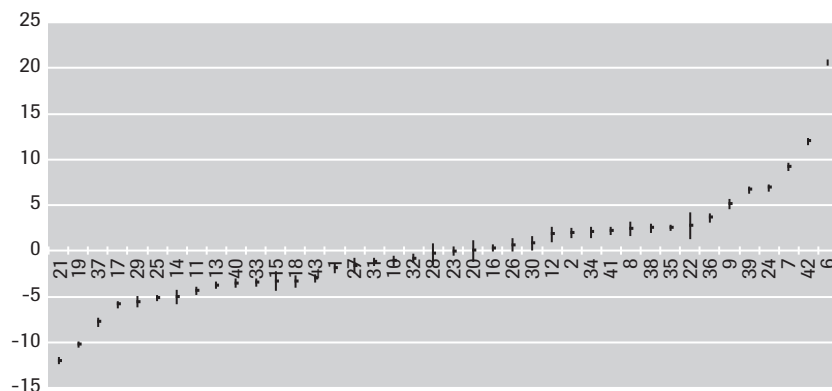
In figuur B2 zijn de gerealiseerde en verwachte scores per inrichting afgebeeld.

Figuur B2 Weergave van de verwachte en gerealiseerde scores van penitentiaire inrichtingen op het gebied van het 'aantal geweldsincidenten tegen personeel per 100 gedetineerden' (N=40)



In de figuur is te zien dat het corrigeren van gerealiseerde scores met de restrictieve factoren tot een drastische wijziging in het performancebeeld leidt. Het geeft echter geen optimaal beeld om performance te vergelijken. De figuur maakt namelijk niet inzichtelijk of de verwachte en gerealiseerde score significant van elkaar verschillen. Een plot is in dit kader informatiever.

Figuur B3 Plot van de empirical Bayes residuals van de performance-indicator ‘aantal geweldsincidenten tegen personeel per 100 gedetineerden’; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95% (N=40)

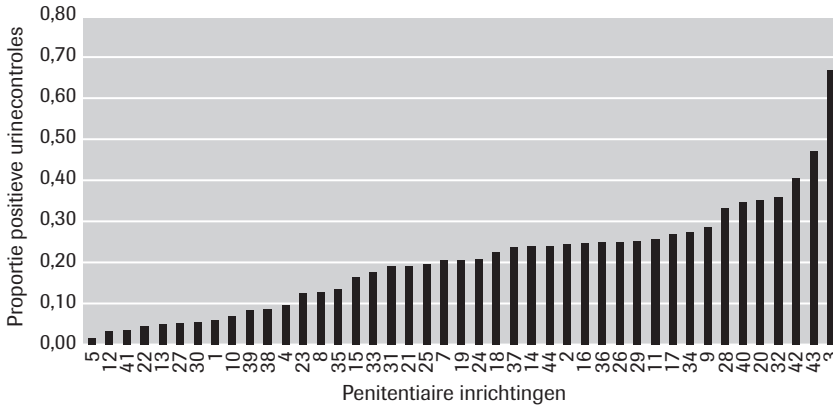


Uit figuur B3 is te zien dat de meeste inrichtingen significant afwijken van de verwachte score (omdat de nullijn niet wordt door kruist). Aan de linkerzijde van de figuur staan de penitentiaire inrichtingen die een betere performance laten zien (minder incidenten) dan werd verwacht. Alleen de inrichtingen 28, 20 en 23 scoren niet afwijkend. Uit de plot kan aldus eenvoudig worden afgelezen welke inrichting een betere en welke een mindere performance scoort dan was verwacht.

Indicator: Urinecontroles (registratie)

Deze indicator is berekend aan de hand van twee variabelen uit de P&C-data, namelijk het aantal verrichte urinecontroles en het aantal positieve urinecontroles. Hiermee is een percentage berekend dat aangeeft welk aandeel van de controles positief uitvallen is. De indicator kent een normale verdeling behoudens één uitbijtende inrichting. Het corrigeren voor restrictieve factoren blijkt niet zinvol omdat het verklarende model niet significant is. Slechts een enkele restrictieve factor haalt de significantiegrens van $p < 0,05$. De performance van de inrichtingen op deze indicator kan aldus met de gerealiseerde, ongecorrigeerde scores worden vergeleken. Dit geeft het volgende beeld.

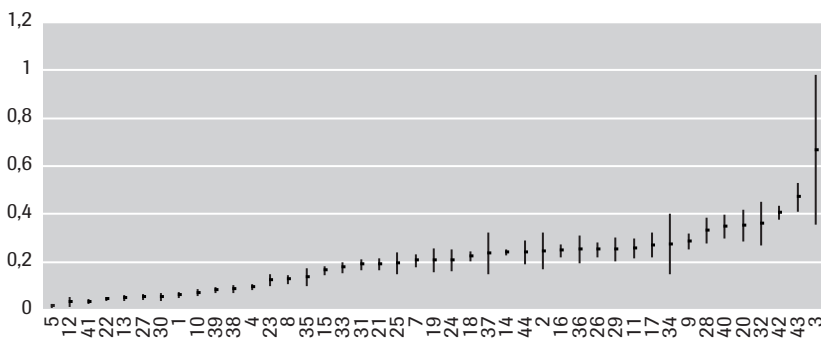
Figuur B4 Weergave van gerealiseerde percentages positieve urinecontroles; gemiddelde is 20,5% (N=42)



Uit figuur B4 is op te maken dat het percentage positieve urinecontroles sterk wisselt tussen inrichtingen. De gerealiseerde scores variëren tussen de 1,61% (inrichting 5) en de 66,67% (inrichting 3) in het boekjaar 2006. Het gemiddelde percentage bedraagt 20,5% en van inrichting 6 waren geen gegevens beschikbaar. Ten behoeve van een performancevergelijking kan worden berekend welke inrichtingen significant hoger, en welke significant lager scores ten opzichte van het gemiddelde. Chi-kwadraat-toetsen houden rekening met de aantallen urinecontroles en de vrijheidsgraden (het aantal toetsen) bij het vergelijken van de 42 inrichtingen. Bonferroni-Holm-correctie is toegepast om fouten van het type I te voorkomen met een vastgestelde Alpha van 0,05, tweezijdig (Holland & Copenhaver, 1988). Met de betrouwbaarheidsintervallen gebaseerd op de standaardfout van iedere schatting is figuur B5 te geven. Omdat het gemiddelde 20,5% is, wijken inrichtingen waarvan de interval de 20%-lijn snijdt, niet significant af van het gemiddelde.¹²⁵ Aan de linkerkant (inrichtingen 5 tot en met 15) staan de inrichtingen afgebeeld die significant beter scoorden dan het gemiddelde van alle inrichtingen. Aan de rechterkant zijn de inrichtingen met een significant lagere score te vinden.

¹²⁵ Door de strengere significantiegrens van de Bonferroni-Holm-correctie zijn betrouwbaarheidsintervallen dicht bij het gemiddelde (ook al kruisen ze de 20,5%-lijn niet) soms niet significant afwijkend.

Figuur B5 Plot met de betrouwbaarheidsintervallen per inrichting bij de performance-indicator 'positieve urinecontroles'; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95%, gemiddelde is 20,5% (N=43)



Inrichtingen die een significant betere performance scoorden dan het gemiddelde zijn 5, 12, 41, 22, 13, 27, 30, 1, 10, 39, 38, 4, 23, 8, 35 en 15. Inrichtingen die een significant mindere performance scoorden dan het gemiddelde zijn 9, 28, 40, 20, 32, 42, 43, 3, 14, 16 en 26. Inrichtingen die niet significant afwijken van het gemiddelde zijn: 33, 31, 21, 25, 7, 19, 24, 18, 37, 44, 2, 36, 29, 11, 17 en 34.

Indicator: Arbeidsverzuim (registratie)

De indicator aangaande het personeelsverzuim is vervat in het percentage van het personeel dat door arbeidsverzuim niet was in te zetten gedurende het jaar 2006. Wanneer een afdeling een totaal ziekteverzuimpercentage rapporteert van 8%, houdt dat in dat gemiddeld 8% van het afdelingspersoneel over het gehele jaar niet was in te zetten. Het verzuimpercentage van het personeel is exclusief zwangerschapsverloven, en is berekend op basis van kalenderdagen en fulltime-equivalenten. Alle uren die personeelsleden werkzaam zijn in het kader van arbeidstherapie worden als ziekte-uren gekwalificeerd. Het percentage arbeidsverzuim wordt uitgesplitst naar kortdurend (tot en met 42 kalenderdagen) en langdurig verzuim (43 kalenderdagen of langer).

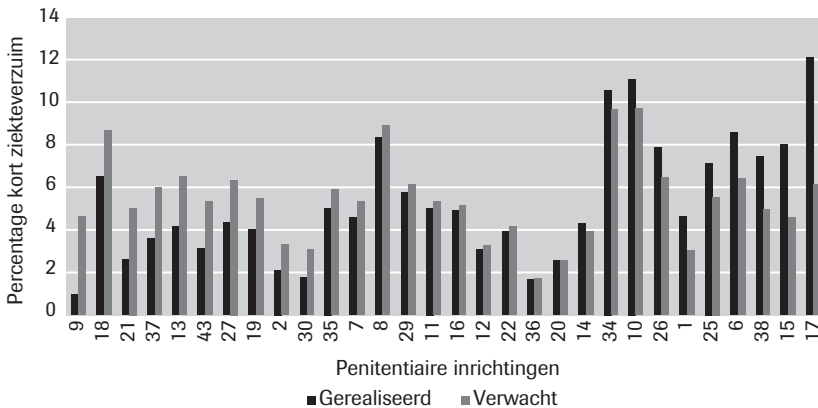
De indicator is op *afdelingsniveau* geregistreerd, waardoor er geanalyseerd wordt op twee levels (het niveau van de afdeling en de inrichting) om te bezien of deze variabele geschikt is voor vergelijkingen tussen inrichtingen. Een aantal inrichtingen (dan wel hun Shared Service Centra) kon de cijfers niet op afdelingsniveau aanleveren. Het aantal inrichtingen betrokken in de analyse van deze indicator is daardoor kleiner dan bij de andere indicatoren.

Lang verzuim

De variabele kan geen negatieve waarden aannemen. Ook gezien de scheve verdeling lijkt loglineaire regressie aangewezen om te toetsen in welke mate restrictieve factoren van invloed zijn. Het rekenschap geven aan niveaus in het model levert geen significante verbetering op. Een normaal regressiemodel (zonder levels) is gebruikt om verwachte scores te berekenen per inrichting.

Figuur B6 brengt per inrichting in beeld wat de verschillen zijn tussen verwachte (gezien de restrictieve factoren voor iedere separate inrichting) en gerealiseerde ziekteverzuimcijfers. Daarbij wordt de volgorde aangehouden van de residugroottes.

Figuur B6 Weergave van de gerealiseerde en verwachte percentages van lang ziekteverzuim; aan de linkerzijde staan de inrichtingen met een negatief residu, i.e. een lager verzuimpercentage dan werd verwacht (N=30)

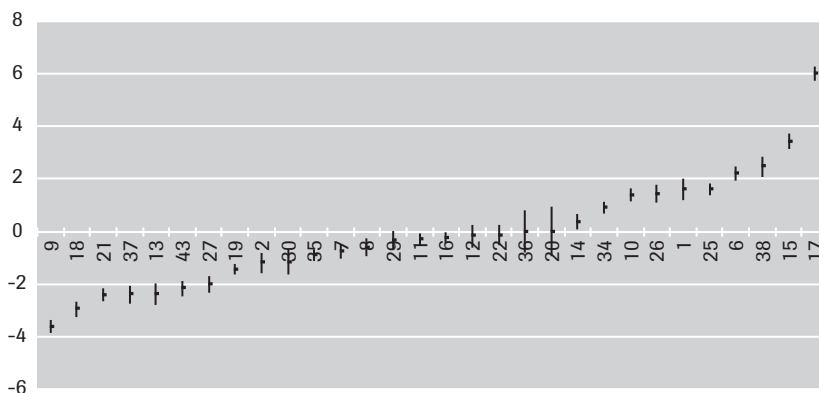


Uit figuur B6 is op te maken dat de percentages ten aanzien van lang verzuim wisselen tussen inrichtingen. Wanneer er wordt gecontroleerd voor restrictieve factoren, verandert het performancebeeld aanzienlijk. De verschillen tussen de percentages verwachte en gerealiseerde scores tonen deze veranderingen.

Het beeld dat de grafiek verschaft is niet maximaal gecorrigeerd voor restrictieve factoren. Idealiter waren *per medewerker* verzuimpercentages beschikbaar en was er tevens een koppelmogelijkheid met individuele kenmerken van personeel. Er zou bijvoorbeeld in de performancecijfers rekening worden gehouden met ziekten en aandoeningen waarvan de oorzaak buiten het werk ligt of lag. Logischerwijs hebben deze oorzaken het *grootste aandeel* in de verklaring van verzuim. Hierover is echter geen informatie beschikbaar.

In een plot wordt inzichtelijk of er inrichtingen significant afwijken van hun verwachte scores (zie figuur B7).

Figuur B7 Plot van de empirical Bayes residuals van de performance-indicator 'lang verzuim' (van 9 inrichtingen was geen afdelingsspecifieke informatie voorhanden); betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95% (N=30)

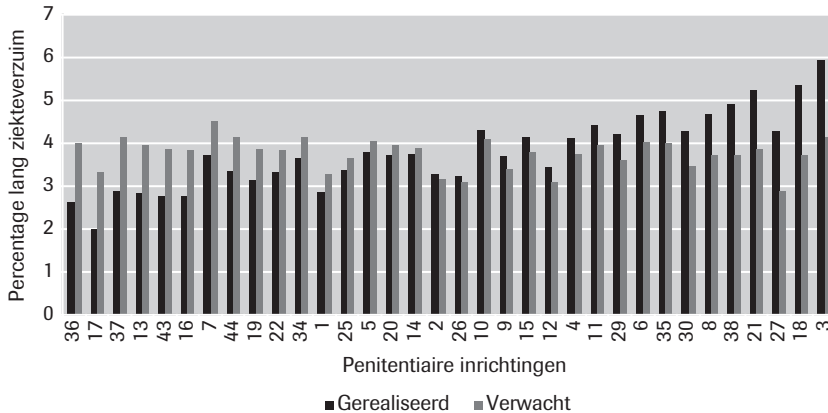


Uit het plot blijkt dat inrichtingen 9, 18, 21, 37, 13, 43, 27, 19, 2, 30, 35, 7, 8, 29, 11 en 16 significant minder 'lang verzuim' hebben dan werd verwacht. Inrichtingen 12, 22, 36 en 20 scoren een significant slechtere performance dan verwacht. De overige inrichtingen scoren niet significant afwijkend van hun verwachte score; dat zijn 14, 34, 10, 26, 1, 25, 6, 38, 15 en 17.

Kort verzuim

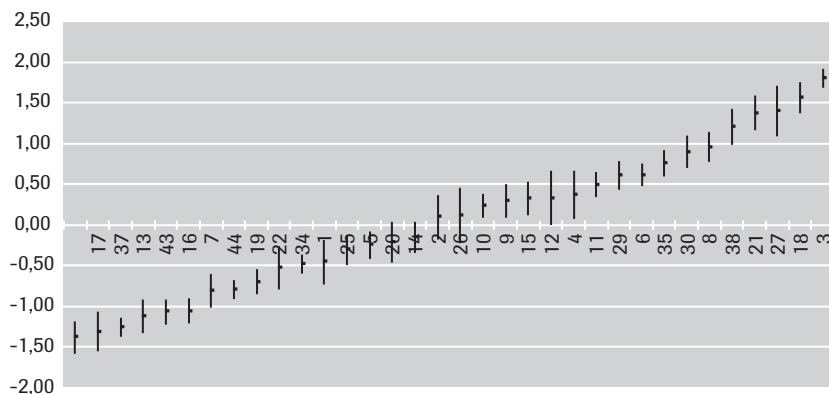
De variabele is een percentage op afdelingsniveau maar kan net zoals *count data* niet negatief zijn. Ook gezien de schuine verdeling lijkt loglineaire regressie aangewezen om te toetsen of er restrictieve factoren van invloed zijn. Zestien procent van de variantie in de indicator wordt veroorzaakt door verschillen tussen inrichtingen. Een multilevel model levert echter geen significant beter model op; dus wordt voor de correctie voor restrictieve factoren een poisson regressie gehanteerd zonder levels. Het volgende histogram (zie figuur B8) brengt per inrichting in beeld wat de verschillen zijn tussen verwachte (gezien de restrictieve factoren voor iedere separate inrichting) en gerealiseerde ziekteverzuimcijfers. Daarbij wordt de volgorde aangehouden van de residu-groottes.

Figuur B8 Weergave van de gerealiseerde en verwachte percentages van *kort* ziekteverzuim; aan de linkerzijde staan de inrichtingen met een negatief residu, i.e. een lager verzuimpercentage dan werd verwacht (N=34)



Niet alle afdelingen van elke inrichting konden worden betrokken in de analyses, doordat waarden ontbraken. Soms kon het verzuimpercentage niet verkregen worden, soms ontbraken de covariaten (restrictieve factoren), waardoor een inrichtingsgemiddelde niet alle afdelingen vertegenwoordigt. Daarbij is een minimum van twee afdelingen per inrichting aangehouden om uitbijtende effecten in te perken. Inrichtingen waarvan de noodzakelijke data ontbrak, konden niet worden meegenomen in de hier gepresenteerde performanceweergave. Uit de figuur is op te maken dat het corrigeren voor restrictieve factoren een ander beeld van performance geeft. Daarbij valt op dat de verzuimpercentages in behoorlijke mate variëren tussen inrichtingen. De hieropvolgende vraag is of de gerealiseerde scores significant afwijken van de verwachte scores. Dit is op te maken uit het volgende plot (figuur B9).

Figuur B9 Plot van de empirical Bayes residuals van de performance-indicator 'kort verzuim'; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95% (N=34)



Inrichtingen die een lagere verzuimscore realiseerden dan verwacht zijn 36, 17, 37, 13, 43, 16, 7, 44, 19, 22, 34, 1, 25 en 5. Van inrichtingen 20, 14, 2 en 26 weken de gerealiseerde scores niet significant af van hun verwachte scores. Inrichtingen 10, 9, 15, 12, 4, 11, 29, 6, 35, 30, 8, 38, 21, 27 en 18 realiseerden een hogere kortverzuimscore dan werd verwacht gezien de restrictieve factoren van deze inrichtingen.

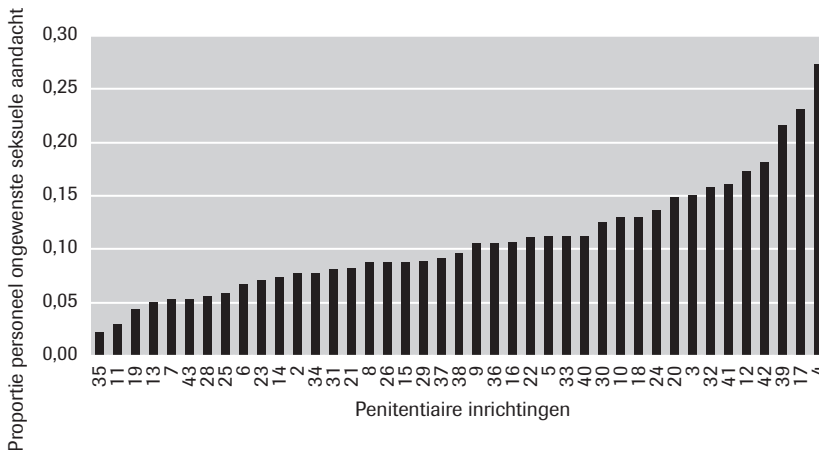
Indicatoren: Onderlinge agressie en geweld (BASAM-DJI, 3 items)

De indicatoren over agressie en geweld *tussen* personeel komen voort uit de Monitor Agressie en Geweld als onderdeel van de BASAM-DJI, gemeten op individueel niveau (waardoor er 3 levels zijn te onderscheiden, te weten individu, afdeling en inrichting). Er wordt gevraagd naar de ervaring met agressie en geweld in de laatste 12 maanden. Ook wordt de frequentie gevraagd, met de antwoordcategorieën: nooit, eenmaal, tweemaal, driemaal en viermaal of vaker. Omdat de categorieën ongelijk zijn (de laatste categorie kan zowel staan voor 4 of 10 voorvallen), is gekozen de variabele te dichotomiseren (nooit of weleens meegemaakt in de afgelopen 12 maanden).

In de vragenlijst wordt een onderscheid gemaakt tussen ongewenste seksuele aandacht, intimidatie en lichamelijk geweld. Tevens hebben respondenten daarbij aangegeven door wie de ervaren agressie en geweld is aangewend; collega's en/of de eigen leidinggevende. Voor de weergave van de performance is dit laatste opdelingsprincipe samengevoegd zodat er voor onderlinge agressie en geweld drie indicatoren ontstaan. De nieuwe dichotome variabelen bevatten informatie of een personeelslid al dan niet te maken heeft gehad met ongewenste seksuele aandacht, intimidatie en lichamelijk geweld. Er wordt niet gedifferentieerd naar 'dader' ten behoeve van de over-

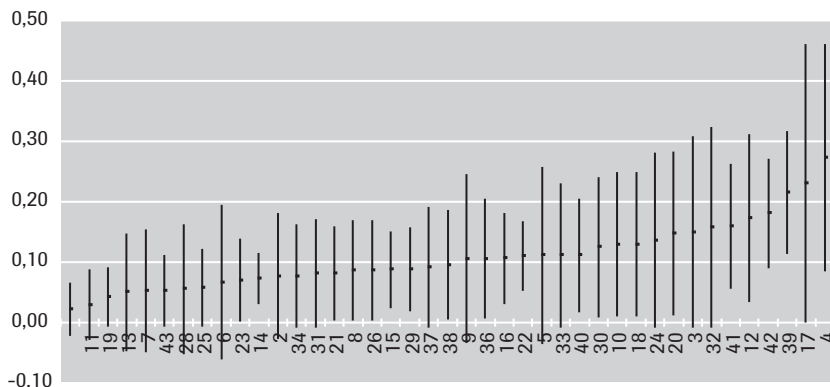
zichtelijkheid (en omdat het allemaal collega's betreft). De variantieverdeling van de indicator *ongewenste seksuele aandacht* over de levels laat zien dat slechts 2% van de variantie is toe te schrijven aan verschillen tussen inrichtingen. Op afdelingsniveau is zelfs helemaal geen variantie te vinden. Er is daarmee geen aanleiding om multilevel modellen toe te passen. De restrictieve factoren zijn getoetst op hun samenhang met de variabele en het bleek dat geen enkele de significantiegrens bereikte. Het corrigeren voor deze 'gegeven omstandigheden' is in het geval van deze meting niet zinvol. Een overzicht van de gerealiseerde scores volstaat aldus (figuur B10).

Figuur B10 Percentages van het executief personeel per inrichting dat te maken heeft gehad met ongewenste seksuele aandacht door één collega, meerdere collega's en/of de leidinggevende; gemiddelde is 10,7% (N=41)



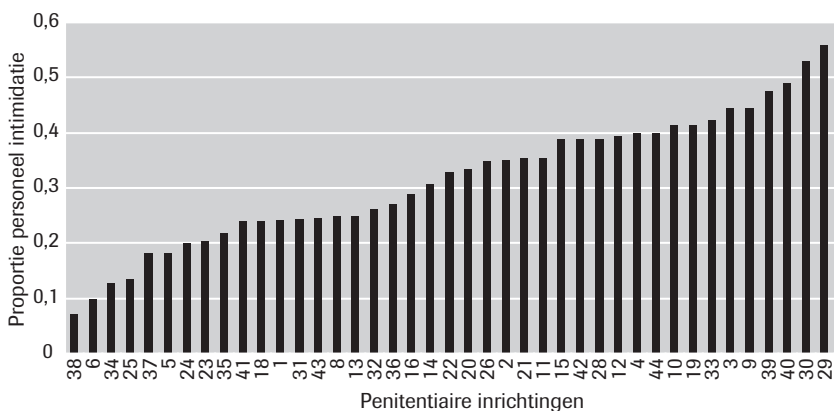
Om te bezien of inrichtingen significant afwijken van het gemiddelde (10,7%) is figuur B11 afgebeeld. De figuur laat zien dat er geen significante afwijkingen waarneembaar zijn; alle betrouwbaarheidsintervallen snijden het gemiddelde. De betrouwbaarheidsinterval bij inrichtingen zoals 35, 11 en 39 lijkt het gemiddelde niet te snijden, maar na Bonferroni-Holm-correctie is de score niet significant afwijkend.

Figuur B11 Plot van de scores van de performance-indicator 'ongewenste seksuele aandacht door collega's'; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95%, gemiddelde is 10,7% (N=41)



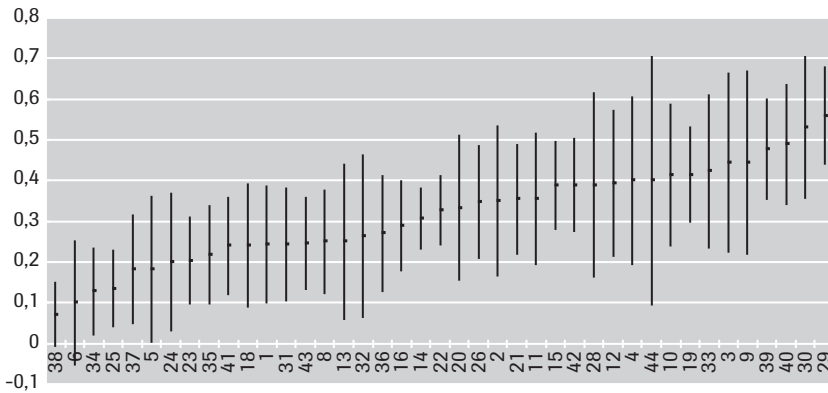
De indicator *intimidatie door collega's en/of de leidinggevende* wordt op dezelfde wijze behandeld als ongewenste seksuele aandacht. De spreiding van de variantie van deze variabele over de onderscheiden levels is op afdelingsniveau 10% en op inrichtingsniveau 4%. Een model met de restrictieve factoren is niet significant, dus volstaat een histogram met de gerealiseerde scores (zie figuur B12).

Figuur B12 Percentages van het executief personeel per inrichting dat te maken heeft gehad met intimidatie door één collega, meerdere collega's en/of de leidinggevende; gemiddelde is 32,6% (N=41)



Om te bezien of de gerealiseerde en verwachte scores ook significant afwijkend zijn, is een plot afgebeeld waarin de scores (de punten in de intervallen) en de betrouwbaarheidsintervallen per inrichting zijn terug te vinden (figuur B13).

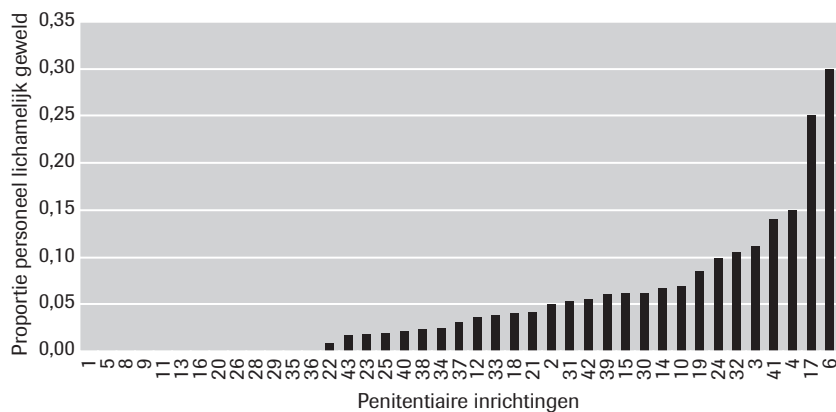
Figuur B13 Plot van de scores van de performance-indicator ‘intimidatie door collega’s’; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95%, gemiddelde is 32,6% (N=41)



Na Bonferonni-Holm-correctie blijkt dat slechts één inrichting significant afwijkt van het gemiddelde. Inrichting 29 scoort een significant mindere score.

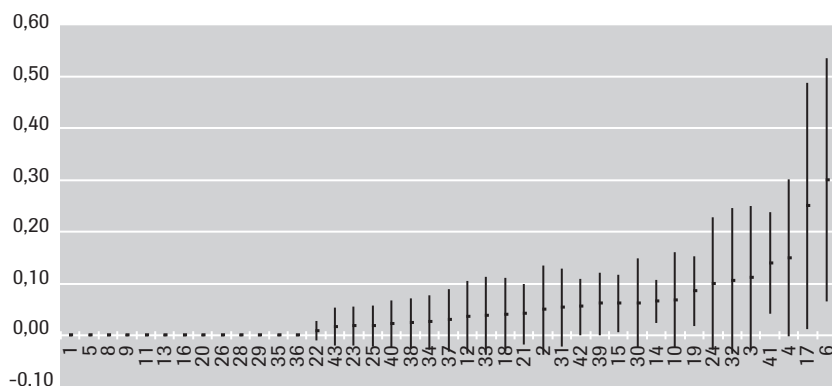
Lichamelijk geweld is de laatste onderscheiden indicator bij onderlinge agressie en geweld. Ook deze uitgangsmaat is dichotoom en getoetst op de invloed van restrictieve factoren. Een multilevel model bleek niet significant, hoewel het lege model laat zien dat 15% van de variantie op inrichtingsniveau ligt. Andere (beïnvloedbare) factoren dan de hier getoetste restrictieve factoren op inrichtingsniveau kunnen aldus die variatie verklaren. De gemiddelden van de inrichtingen laten het navolgende beeld zien (figuur B14).

Figuur B14 Percentages van het executief personeel per inrichting dat te maken heeft gehad met lichamelijk geweld door één collega, meerdere collega's en/of de leidinggevende, gemiddelde is 4,2% (N=41)



Meer dan een derde van de inrichtingen kent geen PIW'ers die aangaven lichamelijk geweld te hebben ervaren door een collega of leidinggevende. Voor een performancevergelijking zijn de gemiddelde scores voor lichamelijk geweld per inrichting geanalyseerd op hun eventuele significante afwijking van het gemiddelde van alle inrichtingen (zie figuur B15).

Figuur B15 Plot van de scores van de performance-indicator 'lichamelijk geweld door collega's'; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95%, gemiddelde is 32,6% (N=41)



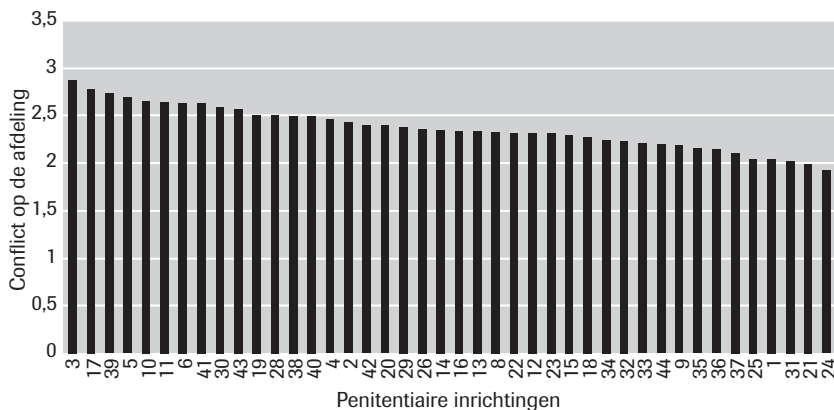
Hoewel een groot aantal penitentiaire inrichtingen geen interval heeft dat de 4,2%-lijn snijdt, wijken ze na Bonferroni-Holm-correctie niet significant af. Alleen bij inrichtingen 41, 17 en 6 ligt de betrouwbaarheidsinterval (95%) geheel boven de waarde van het gemiddelde (4,2%) en deze scores daardoor significant minder, ook na Bonferroni-Holm-correctie.

Indicator: Conflict op de afdeling (BASAM-DJI, schaal)

Met deze schaal wordt gevraagd naar de mate waarin medewerkers onderling, of met hun leidinggevende conflicten hebben, en hoe de sfeer is op de afdeling. De schaal *conflict op de afdeling* is gemeten op individueel niveau. De variabele is gemeten met een vijfpuntsschaal van 1 (zeer eens) tot 5 (zeer oneens), is omgepooled (hoe hoger de score, des te *minder* conflict op de afdeling) en is normaal verdeeld. Lineaire regressie lijkt daarom de aangewezen analysemethode. Om te kijken of de schaalvariabele kwaliteiten heeft om inrichtingen te vergelijken wordt de intraklasse correlatie voor het nulmodel met drie levels berekend. Omdat de schaal en de bijbehorende items inhoudelijk rechtstreeks naar de afdeling verwijzen is op level 2 de *te verklaren variantie* logischerwijs hoog (25%). Toch bestaat er op inrichtingsniveau ook een deel van de te verklaren verschillen (3%).

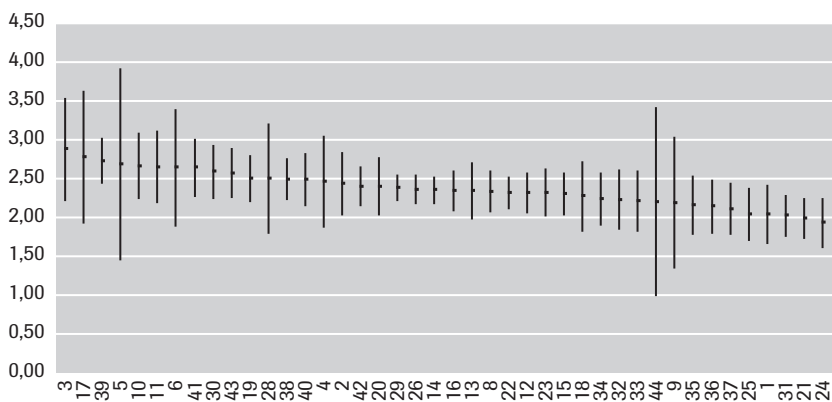
Na toetsing van de samenhang van deze indicator en de onderscheiden restrictieve factoren, bleek er geen significant model te ontstaan. Daarom is het niet nodig terug te wegen voor de gegeven omstandigheden en kunnen de gemiddelden per inrichting worden geanalyseerd op significante verschillen. Een weergave met de gerealiseerde scores volstaat (zie figuur B16).

Figuur B16 Gemiddelde gerealiseerde scores per inrichting op de schaal *conflict op de afdeling*; gemiddelde is 2,37 (N=42)



Figuur B17 maakt de afwijkingen van het gemiddelde (2,37) inzichtelijk. Wanneer een lijn bij 2,37 zou worden ingetekend, is te zien van welke inrichtingen de betrouwbaarheidsinterval de lijn niet snijdt. In die gevallen wijkt de gemiddelde schaalscore van betreffende inrichting significant af van het gemiddelde van alle inrichtingen. Af te lezen is dat inrichting 39 significant hoger scoort dan gemiddeld; inrichtingen 25, 31, 21 en 24 scoren significant lager dan gemiddeld.

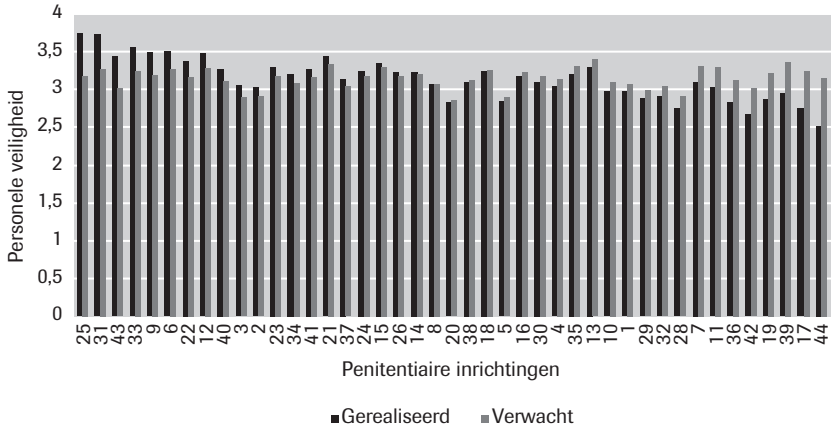
Figuur B17 Plot van de scores bij de performance-indicator ‘conflict op de afdeling’; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95%, gemiddelde is 2,37 (N=42)



Indicator: Veiligheid personeel (BASAM-DJI, schaal)

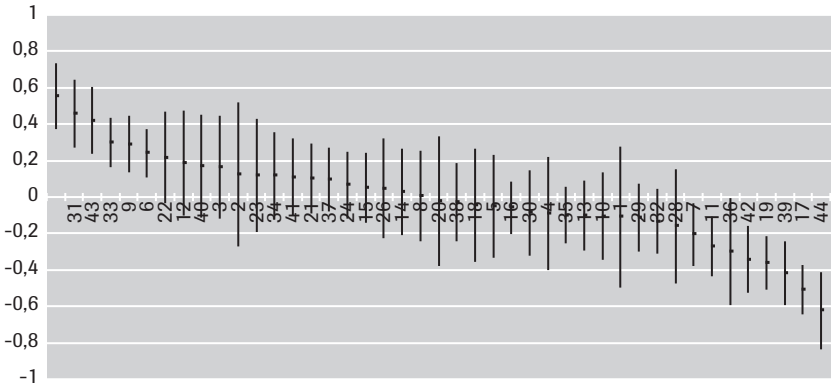
Bij deze schaal wordt de medewerkers gevraagd naar de mate waarin zij zich veilig voelen in de inrichting en of zij vinden dat de werkomgeving de veiligheid waarborgt. De schaal veiligheid is met verschillende items op een vijf-puntsschaal gemeten, is positief gesteld (hoe hoger, des te veiliger) en kent een normale verdeling. Een multilevel lineaire regressie op het nulmodel laat zien dat er zowel op afdelingsniveau als op inrichtingsniveau 7% van de variantie in de indicator te verklaren is. Omdat er variantie toe is te schrijven aan verschillen tussen inrichtingen, wordt onderzocht welke restrictieve factoren samenhangen met de indicator. Het regressiemodel met verklarende factoren is significant; restrictieve factoren blijken van invloed op de indicator. Met dat regressiemodel kan per inrichting een verwachte score worden berekend (zie figuur B18).

Figuur B18 Gemiddelde gerealiseerde en verwachte scores per inrichting op de schaal *veiligheid*, perceptie personeel (N=43)



Vervolgens kan de verwachte score tegen de gerealiseerde score worden afgezet, waardoor er een residuscore ontstaat per inrichting. Met die gegevens kunnen de inrichtingen als volgt in beeld worden gebracht (zie figuur B19).

Figuur B19 Plot van de empirical Bayes residuals van de performance-indicator ‘veiligheidsperceptie personeel’; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95% (N=43)

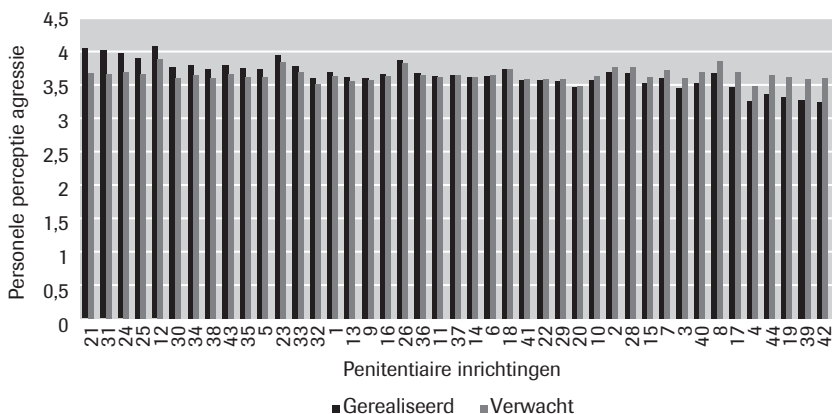


Inrichtingen met een significant mindere performance dan verwacht zijn: 7, 11, 36, 42, 19, 39, 17 en 44. Inrichtingen 25, 31, 43, 33, 9 en 6 scoren significant beter dan verwacht. De overige inrichtingen wijken niet significant af van hun verwachte scores.

Indicator: Agressie (BASAM-DJI, schaal)

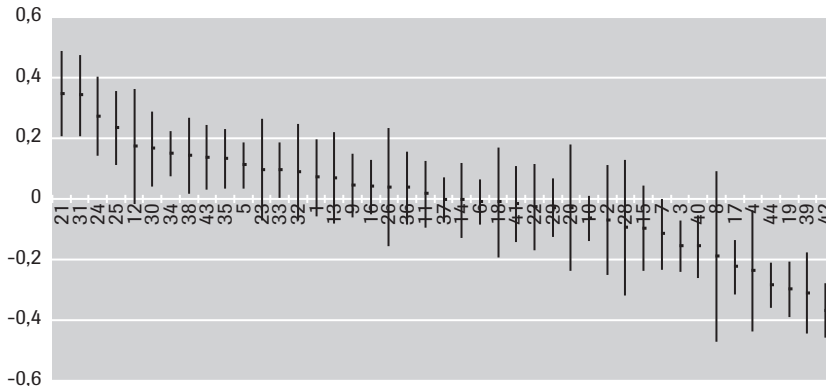
De vragen van deze schaal gaan over de mate waarin medewerkers zich bedreigd voelen in de organisatie en in de werkomgeving. Ook wordt gevraagd of zij vinden dat zij beter tegen agressie beschermd zouden moeten worden. De schaal agressie is met verschillende items op een vijfpuntsschaal gemeten, is positief gesteld (hoe hoger, des te *minder* agressie er wordt ervaren) en kent een normale verdeling. Een lineaire regressie laat zien dat het model met restrictieve factoren significant is en ook multilevel procedures zijn aangewezen. De vergelijking kan als volgt weer worden gegeven (zie figuur B20).

Figuur B20 Gemiddelde gerealiseerde en verwachte scores op de schaal agressie, perceptie personeel (N=43)



Opvallend is dat de performance van de meeste inrichtingen dicht bij elkaar ligt (residuen tussen -0,2 en 0,2). In de volgende weergave wordt zichtbaar per inrichting of er significant wordt afgeweken van de verwachte performance (zie figuur B21).

Figuur B21 Plot van de empirical Bayes residuals van de performance-indicator ‘agressieperceptie personeel’; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95% (N=43)



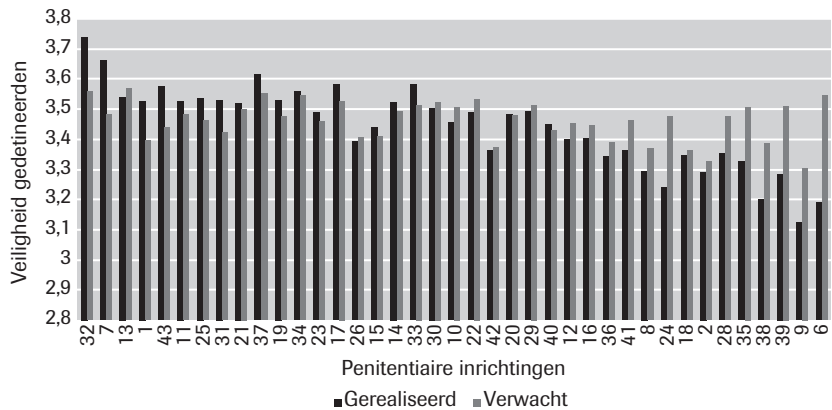
Inrichtingen 21, 31, 24, 25, 30, 34, 38, 43, 35, 5 en 33 scoren significant beter dan verwacht, terwijl inrichtingen 7, 3, 40, 17, 4, 44, 19, 39 en 42 een significant mindere performance dan werd verwacht hebben. De overige inrichtingen hebben een betrouwbaarheidsinterval die de nullijn snijdt en wijken dus niet significant af.

Indicator: Veiligheid gedetineerden (Gedetineerdensurvey, schaal)

De schaal *veiligheid* uit de gedetineerdensurvey stelt vragen aan gedetineerden over veiligheid in de inrichting in het algemeen en bedreiging, agressie en geweld door PIW'ers en medegedetineerden. De verdeling van de scores op de schaal laat een normale verdeling zien. Lineaire regressie is bij een dergelijke verdeling aangewezen. De schaal is gebaseerd op individuele data. Daarom wordt getoetst welke eigenschappen de data hebben op het organisatie-niveau (gezien het doel om inrichtingen te vergelijken). Een multilevel model zonder onafhankelijke variabelen (het *nulmodel*) kan voor ieder level de *intraklasse correlatie* uitrekenen. Een dergelijke analyse laat zien dat verschillen in de scores op de schaal *veiligheid* vooral veroorzaakt worden door verschillen tussen individuele gedetineerden. Vijf procent van de variantie is te verklaren door verschillen tussen afdelingen. Er is vrijwel geen variantie te verklaren door verschillen tussen inrichtingen. De gerealiseerde schaalcores per inrichting wisselen tussen gemiddelden van 3.12 en 3.74. Hoewel deze verschillen niet op inrichtingsniveau lijken te worden veroorzaakt (geen ICC op inrichtingsniveau) kunnen inrichtingen wel significant afwijken van de verwachte scores. De gerealiseerde scores kunnen onder invloed staan van het management; bijvoorbeeld beïnvloedbare factoren op afdelingsniveau.

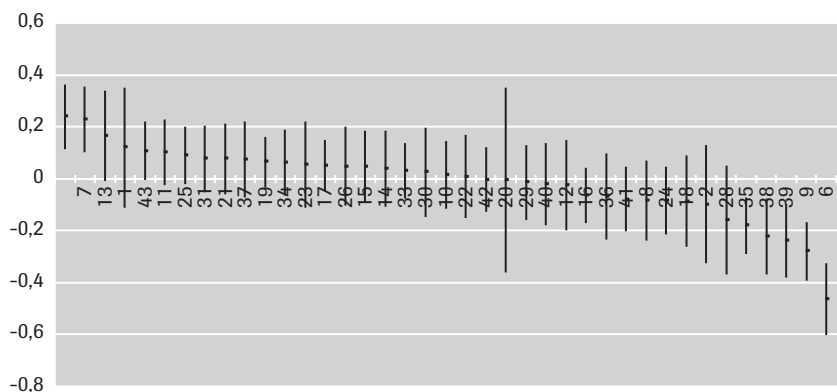
Vervolgens is een multilevel model gedraaid met de restrictieve factoren. Dit model bleek significant en is gebruikt om per inrichting *verwachte scores* te berekenen. Afgezet tegen de gemiddelde *gerealiseerde schaalscores* per inrichting geeft dat het volgende beeld (zie figuur B22).

Figuur B22 Gemiddelde gerealiseerde en verwachte scores per inrichting op de schaal veiligheid; perceptie van gedetineerden (N=39)



Vervolgens kan met een plot met de betrouwbaarheidsintervallen van de verwachte scores in beeld worden gebracht of er inrichtingen zijn waarvan de performance significant afwijkt (zie figuur B23).

Figuur B23 Plot van de empirical Bayes residuals van de performance-indicator 'veiligheidperceptie gedetineerden'; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95% (N=39)



Voor een aantal inrichtingen geldt dat de nullijn niet wordt gesneden door het betrouwbaarheidsinterval. Dat betekent dat inrichtingen 32 en 7 een significant betere schaalscore hebben gerealiseerd dan werd verwacht gezien hun restrictieve factoren. Vijf inrichtingen scoren een significant lagere score dan verwacht; dat zijn inrichtingen 35, 38, 39, 9 en 6.

**Indicator: Discriminatie van gedetineerden door PIW'ers
(Gedetineerdensurvey, item)**

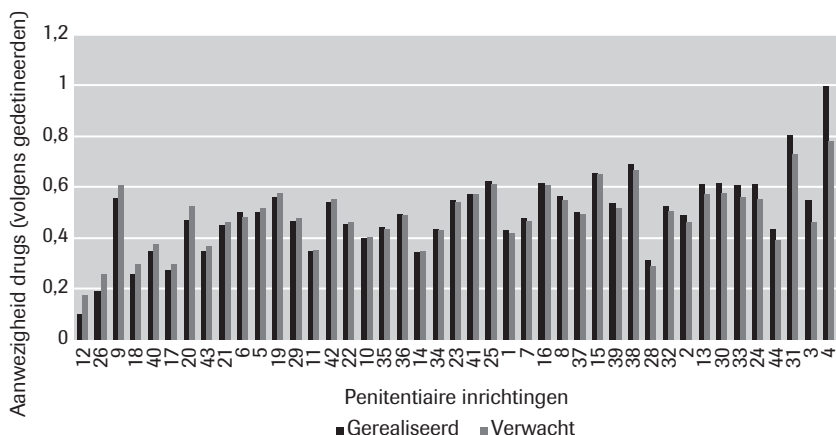
De verdeling van het item is dichotoom. Logistische regressie lijkt bij deze distributie aangewezen. De indicator is gebaseerd op individuele data. Er wordt daarom getoetst of de variabele eigenschappen bezit om op een hoger level vergelijkingen te maken. De verschillen in respons op het item 'ik ben in deze inrichting gediscrimineerd door een PIW'er' worden vooral verklaard op individueel niveau. Ongeveer 4% van de variantie is toe te schrijven aan verschillen op afdelingsniveau. Op inrichtingsniveau is er nauwelijks variatie. Enkele restrictieve factoren houden verband met de variabele. Na invoering van de restrictieve factoren resteert er nagenoeg geen variatie meer op afdelings- en inrichtingsniveau. Verschillen tussen inrichtingen, veroorzaakt door *beïnvloedbare* factoren, zijn in de variatie van deze variabele niet aanwezig. De variabele is niet geschikt als indicator om inrichtingen te vergelijken.

Indicator: Aanwezigheid van drugs (item)

De stelling in de gedetineerdensurvey ('er worden op deze afdeling drugs gebruikt') die ten grondslag ligt aan deze mogelijke indicator, kent drie antwoordcategorieën; te weten *nooit*, *soms* en *vaak*. Ten behoeve van nadere analyse is deze variabele omgevormd naar een dichotome uitgangsmaat zodat logistische regressie mogelijk is. Er is voor gekozen de antwoordcategorieën *soms* en *vaak* samen te voegen omdat ze beide duiden op de aanwezigheid van drugs in de inrichting. Het nulmodel geeft het volgende beeld van variantieverdeling over de levels. Op afdelingsniveau ligt 10% van de variantie, op inrichtingsniveau 6%.

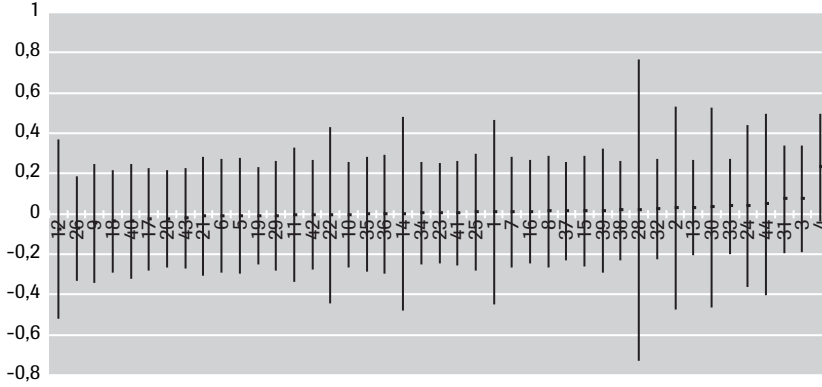
Het model met restrictieve factoren is significant. Het verklaart echter bijna alle variatie op inrichtingsniveau. Er resteert na dit model alleen nog 10% op afdelingsniveau.

Figuur B24 Proportie gedetineerden per inrichting dat op het item *aanwezigheid van drugs op de afdeling soms of vaak* antwoordde (N=43)



Uit figuur B24 is op te maken dat gerealiseerde en verwachte percentages gedetineerden per inrichting uiteen kunnen lopen. Aan de rechterzijde van de figuur staan inrichtingen waar veel meer gedetineerden aangaven dat er soms of vaak drugs op hun afdeling voorkomt dan werd verwacht aan de hand van de restrictieve factoren in die inrichtingen (in inrichting 4 meer dan 20%). Anderzijds, links in de figuur, zijn er inrichtingen waar dat door veel minder gedetineerden werd aangegeven (bijvoorbeeld in inrichting 12 was dat bijna 8% minder). Het model met restrictieve factoren blijkt significant, maar verklaart bijna alle variantie die in het nulmodel op de levels was te vinden. De mogelijkheden om met de variabele verschillen tussen inrichtingen te vinden is hierdoor sterk ingeperkt. Om te weten of de verwachte en gerealiseerde scores per inrichting significant afwijken is een plot vervaardigd. Dit geeft het volgende beeld (zie figuur B25).

Figuur B25 Plot van de empirical Bayes residuals van de performance-indicator ‘aanwezigheid drugs’; betrouwbaarheidsintervallen zijn gesteld op 95% (N=43)



Uit de plot blijkt dat voor geen enkele inrichting geldt dat de verwachte performance significant afwijkt van de gerealiseerde score.

WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. De rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) worden uitgegeven door Boom Juridische uitgevers en zijn voor belangstellenden die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Boom distributiecentrum, Postbus 400, 7940 AK Meppel, tel.: 0522-23 75 55, via e-mail: budh@boomdistributiecentrum.nl.

Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-site (www.wodc.nl). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Volledige teksten van de rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de WODC-site beschikbaar komen. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de vanaf 2006 verschenen rapporten.

- Knaap, L.M. van der, Nijssen, L.T.J., & Bogaerts, S. (2006). *Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein*. O&B 239. (*Violence Defied?* O&B 239a.)
- Kogel, C.H. de, Nagtegaal, M.H., Neven, E., & Vervaeke, G. (2006). *Gewelddadige delinquenten met een psychische stoornis*. O&B 240.
- Killias, M., Fernando Aebi, M., Aromaa, K., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczynska, B., Hofer, H. von, Hysi, V., Jehle, J.-M., Smit, P., & Tavares, C. (2006). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*. O&B 241.
- Faure, M.M.G., & Moerland, C.A.R. (2006). *Griffierechten: Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie*. O&B 242.
- Sikkel, D., Heijden, P.G.M. van der, & Gils, G. van (2006). *Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen*. O&B 243.
- Ferwerda, H.B., Leiden, I.M.G.G. van, Arts, N.A.M., & Hauber, A.R. (2006). *Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven*. O&B 244.
- Laan, A.M. van der, & Blom, M. (2006). *Jeugddelinquentie: risico's en bescherming: Bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005*. O&B 245.
- Poot, C.J. de, & Kruisbergen, E.W. (2006). *Kringen rond de dader: Grootschalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing*. O&B 246.
- Ewijk, M.D. van, & Voert, M.J. ter (2006). *Trendrapportage Gerechtsdeurwaarders 2006: Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening*. O&B 247.
- Sackers, H.J.B., Stokkom, B.A.M. van, & Wils, J.-P. (2007). *Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen: Een inventariserende studie*. O&B 248.

- Daalder, A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. O&B 249. (*Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban*. O&B 249a.)
- Jennissen, R.P.W., & Oudhof, J. (red.) (2007). *Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen*. O&B 250.
- Mheen, D. van de, & Gruter, P. (red.) (2007). *Helingspraktijken onder de loep: Impressies van helingcircuits in Nederland*. O&B 251.
- Bunt, H.G. van de, & Kleemans, E.R., m.m.v. Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., Huijckshoven, M., Kouwenberg, R.F., Nassou, M. van en Staring, R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. O&B 252.
- Struiksma, N., Ridder, J. de, & Winter, H.B. (2007). *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*. O&B 253.
- Eshuis, R.J.J. (2007). *Het recht in betere tijden: Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures*. O&B 254.
- Heide, W. van der, & Eggen, A.Th.J. (red.) (2007). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006: Ontwikkelingen en samenhangen*. O&B 255.
- Tollenaar, N., Meijer, R.F., Huijbrechts, G.L.A.M., Blom, M., & Harbachi, S. el (2007). *Monitor Veelplegers: Jeugdige en zeer actieve veelplegers in kaart gebracht*. O&B 256.
- Dijk, J. van, Kesteren, J. van, & Smit, P. (2007). *Criminal Victimization in International Perspective: Key findings from the 2004-2005 ICVS en EU ICS*. O&B 257. (*Victimización en la perspectiva internacional: Resultados principales de la ENICRIV y ENECRIS 2004-2005*. O&B 257a.)
- Spapens, A.C.M., Bunt, H.G. van de, & Rastovac, L. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. O&B 258.
- Koeter, M.W.J., & Bakker, M. (2007). *Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)*. O&B 259.
- Kunst, M.J.J., Schweizer, S., Bogaerts, S., & Knaap, L.M. van der (2008). *Onderlinge agressie en geweld, posttraumatische stress en arbeidsverzuim in penitentiaire inrichtingen*. O&B 260. (*Aggression and violence, posttraumatic stress, and absenteeism among employees in penitentiaries*. O&B 260a.)
- Voert, M.J. ter, & Peters, S.L. (2008). *Tendrapportage advocatuur 2006: Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening*. O&B 261.
- Boom, A. ten, & Kuijpers, K.F., m.m.v. Moene, M.H. (2008). *Behoeften van slachtoffers van delicten: Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit*. O&B 262.
- Kogel, C.H. de, & Nagtegaal, M.H. (2008). *Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten: Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen*. O&B 263.
- Hulst, R.C. van der, & Neve, R.J.M. (2008). *High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders: Een literatuurinventarisatie*. O&B 264.
- Lacé, Z.D., & Voert, M.J. ter (2008). *Tendrapportage Notariaat 2006: Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening*. O&B 265.

- Guiaux, M., Uiters, A.H., Wubs, H., & Beenackers, E.M.Th. (2008). *Uitgenodigde vluchtelingen*. O&B 266.
- Klein Haarhuis, C.M., & Niemeijer, E. (2008). *Wet en werkelijkheid: Bevindingen uit evaluaties van wetten*. O&B 267.
- Laan, A.M. van der, Vervoorn, L., Schans, C.A. van der, & Bogaerts, S. (2008). *Ik zit vast: Een exploratieve studie naar emotionele verwerking van justitiële vrijheidsbeneming door jongeren*. O&B 268. (*Being inside: An explorative study into emotional reactions of juvenile offenders to custody*. O&B 268a.)
- Teeuw, Wouter B., Vedder, Anton H., Custers, Bart H.M., Dorbeck-Jung, Bärbel R., Faber, Edward C.C., Iacob, Sorin M., Koops, Bert-Jaap, Leenes, Ronald E., Poot, Henk J.G. de, Rip, Arie, & Vudisa, Jacques N. (2008). *Security Applications for Converging Technologies: Impact on the constitutional state and the legal order*. O&B 269.
- Kogel, C.H. de (2008). *De hersenen in beeld: Neurobiologisch onderzoek en vraagstukken op het gebied van verklaring, reductie en preventie van criminaliteit*. O&B 270.
- Eggen, A.Th.J., & Kalidien, S.N. (red.) (2008). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007: Ontwikkelingen en samenhangen*. O&B 271.
- Gestel, B. van, m.m.v. Kouwenberg, R.F., Verhoeven, M.A., & Verkuylen, M.W. (2008). *Vastgoed & fout: Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector*. O&B 272.
- Gosselt, J.F., Hoof, J.J. van, Jong, M.D.T. de, Dorbeck-Jung, B., & Steehouder, M.F. (2008). *Horen, zien en verkrijgen? Een onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI (Pan European Game Information) ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden*. O&B 273.
- Ridder, J. de, Klein Haarhuis, C.M., & Jongste, W.M. de (2008). *De ceas aan het werk: Bevindingen over het functioneren van de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken 2006-2008*. O&B 274.
- Wartna, B.S.J. (2009). *In de oude fout: Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies*. O&B 275.
- Laan, A.M. van der, Schans, A. van der, Bogaerts, S., & Doreleijers, Th.A.H. (2009). *Criminogene en beschermende factoren bij jongeren die een basisraadsonderzoek ondergaan: Een verkennende inventarisatie van de mate van zorg en van risico- en beschermende factoren gesignaleerd door raadsonderzoekers*. O&B 276.
- Jennissen, R.P.W. (2009). *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit: Over de afwijkende leeftijdsspecifieke criminaliteitscijfers van in Nederland verblijvende Antillianen en Marokkanen*. O&B 277.
- Klapwijk, A., & Voert, M. ter (2009). *Evaluatie De Geschillencommissie 2009*. O&B 278.
- Kalidien, S.N., & Eggen, A.Th.J. (2009). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008: Ontwikkelingen en samenhangen*. O&B 279.

- Jong, P.O. de, & Zijlstra, S.E., m.m.v. Ommeren, F.J. van, Neerhof, A.R. en Lange, F.A. de (2009). *Wikken, wegen en (toch) wetgeven: Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*. O&B 280.
- Poot, C.J. de, & Sonnenschein, A., m.m.v. Soudijn, M.R.J., Bijen, J.G.M., & Verkuyl, M.W. (2009). *Jihadistisch terrorisme in Nederland: Een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken*. O&B 281.
- Kruisbergen, E.W., & Jong, D. de, m.m.v. Kouwenberg, R.F. (2010). *Opsporen onder dekmantel: Regulering, uitvoering en resultaten van undercovertrajecten*. O&B 282.
- Velthoven, B.C.J. van, & Klein Haarhuis, C.M. (2010). *Geschilbeslechtingdelta 2009: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. O&B 283.
- Diephuis, B.J., Eshuis, R.J.J., & Heer-de Lange, N.E. de (2010). *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008: Ontwikkelingen en samenhangen*. O&B 284.
- Killias, M., Aebi, M.F., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczynska, B., Harrendorf, S., Heiskanen, M., Hysi, V., Jehle, J.-M., Shostko, O., Smit, P., Þórisdóttir, R., & Jaquier, V. (2010). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2010*. O&B 285.
- Wijkhuijs, L.J.J., & Jennissen, R.P.W. (2010). *Arbeidsmigratie naar Nederland: De invloed van gender en gezin*. O&B 286.
- Knaap, L.M. van der, El Idrissi, F., & Bogaerts, S. (2010). *Daders van huiselijk geweld*. O&B 287.
- Veen, H.C.J. van der, & Bogaerts, S. (2010). *Huiselijk geweld in Nederland: Overkoepelend syntheserapport van het vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010*. O&B 288.
- Heer-de Lange, N.E. de, & Kalidien, S.N. (2010). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009: Ontwikkelingen en samenhangen*. O&B 289.
- Nagtegaal, M.H., Horst, R.P. van der, & Schönberger, H.J.M. (2011). *Inzicht in de verblijfsduur van tbs-gestelden: Cijfers en mogelijke verklaringen*. O&B 290.
- Poot, C.J. de, & Sonnenschein, A., m.m.v. Soudijn, M.R.J., Bijen, J.G.M., & Verkuyl, M.W. (2011). *Jihadi terrorism in the Netherlands: A description on closed criminal investigations*. O&B 291. [Engelse vertaling van O&B 281.]
- Laan, A.M. van der & Blom, M. (2011). *Meer jeugdige verdachten, maar waarom? Een studie naar de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderingen in het aantal jeugdige verdachten van een misdrijf in de periode 1997-2007*. O&B 292.
- Slotboom, A., Wong, T.M.L., Swier, C., & Broek, T.C. van der (2011). *Delinquente meisjes: Achtergronden, risicofactoren en interventies*. O&B 293.