


## PERSBERICHT

22 juni 2023

### Nieuwe gevangenissen via publiek-private samenwerking – Naar een betere beheersing van de DBFM-contracten



Het Rekenhof heeft op verzoek van het parlement alle fases onderzocht van de publiek-private samenwerkingen (PPS) voor de bouw van de nieuwe gevangenissen beheerd door de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie. De overbevolking in de gevangenissen, de verouderde staat van sommige daarvan en de beperkte budgettaire ruimte brachten de regering ertoe in 2008 te kiezen voor financiering via een private partner. Vijf gevangenissen werden op die manier gebouwd en drie nieuwe projecten staan in de steigers. Dankzij de ervaring die ze intussen heeft opgedaan, beheert de administratie de PPS beter, maar er wordt nog steeds te weinig personeel ingezet om deze complexe contracten te beheren, waardoor de ondersteuning door consultants essentieel blijft. Bovendien heeft de Regie, om de keuze voor een PPS te verantwoorden, nog geen voorafgaande kwantitatieve evaluatie uitgevoerd die de kosten en baten van de PPS-contracten vergelijkt met die van een klassiek beheer.

Om tegemoet te komen aan de verslechtering van de gevangenisomstandigheden als gevolg van de verouderde staat van bepaalde strafinrichtingen en de overbevolking keurde de ministerraad op 18 april 2008 een masterplan goed voor een meer humane gevangenisinfrastructuur. Voor de bouw van de nieuwe gevangenissen werd gekozen voor een publiek-private samenwerking (PPS). De Staat vertrouwt daarbij bepaalde aspecten van het project toe aan de privépartner via een DBFM-contract (*Design (ontwerp), Build (bouw), Finance (financiering) & Maintain (onderhoud)*). De keuze voor een DBFM-contract werd onder meer beïnvloed door de beperkte budgettaire bewegingsruimte van de federale Staat. Door te werken met een PPS kan de Staat immers investeringen realiseren zonder de overheidsschuld onmiddellijk te vergroten of het begrotingssaldo te verslechteren. De vergoedingen worden gespreid over de volledige duur van het contract. De financieringskosten via een PPS liggen wel aanzienlijk hoger dan de financieringskosten van de Staat voor een klassiek beheer.

De Staat betaalt de privépartner periodiek een beschikbaarheidsvergoeding, die de investering (ontwerp-, bouw- en financieringskosten), het onderhoud en de facilitaire diensten (catering, afvalbehandeling en wasserij ...) dekt. Op het einde van het contract (25 jaar) wordt de infrastructuur overgedragen aan de Staat.

De eerste drie gevangenissen (Marche-en-Famenne, Leuze-en-Hainaut en Beveren) zijn al bijna tien jaar in dienst. In 2022 werden ook de gevangenissen van Haren en Dendermonde in gebruik genomen. Bovendien is de gunning van de opdrachten voor de gevangenissen van

Antwerpen, Leopoldsburg en Vresse-sur-Semois momenteel lopende. De opdracht voor de gevangenis van Verviers zal later worden gegund. De totale kostprijs over 25 jaar van de negen gevangenissen wordt geraamd op 3,8 miljard euro. De eerste vijf gevangenissen hebben, sinds hun ingebruikname, de capaciteit vergroot en de overbevolking - die in 2013 een piek van 24,1 % bereikte - teruggedrongen. In 2023 bedraagt die overbevolking nog 15,2 %.

## Human Resources en Organisatie

Het Rekenhof onderzocht het onderhoud van de eerste drie gevangenissen in november 2018 in zijn verslag [Onderhoud van de strafinrichtingen in het kader van publiek-private samenwerkingen. Opvolging door de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie](#) aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De Regie der Gebouwen en de FOD Justitie beschikten op dat moment niet over technische profielen om de kwaliteit van het onderhoud van de PPS-gevangenissen op te volgen. De situatie in 2023 is vergelijkbaar: er is onvoldoende personeel bij de Regie en de FOD om de uitvoering van de contracten op te volgen, onder meer om de zelfcontroles door de privépartner na te gaan en inspecties uit te voeren.

Ondanks de ervaring die de Regie heeft opgedaan sinds de lancering van de eerste DBFM-projecten, blijft het inschakelen van consultants noodzakelijk, in het bijzonder om het juridische en financiële luik te beheren. Het gebrek aan personeel brengt de kennisoverdracht naar de Regie in het gedrang, waardoor ze sterk afhankelijk blijft van consultants. Dat verhindert ook dat een formeel leerproces op gang komt om het beheer van de toekomstige DBFM-gevangenissen te verbeteren.

## Evaluatie voorafgaand aan de PPS

De politieke noodsituatie in 2008 was niet bevorderlijk voor de uitvoering van een voorafgaande evaluatie ter onderbouwing van de keuze voor een PPS. Een dergelijke evaluatie, *value for money* (VFM) genaamd, omvat twee dimensies: de kwaliteit of maatschappelijke waarde van een project en de kostprijs ervan. Een VFM-analyse verzamelt informatie die nodig is om aan te tonen dat de PPS, ondanks de aanzienlijke financiële meerkost, economisch gezien de meest voordelige optie is voor de Staat. De Regie der Gebouwen mag intussen dan wel voorafgaande evaluaties hebben uitgevoerd voor de latere gevangenissen, die zijn niet matuur genoeg om de relevantie van een PPS aan te tonen. De kwalitatieve voordelen van de PPS die in die evaluaties zijn opgesomd, zijn immers niet objectief genoeg om een cijfermatige vergelijking mogelijk te maken met andere publieke bestelwijzen.

## Vorbereiding van de contracten

De Regie der Gebouwen en de FOD Justitie hebben geen risicoanalyse uitgevoerd om de contracten voor te bereiden. Daardoor beschikt de Staat echter niet over een evaluatie van de financiële impact van de risico-overdracht naar de privépartner. Volgens het Rekenhof is zo'n risicoanalyse noodzakelijk om de risico's optimaal te spreiden tussen de privépartner en de overheid.

Op basis van de ervaringen met de eerste gevangenissen zijn de nieuwe contracten er kwalitatief beter op geworden. Wel moet nog een formele *ex post*-evaluatie van de contracten gebeuren om na te gaan of de contractuele clausules volstaan om de risico's onder controle te houden en de problemen op het terrein aan te pakken, en op die manier de kwaliteit van de toekomstige projecten te verbeteren.

## Plaatsing van de DBFM-contracten

Uit de selectie- en gunningsverslagen blijkt dat er in de loop van de verschillende fases van de gunningsprocedures, voldoende vragen voor deelneming en offertes waren. Het Rekenhof besluit daaruit dat de DBFM-opdrachten werden gegund met voldoende mededinging.

Het Rekenhof heeft de gunningsdocumenten voor de gevangenis van Haren in detail onderzocht. De onderhandelingen met de voorkeursbieder hebben vijf jaar geduurd, voornamelijk vanwege de procedures voor de toekenning van de bouwvergunning en de daaruit voortvloeiende beroepen die werden ingediend bij de Raad van State. De Regie der Gebouwen en haar consultant hebben die onderhandelingen degelijk omkaderd en opgevolgd door middel van agenda's en opvolgingstabellen. De Regie stelt echter niet systematisch notulen op die duidelijk vermelden over welke punten de partijen overeenstemming hebben bereikt en over welke niet. Gezien de complexiteit van het project was de rol van de consultant van de Regie der Gebouwen essentieel om de financiële belangen van de Staat veilig te stellen ten opzichte van de privépartner.

Het Rekenhof stelt vast dat de financiële impact van de wijzigingen die werden aangebracht aan het contract van de gevangenis van Haren, redelijk is voor een project met een dergelijke omvang.

## Opvolging van het onderhoud

De audit van het Rekenhof van 2018 had tekortkomingen aangetoond in de opvolging van de PPS-gevangnissen. Bovendien werden de lokale verantwoordelijken van de Regie der Gebouwen en van de FOD Justitie te weinig betrokken, wat nadelig was voor een adequate behoeftebepaling en voor de opvolging. Deze actoren werden nu wel betrokken bij de uitwerking van het behoefteprogramma voor de gevangnissen van Leopoldsborg en Vresse-sur-Semois, waardoor het personeel dat instaat voor de opvolging, een beter inzicht zou moeten hebben in de opvolgingsactiviteiten.

De complexiteit van en de veelheid aan opvolgingsinstrumenten zorgt ervoor dat die zich niet lenen voor het dagelijkse beheer van een gevangenis. Bovendien verschillen ze van gevangenis tot gevangenis. De Regie der Gebouwen moet beheerssoftware ontwikkelen met het oog op een gemeenschappelijke aanpak van het onderhoud, maar die software is nog steeds niet beschikbaar en elke gevangenis blijft de verschillende beheerprogramma's van de privépartners gebruiken.

Het Rekenhof stelt verbeteringen vast op het vlak van de opvolging op het terrein. Zo is er in de loop van de tijd een goede samenwerking tot stand gekomen met de privépartners. Sinds 2018 zijn verbeteringen aangebracht aan het systeem om de performantiedoelstellingen te monitoren en voortaan kan de realisatie van de doelstellingen worden herbekeken en kunnen incidenten worden onderzocht in de maandelijkse en driemaandelijkse opvolgingsvergaderingen.

De opvolging van het onderhoud beperkt zich echter vooral tot het curatieve onderhoud, d.w.z. de afhandeling van incidenten die worden gemeld door het gevangenispersoneel of door gedetineerden. Door het gebrek aan human resources wordt het preventieve onderhoud, dat wordt uitgevoerd door de privépartner, niet genoeg gecontroleerd.

## Rapportering aan het parlement

De eerste begrotingskredieten die nodig zijn om de jaarlijkse vergoedingen voor de DBFM-gevangenen aan te rekenen, worden gestemd in het parlement, nadat de Staat de opdracht al heeft gegund en dus de juridische verbintenis is aangegaan. De uitgaven zijn dan onvermijdelijk en onreducerbaar gedurende 25 jaar.

Opdat het parlement effectief zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen om de overheidsuitgaven voorafgaandelijk goed te keuren, zou er specifiek aan hem moeten worden gerapporteerd over de DBFM-investeringen, zoals dat gebeurt in het Vlaamse Gewest, Frankrijk en Nederland. Die rapportering moet het parlement in staat stellen zich uit te spreken over de budgettaire keuzes die die financiële verbintenissen impliceren op lange termijn, onder meer over het risico op budgettaire verdringing, waarbij andere uitgaven moeten worden gedrukt om de vergoedingen die gepaard gaan met de DBFM-gevangenen te kunnen betalen. Het financiële engagement van de Staat in die gevangenen heeft immers een impact op zijn leencapaciteit en op zijn budgettaire marges gedurende de volledige looptijd van de contracten.

Voorts wordt de juridische verbintenis niet opgenomen in de algemene boekhouding. De verrichting zou echter geboekt moeten worden bij de niet in de balans opgenomen verplichtingen van de Staat. Het geraamde bedrag van die verbintenissen op 31 december 2022 is 2,6 miljard euro.

### Informatie voor de pers

Het Rekenhof controleert de openbare financiën van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Het draagt bij tot de verbetering van het overheidsbeheer door nuttige en betrouwbare informatie die voortvloeit uit een tegensprekelijk onderzoek, toe te zenden aan de parlementaire vergaderingen, aan de beheerders en aan de gecontroleerde diensten. Als collateral instelling van het parlement werkt het Rekenhof onafhankelijk ten opzichte van de overheden die het controleert.

Het verslag "Nieuwe gevangenen via publiek-private samenwerking – Naar een betere beheersing van de DBFM-contracten" is aan het federale parlement bezorgd. Het verslag, de samenvatting en dit persbericht zijn beschikbaar op [rekenhof.be](https://www.rekenhof.be).