

**Ministerie van Financiën,  
Kenniscentrum PPS**

De toepassing van Publiek  
Private Samenwerking op een  
Nederlandse gevangenis  
Een verkennende argumentatie

9 september 2003

*Dit rapport heeft 46 pagina's*

René Hiemstra Ernst Horwitz FZBPGA

## **Samenvatting**

### *Inleiding en conclusie*

Al enige tijd is de discussie binnen het gevangeniswezen over manieren om de cellencapaciteit uit te breiden gaande. Daarbij zijn ook minder traditionele methoden om een gevangenis te realiseren aan de orde gekomen. De mogelijkheden van Publiek Private Samenwerking (PPS) zijn uitdrukkelijk benoemd. Om de discussie te bevorderen en een aantal discussiepunten te helpen verhelderen heeft het Kenniscentrum Publiek Private Samenwerking van het ministerie van Financiën (het KC PPS) aan Atos KPMG Consulting opdracht gegeven om een verkenning te maken van de mogelijkheden van PPS voor het gevangenis wezen. Deze nota is hier de weerslag van.

Gedurende de opstelling van de verkenning is - naast het KC PPS - een vertegenwoordiging van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) betrokken geweest bij de gedachtevorming en het tot stand komen van deze nota.

De totstandkoming is mede door de vele onderzoekswerkzaamheden en het zorgdragen voor het inkaderen van de processen die in en rond penitentiaire inrichtingen spelen, gekenmerkt door:

- een intensieve discussie over de rol van PPS en de grenzen die daaraan zijn te stellen en
- een groei in het denken over en accepteren van PPS bij de totstandkoming van inrichtingen.

In die zin is het rapport zowel de weerslag van de gedachtevorming als het vehikel waarlangs die gedachtevorming heeft plaatsgevonden. Daar waar de oorspronkelijke gedachte bij de opdrachtverstrekking nog was dat het resulterende rapport zou moeten bijdragen aan verdere acceptatie bij DJI en Justitie, kan nu geconstateerd worden, dat bij DJI en Justitie sprake is van acceptatie van het PPS gedachtegoed en de instrumenten die daarbij horen. Er is dus geen sprake meer van de noodzaak te overtuigen. Integendeel DJI wil aan de gang met PPS in het gevangeniswezen en dat mag als een mooi resultaat van de werkzaamheden gelden.

### *Hoofdpijnen van het rapport*

Na een uiteenzetting over de inhoud en betekenis van het begrip PPS ( waarvan de essentie is dat die verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken worden neergelegd bij die partij die de risico's van die taken het beste kan vormgeven en dragen) wordt in het rapport met name ingegaan op het kader waarbinnen PPS bij het gevangeniswezen kan vorm krijgen. Daarvoor is de facto een simpel model gepresenteerd waarbinnen de verschillende processen, die binnen en rond een gevangenis spelen, een plek krijgen. De randvoorwaarden zijn beschreven en de conclusies zijn getrokken per proces en voor het geheel.

De randvoorwaarden voor toepassing van PPS in het gevangeniswezen zijn de volgende:

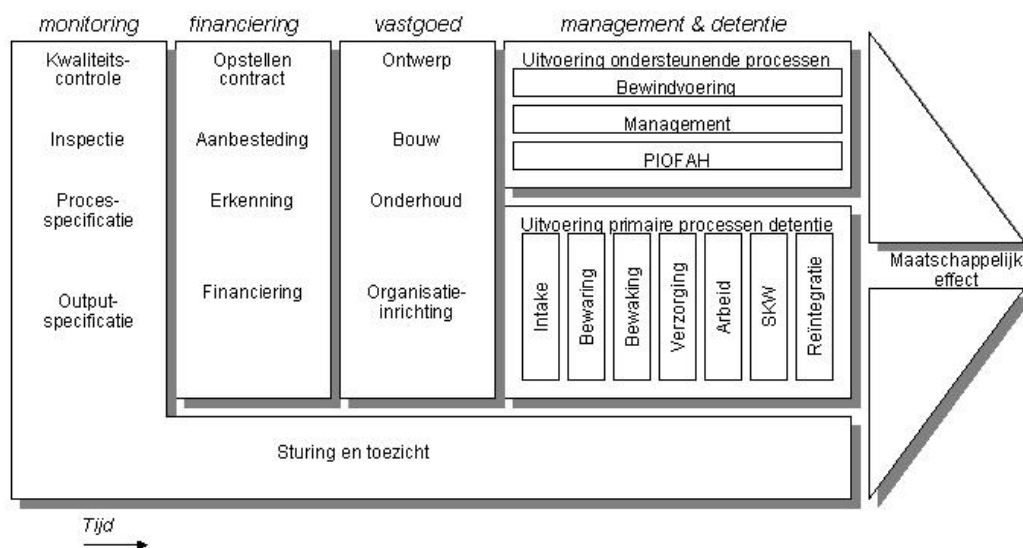
- Borging van de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Handhaving van de sturingsrelatie met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).
- Bijdrage aan de verwezenlijking van de missies van DJI en van het ministerie van Justitie.
- Inachtneming van de ketenafhankelijkheden binnen de strafrechtketen.
- Overeenstemming met de van toepassing zijnde wettelijke vereisten.

Dit lijkt zwaarder dan het is, want er is een overzichtelijk aantal taken die uit dien hoofde niet kunnen worden overgedragen aan de private sector:

- Het bestemmen en effectief plaatsen van gedetineerden;
- De monitoring van het product;
- Het erkennen en bestemmen van een inrichting;
- Het opleggen van aanvullende beperkingen op grondrechten bij wijze van disciplinaire straf;
- Het verlenen van wettelijke bevoegdheden aan de organisatie en aan de eindverantwoordelijke leidinggevendenden.

Met andere woorden: de overgrote meerderheid van taken die direct verband houden met het tot stand brengen van en doen functioneren van een gevangenis kunnen – mits in een adequaat contract vastgelegd – worden uitgevoerd door partijen in de private sector.

In de navolgende Figuur zijn de componenten van detentie in samenhang weergegeven en in de tijd gefaseerd. Daarmee wordt ook direct duidelijk dat PPS niet betekent het geheel uit handen geven van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Integendeel: de aard van het detentieproces en de unieke bevoegdheid die de Staat heeft in het toekennen van straf, maakt dat er altijd een vorm van toezicht en besluitvorming voorbehouden blijft aan het publieke domein. Dit verklaart de aandacht voor monitoring en het strikte onderscheid dat gemaakt is tussen bewindvoering (waaronder de exclusieve bevoegdheid tot straffen valt) en management dat het dagelijkse realiseren van de feitelijke uitvoering van de opgelegde straf behelst.



In het vervolg van deze samenvatting worden de hoofdlijnen behandeld per proces.

### *Monitoring*

DJI zal de PPS-constructie gedegen moeten voorbereiden. Monitoring van de PPS gevangenis is cruciaal voor het bieden van de gezochte waarborgen. De monitoring dient verzorgd te worden door DJI, om de objectiviteit te garanderen en de uitvoering van de publieke taak te waarborgen.

Monitoring is gebaseerd op de inhoud van het contract dat aan de PPS constructie ten grondslag moet liggen. Onderdeel van het contract is het betalingsmechanisme, dat is gekoppeld aan minimumeisen die ten aanzien van de kwaliteit geformuleerd moeten zijn. De private partij dient te leveren volgens afspraak en krijgt daarvoor, nadat door de overheid is geconstateerd dat inderdaad is geleverd volgens afspraak, een vergoeding. De minimumeisen staan vermeld in het contract, evenals mogelijke sancties indien de private partij in gebreke blijft. De overheid stelt vast in welke mate de private partij levert volgens outputspecificaties en (beperkt) processpecificaties. Monitoring kan plaatsvinden door middel van regelmatige audits, een raad van toezicht, de aanstelling van één of meerdere DJI commissarissen en het verplicht stellen van een erkend kwaliteitssysteem.

### *Vastgoed*

Bij de totstandkoming van een nieuw te bouwen PPS-gevangenis dient naast DJI de Rijksgebouwendienst als adviserende partij te worden betrokken. Naast deze partijen dienen lokale overheden eveneens een stem te hebben of tenminste te worden geïnformeerd in de

ontwerpfase over de realisatie van een gevangenis. De regie dient in handen te blijven van de publieke partijen (DJI) terwijl het merendeel van de uitvoerende activiteiten bij private partijen kan worden gelegd. Normaal gesproken is sprake van een combinatie van private partijen die voor het doel een consortium vormen. Tijdens de bouw van de PPS gevangenis zal er door de overheid op toe moeten worden gezien dat realisatie verloopt volgens de opgegeven specificaties.

De voorfinanciering van de investering is de verantwoordelijkheid en zorg van de private partij. De financieringsconstructie in termen van vergoeding voor de geleverde diensten dient de vorm te krijgen van een beschikbaarheidsvergoeding, waarbij de overheid jaarlijks achteraf betaalt voor de beschikbaar gestelde capaciteit. Daarbij dienen een beperkt aantal, eenduidige prestatie-indicatoren te worden gedefinieerd die de prestaties van de private partij koppelen aan de door de overheid te vergoeden bedragen.

Daarnaast dient in het contract te worden vastgelegd onder welke voorwaarden door de publieke partijen kan worden ingegrepen en welke maatregelen dan kunnen worden genomen.

#### *Detentie*

De processen die deel uitmaken van de component detentie zijn in principe uitvoerbaar door een combinatie van private partijen. Eisen moeten worden gesteld ten aanzien van zorgvuldigheid en kwaliteit van die activiteiten die kunnen worden opgevat als de uitvoering van geweldstaken en regimeactiviteiten. De uitvoering van deze taken was tot op heden voorbehouden aan het publieke domein (met uitzondering van de particuliere tbs-inrichtingen en de particuliere Justitiële jeugdinrichtingen). In een PPS gevangenis worden deze taken uitgevoerd door medewerkers in dienst van de private partij. De door de overheid te stellen eisen betreffen

- De opleiding en de integriteit van de medewerkers;
- De wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend op de uitvoering van geweldstaken en regimeactiviteiten.

Het succes van de PPS gevangenis en –constructie wordt vooral bepaald door het succes waarmee de onder deze component genoemde processen worden uitgevoerd.

#### *Management*

Het management van de PPS gevangenis is te verdelen in twee verschillende componenten: bewindvoering en directie. De bewindvoering, waarin sturing wordt gegeven aan de invulling van het regime binnen de PPS gevangenis, is niet over te dragen aan een private partij. De taken ten aanzien van bewindvoering zullen derhalve moeten worden uitgevoerd door DJI, in de persoon van een specifiek daartoe aangestelde (beslis)functionaris, die continu aanwezig is in de PPS gevangenis en die nauw samenwerkt met de directie (het management) ervan.

De directie van de PPS gevangenis is derhalve alleen verantwoordelijk voor de invulling van het dagelijkse management en de bedrijfsvoering van de PPS gevangenis. Vanzelfsprekend hangen de bedrijfsvoeringprocessen nauw samen met het regime in de PPS gevangenis. Daarom zal zorg moeten worden gedragen voor een goede samenwerking tussen directie en bewindvoerder. Ten aanzien van de bedrijfsvoering moet worden opgemerkt dat de processen daarbinnen moeten aansluiten op de cycli en systemen die binnen DJI en het ministerie van Justitie gehanteerd worden.

### *Aanbevelingen*

Deze nota, gebaseerd op eerder uitgevoerd onderzoek en de bijdrage van de begeleidingsgroep wijst uit dat er geen belemmeringen bestaan voor de toepassing van PPS in het gevangeniswezen, mits aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan. De meerwaarde van PPS in het gevangeniswezen is duidelijk. Een voor de hand liggende volgende stap is dan ook de uitvoering van een pilot, met als doel de realisatie en exploitatie van een PPS gevangenis. Naar aanleiding van deze nota zijn door ons de volgende aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn simpel en hierna opgesomd:

1. Bundel onder leiding van DJI de deskundigheid van de betrokken instanties ten behoeve van de realisatie van een PPS gevangenis in een projectteam.
2. Laat dit projectteam de voorbereidingen voor een pilot-project ten aanzien van de realisatie en exploitatie van een PPS gevangenis snel ter hand nemen.

Gestart kan worden met de volgende activiteiten:

1. Het opstellen van een concept outputspecificatie.
2. Het zonodig uitvoeren van een ppc
3. Het verkennen van de bereidheid onder private partijen om mee te dingen naar een concessie voor het realiseren en exploiteren van een gevangenis in Nederland op basis van een PPS constructie.
4. Start van de aanbesteding.

Ten slotte: er zijn geen argumenten aan te voeren die pleiten tegen toepassing van PPS gedachtegoed en PPS constructies bij het realiseren van een gevangenis in Nederland. Integendeel, de acceptatie bij de betrokken partijen binnen de overheid is gegroeid en kan nu groot worden genoemd. De belangrijkste aanbeveling is derhalve: laat geen tijd verloren gaan met verdere studie, maar ga aan de slag met de bovenstaande aanbevelingen zodat op de kortst mogelijke termijn onomkeerbare stappen op weg naar de realisatie van een PPS gevangenis worden gezet.

## **Inhoudsopgave**

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Opdracht aan AKC	3
1.3	Leeswijzer	3
2	PPS en het gevangeniswezen	4
2.1	Inleiding: wat is PPS	4
2.2	Voorwaarden bij toepassing van PPS op een gevangenis in Nederland	5
2.3	Overheidstaken	6
2.4	Het detentieproces	8
3	Monitoring	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Outputspecificatie	13
3.3	Processpecificatie	14
3.4	Kwaliteitscontrole	16
4	Vastgoed	18
4.1	Inleiding	18
4.2	Ontwerp	20
4.3	Bouw	20
4.4	Financiering	21
4.5	Onderhoud	22
5	Detentie	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Bewaking	23
5.3	Verzorging	25
5.4	Arbeid	26
5.5	Onderwijs	26
5.6	Reïntegratie	27
5.7	Transport	27
6	Management	28
6.1	Inleiding	28
6.2	Bewindvoering	28
6.3	PIOFAH	29
7	Conclusies	31

7.1	Inleiding	31
7.2	Monitoring	31
7.3	Vastgoed	32
7.4	Detentie	33
7.5	Management	33
7.6	Aanbevelingen	34
A	Literatuurlijst	35
B	Samenstelling begeleidingsgroep	36
C	De totstandkoming van een PPS constructie	37



# **1 Inleiding**

## **1.1 Aanleiding**

De (intensivering van) inspanningen van de verschillende organisaties uit de strafrechtketen zullen ertoe leiden dat het Nederlandse gevangeniswezen wordt geconfronteerd met een toenemende vraag naar structurele celcapaciteit. Tegelijkertijd geven de recente economische ontwikkelingen aanleiding tot ingrijpende bezuinigingen, ook bij deze organisaties. De verschillende actoren worden geconfronteerd met enerzijds beleidsintensiveringen en zwaardere prestatie-eisen en anderzijds met budgettaire restricties. De uitdaging is om te komen met innovatieve, creatieve oplossingen voor oude problemen, om de schaarse overheidsmiddelen zo optimaal mogelijk in te zetten. Het zoeken naar mogelijkheden voor de toepassing van Publiek Private Samenwerking (PPS) is hiervoor één van de opties. Dit alternatief krijgt momenteel steeds nadrukkelijker een plaats in de discussie over de toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen. Dit is de reden dat de toepassing van PPS constructies ten behoeve van de Dienst Justitiële Inrichtingen en specifiek bij het Gevangeniswezen wordt onderzocht.

Naar de overtuiging van de opdrachtgever van dit onderzoek, het Kenniscentrum PPS, onderdeel van het ministerie van Financiën, en de betrokkenen die deel uitmaakten van de begeleidingsgroep, is de discussie over de toepassing van PPS constructies gebaat bij een evenwichtige, theoretische verkenning van de uitwerking van het concept van PPS op een gevangenis. Aan de hand van deze verkenning kan een genuanceerder en gewogen beeld worden verkregen op grond waarvan besluitvorming aangaande de toepassing van PPS in het Gevangeniswezen in Nederland kan worden ondersteund.

### *Doel van deze notitie*

Deze notitie heeft als doel de strategische vernieuwing op het beleidsterrein openbare orde en veiligheid, in het bijzonder het gevangenis wezen, te ondersteunen. In deze notitie wordt een beeld geschetst hoe een denkbeeldige, nieuwe gevangenis kan worden gerealiseerd en geëxploiteerd op basis van Publiek Private Samenwerking.

### *Het verschil tussen privatisering en de toepassing van PPS.*

Uit de regelmatige discussies over privatisering/ verzelfstandiging blijkt dat een grotere rol van actoren uit de private sector in de publieke sector door maatschappij en politiek niet vanzelfsprekend wordt geacht. Er bestaat twijfel of de overheid inhoud kan blijven geven aan haar publieke verantwoordelijkheid indien taken worden afgestoten naar de private sector. In deze discussie worden de termen PPS en privatisering vaak door elkaar gebruikt. Omdat de twee begrippen in hun essentie en in hun consequenties zeer verschillend zijn, is het nuttig om het verschil tussen privatisering en PPS helder uiteen te zetten.

Bij PPS blijft de verantwoordelijkheid voor het aanbod van voorzieningen volledig behoren tot het publieke domein; alleen bij de daadwerkelijke realisatie van de voorzieningen wordt de private sector ingezet. De overheid legt in contracten het gewenste niveau van bepaalde voorzieningen en de randvoorwaarden die daarbij gelden vast. Onderdeel van de afspraken is dat de overheid pas betaalt als is vastgesteld dat de afgesproken dienst naar behoren is geleverd (het betalingsmechanisme). Hiermee krijgt de private partij een financiële prikkel om over de gehele looptijd van het contract de gevraagde diensten te leveren.

In het geval van privatisering is geen sprake van een dergelijke prikkel. Private aandeelhouders zullen in beginsel alleen bedrijfseconomisch rendabele activiteiten ontplooiën en zullen zich hierop baseren bij keuzes van productaanbod en prijszetting. De essentie van het verschil tussen privatisering en PPS is welke partij het aanbod en de kwaliteit bepaalt. Bij PPS is dit de overheid, bij privatisering wordt het aanbod door de markt bepaald. PPS, in tegenstelling tot privatisering, heeft dus het grote voordeel dat het publieke belang en de publieke verantwoordelijkheden duidelijk geborgd blijven.

Tenslotte geldt dat zowel in het geval van PPS, als in het geval van privatisering maatregelen kunnen worden getroffen die leiden tot optimale borging van het publieke belang. Echter in het geval van de realisatie van een (nieuwe) PPS constructie is de optimale borging van het publieke belang een uitgangspunt in de verdeling van risico's onder betrokken partijen en beheersing van risico's door betrokken partijen. In het geval van privatisering betreft het doorgaans bestaande overheidsinstanties die als geheel van een nieuwe eigendomstructuur worden voorzien. De maakbaarheid van een nieuwe constructie en zodoende de mate van beïnvloeding door publieke partijen is in het geval van een (nieuwe) PPS constructie aanmerkelijk groter dan in het geval van (een traject in het kader) van privatisering van een (reeds bestaande) overheidsorganisatie.

### *Geweldsmonopolie*

Net als in vele andere democratische landen is de uitoefening van geweld in Nederland een exclusieve staatsaangelegenheid. Er is met andere woorden sprake van een geweldsmonopolie. De tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen is onderdeel van het geweldsmonopolie. De toepassing van PPS constructies betekent dat private partijen een aanmerkelijk grotere rol krijgen in de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen dan dat in Nederland tot op heden het geval is. De idee van het inschakelen van private partijen ten behoeve van het uitoefenen van taken in het kader van het geweldsmonopolie namens de Nederlandse staat, wordt door sommige mensen aarzelend ontvangen.

Hoewel al meerdere malen op uiteenlopende wijzen is onderzocht wat de mogelijkheden zijn van het vergroten van private betrokkenheid in de uitvoering van deze overheidstaak,<sup>1</sup> spelen emotionele overwegingen in deze discussie een belangrijke rol. Men stelt zich bijvoorbeeld

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: Commissie Hendriks, *Een zekere zelfstandigheid, besturingsvormen en verzelfstandiging van DJI nader beschouwd*, juli 2001, Den Haag

voor hoe particuliere partijen ingegeven door winstbejag een schrikbewind handhaven in een van de maatschappij geïsoleerde inrichting. Deze overwegingen worden zodoende in belangrijke mate gevoed door beelden en misvattingen. Onbekendheid met de mogelijkheden van PPS en mogelijk zelfs onbegrip over het concept als geheel voedt eveneens aarzeling. Met deze notitie wordt beoogd deze misvattingen en onjuiste beelden weg te nemen.

## **1.2 Opdracht aan AKC**

De opdracht aan AKC luidde als volgt:

“Stel een (verkennde) beleidsnotitie op waarin wordt beschreven op welke wijze PPS kan worden toegepast op een Nederlandse gevangenis. Ga daarbij uit van de missie van DJI en de wijze waarop op dit moment processen lopen binnen een gevangenis.”

## **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt beknopt uitgelegd wat in deze rapportage wordt verstaan onder PPS, welke uitgangspunten worden gehanteerd bij de toepassing van PPS op het Nederlandse gevangeniswezen en welke (onomstotelijke) overheidstaken worden onderkend bij het realiseren en exploiteren van een gevangenis in Nederland. Verder wordt in dit hoofdstuk uiteengezet welke processen gaande zijn in een gevangenis en hoe deze processen kunnen worden gerangschikt in componenten om ze onder te kunnen brengen in een PPS constructie. Vervolgens worden deze in componenten gevatte processen besproken in de volgende hoofdstukken. In hoofdstuk 3 komt de component monitoring aan de orde, in hoofdstuk 4 de component vastgoed, in hoofdstuk 5 de component detentie, en in hoofdstuk 6 de component management. Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 7 waarin de conclusies en aanbevelingen vermeld staan.

### *Vragen*

Deze notitie bevat een verkennende argumentatie over hoe PPS in het gevangeniswezen zou kunnen worden opgevat. Hij is bedoeld om input te geven aan de discussie over deze materie zoals deze nu al geruime tijd gaande is. De notitie zal door zijn verkennende aard onvermijdelijk vooral nadere vragen oproepen, in plaats van beantwoorden.

### *‘De’ private partij en ‘de’ overheid*

In dit document wordt gesproken over ‘de private partij’. Waarschijnlijk zal in werkelijkheid eerder sprake zijn van meerdere private partijen die zullen samenwerken in een consortium. Verder wordt in dit document gesproken over ‘de overheid’, terwijl ook hier in werkelijkheid sprake is van meerdere publieke organisaties. Omwille van de leesbaarheid van het document worden deze meerdere instanties niet overal genoemd.

## **2 PPS en het gevangeniswezen**

### **2.1 Inleiding: wat is PPS**

Het Kenniscentrum PPS, onderdeel van het ministerie van Financiën hanteert de volgende omschrijving van publiek-private samenwerking:<sup>2</sup>

‘Partijen kunnen de onderlinge samenwerking vastleggen door middel van verschillende contractvormen. Iedere contractvorm kent weer varianten. De belangrijkste verschillen tussen de afzonderlijke contractvormen hebben betrekking op de mate waarin risico’s worden overgedragen en de wijze van aanbesteden. Waar sprake is van een duidelijke opdrachtgever ligt een zogenaamd DBFM-contract (Design, Build, Finance, Maintain) voor de hand. Daarbij besteedt de overheid ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van een overheidsinvestering in één pakket aan op de markt. In het geval van een huisvestingsproject heeft dit ene pakket zowel betrekking op het gebouw als op het facilitair management.

Bij traditionele aanbesteding zet de overheid elk onderdeel, ontwerp, bouw, financiering en onderhoud, afzonderlijk in de markt. Nadat het ontwerp klaar is, zoekt de publieke partij een bouwer om het ontwerp uit te voeren. Na afronding van de bouw zoekt de overheid een partij voor het onderhoud. Bovendien zijn afzonderlijke private partijen verantwoordelijk voor het gebouw en de diverse ondersteunende diensten als schoonmaak, catering, postbezorging etc.. De overheid zorgt voor de financiering en betaalt de afzonderlijke private partijen.’

In essentie streeft men er naar binnen een PPS constructie de risico’s te verspreiden over de betrokken partijen op een manier dat elke partij zorgdraagt voor de risico’s die hij het beste kan beheersen. Op deze wijze bewerkstelligt men middels PPS dat dezelfde gelijkblijvende dienstverlening voor een lagere prijs kan worden georganiseerd, dan wel dat een stijging van de kwaliteit van de dienstverlening wordt bewerkstelligd tegen een gelijkblijvende prijs. Elke betrokken partij draagt bij aan de constructie met de competenties waarin de partij uitmunt.

Een belangrijk effect van de toepassing van PPS is dat het innovatieve vermogen van het stelsel (waarbinnen het wordt toegepast op één van de vele organisaties uit dat stelsel) als geheel wordt gestimuleerd. Het zorgt voor een innovatieve, kwalitatieve impuls.

Het Kenniscentrum PPS, onderdeel van het ministerie van Financiën, beschikt over een grote verzameling documentatie waarin veel fundamentele issues aangaande PPS worden geadresseerd. In deze notitie worden deze issues besproken waar zij relevant zijn voor de toepassing van PPS op het gevangeniswezen. Voor nadere, meer gedetailleerde informatie over PPS verwijzen wij u naar het Kenniscentrum PPS.

---

<sup>2</sup> Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *Publiek Private Samenwerking bij Huisvestingsprojecten, Wie Durft?*, Den Haag, 2001

## **2.2 Voorwaarden bij toepassing van PPS op een gevangenis in Nederland**

Een aantal voorwaarden is bepalend voor de inrichting van een PPS gevangenis in Nederland. De voorwaarden zijn te beschouwen als inrichtingsprincipes. Dit zijn voorwaarden die op voorhand zijn te stellen, op het moment dat een structurele wijziging in het stelsel van het gevangeniswezen wordt overwogen. Om een stelselwijziging op verantwoorde wijze te kunnen laten plaatsvinden, dient minimaal aan deze fundamentele, strategische voorwaarden te zijn voldaan. Pas daarna kan worden ingezoomd op aanvullende, meer gedetailleerde voorwaarden, bijvoorbeeld op het terrein van bedrijfsvoering etc. Ten behoeve van de helderheid van de discussie en latere nadere invulling zijn daarom eerst deze voorwaarden hier verwoord. Deze voorwaarden zijn bepaald door de begeleidingsgroep van dit onderzoek.

Het betreft de volgende voorwaarden:

- *Uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid.* De eerste en voornaamste voorwaarde is dat wordt zorggedragen voor waarborging van de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen in de PPS gevangenis..
- *Vormgeving van de sturingsrelatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) met de PPS gevangenis.* Een tweede voorwaarde betreft de sturingsrelatie van DJI met de PPS gevangenis. DJI onderhoudt een sturingsrelatie met alle penitentiaire inrichtingen in Nederland en is net zo van toepassing op de PPS gevangenis als hij dat is op elke penitentia ire inrichting. Deze sturingsrelatie moet ongehinderd worden gehandhaafd.
- *De missie van DJI.* De derde voorwaarde bij de toepassing van PPS in het gevangeniswezen is de bijdrage aan de verwezenlijking van de missie van DJI door de PPS gevangenis:

“De Dienst Justitiële Inrichtingen levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door 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.”

De toepassing van de PPS constructie mag DJI niet hinderen in de verwezenlijking van zijn missie.

- *De missie van het ministerie van Justitie.* De vierde voorwaarde betreft de missie van het ministerie van Justitie:

“Werken aan een rechtvaardige en veilige samenleving.”

Wat geldt voor de missie van DJI, geldt evenzo voor de missie van het ministerie van Justitie: ook het ministerie van Justitie mag niet worden gehinderd in de verwezenlijking van zijn missie door het vormgeven en bestaan van een PPS gevangenis.

- *Ketenaafhankelijkheden.* De vijfde voorwaarde betreft het mogelijk maken en onderhouden van de interactie tussen een gevangenis en zijn omgeving, die overigens in belangrijke mate wordt gevormd door de andere organisaties uit de strafrechtsketen. De onderlinge afhankelijkheden voortvloeiend uit de interactie tussen de organisaties, stellen eisen aan het functioneren van de gevangenis. Bij de toepassing van PPS op het gevangeniswezen zullen harde eisen worden gesteld aan de manier waarop de interne organisatie van een gevangenis functioneert. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het bewaken van de samenhang tussen activiteiten die door de verschillende betrokken partijen worden uitgevoerd, het laten plaatsvinden van adequate aansturing, en het zicht houden op de kwaliteit en de uitkomsten van het proces en bovenal de aansluiting van alle activiteiten op verbandhoudende activiteiten van ketenpartners. De (lokale) justitiële keten mag kortom geen belemmeringen ondervinden van de PPS gevangenis en de constructie ten grondslag aan die gevangenis.
- *Wetgeving.* De zesde en (voor nu) laatste voorwaarde is wetgeving waaraan de PPS gevangenis is onderworpen. Op een gevangenis zijn uiteenlopende wetten van toepassing die eisen stellen aan het functioneren, de inrichting, de bemensing, enzovoorts. Analyse van deze wetgeving maakt geen deel uit van deze notitie. Er is reeds een verkennende analyse gehouden naar de beperkingen die wetgeving zou kunnen opleggen ten aanzien van de inzet van PPS ten behoeve van het gevangeniswezen. De uitkomst van deze analyse was dat in beginsel in wettelijke zin geen bezwaar te vinden was om PPS daadwerkelijk toe te passen.<sup>3</sup>

## 2.3 Overheidstaken

Van alle taken die worden uitgevoerd ten behoeve van het realiseren en exploiteren van een gevangenis in Nederland, zijn enkele op te vatten als onomstotelijke overheidstaken, ofwel taken die door hun aard niet geschikt zijn voor uitvoering door een andere partij dan een overheidsorganisatie. Vooral nog gaat het hier om de uitvoering van taken en activiteiten op de volgende gebieden:

- *Bestemmen en effectief plaatsen van gedetineerden.* Het bestemmen en effectief plaatsen van gedetineerden betreft het verdelen over- en het plaatsen van gedetineerden in justitiële inrichtingen in Nederland, oftewel het effectueren van de vrijheidsbeneming. Een private partij die uitvoeringstaken op zich neemt in een gevangenis heeft er baat bij in zijn inrichting vooral gedetineerden op te nemen die geen bijzondere vereisten stellen aan de inrichting. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet opnemen van bijzonder agressieve gedetineerden, omdat zij door hun gedrag meer aandacht van de staf vragen, specifieke voorzieningen in de huisvesting nodig maken en een ander regime in

---

<sup>3</sup> Commissie Hendriks, *Een zekere zelfstandigheid, besturingsvormen en verzelfstandiging van DJI nader beschouwd*, juli 2001, Den Haag

de inrichting noodzakelijk maken. Bijzondere gedetineerden vereisen bijzondere, lees extra, voorzieningen en dus investeringen. Het is derhalve in het belang van de private partij een zo homogeen mogelijke bezetting van de inrichting te hebben. Uit heterogeniteit voortvloeiende afwijking van de standaardvoorzieningen veroorzaakt meerkosten die men zal trachten te vermijden door beïnvloeding van allocatie, indien men dat zou kunnen. Allocatie, of wel toewijzing van gedetineerden aan een gevangenis is daarom een overheidstaak.

Afgezien van het zojuist genoemde argument is de toewijzing van gedetineerden op zich een taak die onvermijdelijk op centraal niveau plaats dient te vinden. Ergens op een centrale plaats zullen gedetineerden moeten worden toegewezen aan de inrichtingen. Dit kan eenvoudigweg niet decentraal worden georganiseerd.<sup>4</sup>

- *Monitoring van het product.* Monitoring van het product betreft kwaliteitscontrole, het houden van toezicht, het vaststellen of alle diensten daadwerkelijk worden geleverd volgens specificatie, kortom het toezien op alle verrichtingen in en om een gevangenis. De producten en diensten worden beoordeeld hetzij vanuit een *klantperspectief*, waarbij de overheid afnemer is van de geboden diensten en controleert op grond van de *contractuele bepalingen*, hetzij vanuit een *toezichtperspectief*, waarbij de overheid in toezichthoudende zin onafhankelijk en onpartijdig vaststelt of en hoe wordt voldaan aan (*wettelijke*) *voorwaarden*. Vanuit beide perspectieven dient de overheid deze monitorende taken uit te voeren. Het laten uitvoeren van dergelijke activiteiten door een private partij met een winst oogmerk veroorzaakt grote tegenstrijdigheid van belangen en biedt geen garantie voor hantering van de in paragraaf 2.2 genoemde uitgangspunten.
- *Erkennen en bestemmen van een inrichting.* Erkennen en bestemmen van een inrichting betreft niet alleen het verwerven van terrein en het op (lokaal) bestuurlijk niveau vaststellen van de locatie enerzijds, maar ook het vaststellen van de lokale en nationale behoefte aan penitentiaire inrichtingen en vooral ook het erkennen van inrichtingen als volwaardig onderdeel van DJI. Het is bovenal een bestuurlijk traject waarin de overheid als partij altijd competent zal zijn dan een particuliere partij. Bovendien is het wettelijk uitgesloten dat een particulier hiertoe bevoegd kan zijn. Het op basis van particulier initiatief totstandkomen van penitentiaire inrichtingen is kortom niet reëel. Dit initiatief en het daartoe benodigde bestuurlijke traject kan niet worden overgedragen aan een private partij.
- *Aanvullende beperkingen opleggen op grondrechten bij wijze van disciplinaire straf.* Het daadwerkelijk ten uitvoerleggen van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen is op te vatten als geweldsuitoefening. Dit is voorbehouden aan de staat en maakt deel uit van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het aanvullend opleggen van beperkingen op grondrechten bij wijze van disciplinaire straf in een penitentiaire inrichting is een bevoegdheid van de directeur van de inrichting, die deze bevoegdheid gemandateerd heeft gekregen van de minister van Justitie. Het is niet wenselijk, noch mogelijk deze bevoegdheid aan een particulier te geven.

---

<sup>4</sup> DJI bepleit meer regionale afstemming over capaciteitgebruik en inzet. De huidige plaatsingsystematiek zal in dat kader nader worden bezien door DJI.

Het is zeer belangrijk de precieze grens vast te stellen tussen hetgeen is op te vatten als geweldsuitoefening binnen de ministeriële verantwoordelijkheid, en hetgeen niet als dergelijke geweldsuitoefening valt te beschouwen. Indien geweldsuitoefening binnen de ministeriële verantwoordelijkheid zeer ruim wordt opgevat, dan is het uitgesloten dat een private partij überhaupt een rol kan krijgen in de uitvoering van taken in het detentieproces. Een voorbeeld van een ruime opvatting van geweldsuitoefening is de volgende stelling: "Het op slot doen van een deur van een cel met daarin een gedetineerde is geweldsuitoefening binnen de ministeriële verantwoordelijkheid". Een ruime opvatting over de geweldsuitoefening binnen de ministeriële verantwoordelijkheid maakt toepassing van een PPS constructie in het gevangeniswezen in feite onmogelijk. Daarom zal het opleggen van aanvullende beperkingen op grondrechten bij wijze van disciplinaire straf moeten worden beschouwd als een onomstotelijke overheidstaak. De uitvoering van de daar uit voortvloeiende maatregelen zal niet als onomstotelijke overheidstaak moeten worden opgevat.

- *Verlenen wettelijke bevoegdheden aan de organisatie en aan de eindverantwoordelijke leidinggevenden.* Aanvullend op het voorgaande zijn in het kader van de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid, individuele leidinggevenden in een penitentiaire inrichting bevoegd tot het opleggen van disciplinaire maatregelen aan individuele justitiabelen. Het verlenen van deze bevoegdheid is een overheidstaak. Het beschikken over deze bevoegdheid daarentegen hoeft dat niet noodzakelijkerwijs te zijn. Ook hier is sprake van een grens die dient te worden verkend: in hoeverre is het mogelijk, wenselijk en noodzakelijk om medewerkers in dienst van een private, (niet overheids-) partij over deze bevoegdheden te laten beschikken? Het verlenen van dergelijke bevoegdheden (en zo ook de controle op het gebruik van de bevoegdheden) is echter onvermijdelijk een overheidstaak.

## **2.4 Het detentieproces**

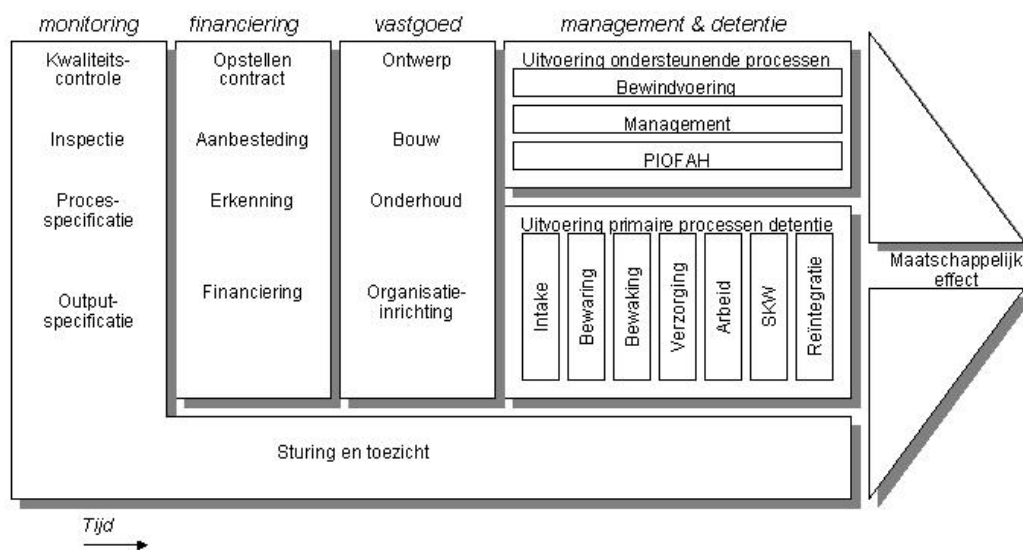
De processen die gaande zijn in een gevangenis zijn moeilijk onder één noemer te vangen. De noemer 'detentieproces' doet dat geheel aan activiteiten dan ook tekort. Om een zo goed mogelijk beeld te geven van hetgeen gebeurt indien PPS wordt toegepast op een gevangenis hebben wij al deze activiteiten zo goed mogelijk geprobeerd te clusteren op een manier die aansluit bij de DBFM structuur van een PPS constructie (zie 2.1, Inleiding: wat is PPS).

Het geheel van activiteiten om een gevangenis te laten opereren valt zo uiteen in componenten:

- Vastgoed
- Detentie
- Management
- Monitoring.



In figuur 1 zijn de componenten ten opzichte van elkaar in tijd geplaatst. Een PPS constructie die als doel heeft de realisatie en het functioneren van een gevangenis in Nederland mogelijk te maken, dient te voorzien in deze componenten. In figuur 1 is daarbij een globale fasering weergegeven in de daadwerkelijke realisatie van de gevangenis.



*Figuur 1: componenten van detentie in tijd gefaseerd*

### *Vastgoed*

Vastgoed staat voor het geheel van activiteiten dat er toe leidt dat een gevangenis in fysieke zin kan worden gerealiseerd. Vastgoed valt uiteen in het ontwerp van de gevangenis, de bouw, de financiering en het onderhoud van de gevangenis. Het ontwerp betreft hier echter meer dan alleen het daadwerkelijke ontwerpen van de huisvesting. De inrichting van het gebouw heeft directe invloed op de manier waarop werkprocessen zullen verlopen die in het gebouw zullen worden uitgevoerd. Het is daarom van belang de werkprocessen en het ontwerp van het gebouw in samenhang te beschouwen. Om deze reden dient men tijdens het ontwerp van het gebouw al uitgebreid notie te hebben van het procesverloop.

Ontwerp dient ook in samenhang te zijn met het bestuurlijke traject dat voorafgaat aan de realisatie van een gevangenis. Een gevangenis kan niet zo maar ergens worden neergezet, hieraan gaat een bestuurlijk proces vooraf. De inhoud van dat proces is van invloed op het ontwerp van de gevangenis: lokale bestuurlijke actoren zullen wensen en eisen hebben die zij gehonoreerd willen zien. Bouw betreft de daadwerkelijke realisatie van het gebouw. Financiering houdt meer in dan alleen de financiële grondslag voor het bouwtraject. Het gaat hier om de financiering van het gehele DBFM: financiering van een lange termijn contract

dat *alle* aspecten van de gevangenis beslaat. De financieringsconstructie met bijbehorende afspraken tussen de partijen dient derhalve tijdens de ontwerpfase te worden afgerond. Onderhoud ten slotte betreft het onderhoud van de gevangenis over de looptijd van het gehele contract.

### *Detentie*

Detentie valt uiteen in bewaking, (geestelijke) verzorging<sup>5</sup>, arbeid, onderwijs, reïntegratie, transport en faciliteren rechtsgang. Als zodanig staat detentie als verzamelnaam voor het geheel van primaire processen in de gevangenis. Bewaking staat voor de activiteiten die worden uitgevoerd om gedetineerden binnen de gevangenis te houden. Verzorging betreft alle activiteiten die worden uitgevoerd om gedetineerden in goede gezondheid in de gevangenis te laten verblijven. Arbeid staat voor de activiteiten die de gedetineerden in staat stelt werk te verrichten binnen de gevangenis. Onderwijs staat voor alle activiteiten die gericht zijn op het onderwijzen of opleiden van gedetineerden in de gevangenis. Reïntegratie betreft de activiteiten die gedetineerden in staat te stellen na hun detentie weer volwaardig deel uit te laten maken van de maatschappij. Transport betreft de activiteiten die worden uitgevoerd ten behoeve van de allocatie van gedetineerden binnen de gevangenis, oftewel interne verplaatsingen, maar ook het vervoeren van gedetineerden naar bijvoorbeeld een rechtszitting. Het faciliteren van rechtsgang ten slotte staat voor die activiteiten die gedetineerden in staat stellen bijvoorbeeld te spreken met een advocaat of bijvoorbeeld ter zitting te verschijnen.

### *Management*

Management is de verzamelnaam voor bewindvoering en de uitvoering van zogenaamde PIOFAH taken. PIOFAH staat voor personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting, ofwel de activiteiten en processen die worden uitgevoerd in een organisatie om de bedrijfsvoering van de organisatie in brede zin gestalte te geven. Management is de activiteit die de samenhang tussen alle taken en activiteiten bewaakt, alle activiteiten in de organisatie coördineert en die bewaakt of en in welke mate doelstellingen van de organisatie worden bereikt. Bewindvoering ten slotte, wat ook deel uitmaakt van deze component, betreft de specifieke managementtaak van een gevangenisdirectie, die gericht is op het in naam van de minister van Justitie treffen van disciplinaire maatregelen teneinde de goede orde in de inrichting te bewaken. Deze specifieke managementtaak is met andere woorden gericht op de aansturing van de binnen de ministeriële verantwoordelijkheid vallende geweldsuitoefening.

### *Monitoring*

Monitoring is de component die hier het laatst wordt besproken, maar die niettemin randvoorwaardelijk is voor de overige componenten. Monitoring valt uiteen in

---

<sup>5</sup> Hiertoe kan ook voeding (catering) worden gerekend).

kwaliteitscontrole, processpecificatie en outputspecificatie. Dit zijn activiteiten die niet alleen moeten worden uitgevoerd ten behoeve van de PPS gevangenis. Deze activiteiten zijn toe te rekenen aan het huidige takenpakket van DJI, die worden uitgevoerd ten behoeve van alle gevangenissen in Nederland. Voor een PPS gevangenis zijn echter aanvullende maatregelen en afspraken noodzakelijk die dan wel in het teken staan van de uitvoering van de eerder genoemde onomstotelijke overheidstaken, dan wel in het teken staan van de borging van de eerder genoemde voorwaarden.

In de volgende hoofdstukken wordt beschreven hoe de verschillende componenten kunnen worden ingericht, hoe de onomstotelijke overheidstaken een plaats krijgen in de PPS constructie en hoe borgende maatregelen kunnen worden getroffen om te garanderen dat de genoemde uitgangspunten tot hun recht komen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Er wordt niet ingegaan op de periode voorafgaand aan de totstandkoming van de PPS-gevangenis, de aanbesteding. Een korte toelichting over die materie wordt gegeven in bijlage C.

## **3 Monitoring**

### **3.1 Inleiding**

Monitoring van de PPS gevangenis kan plaats vinden door middel van kwaliteitscontrole en toezicht, op basis van de outputspecificatie en de processpecificatie. Monitoring kan worden uitgevoerd aan de hand van de inhoud van het contract ten grondslag aan de PPS constructie.

Monitoring is op te vatten als het controlemechanisme op basis waarvan de overheid kan zorgen voor de borging van de voorwaarden bij de toepassing van PPS op het gevangeniswezen en voor de juiste uitvoering van de maatregelen die voortvloeien uit de onomstotelijke overheidstaken.

De overheid neemt het initiatief en voert de regie in de totstandkoming van de PPS constructie, de overheid ontwerpt de PPS constructie. Daartoe stelt de overheid een programma van eisen en wensen op. Dat programma is de basis voor de latere aanbestedingsfase, waarin de private partij wordt geselecteerd. Daarnaast stelt de overheid een concept contract op dat na onderhandeling door de geselecteerde private partij (naar alle waarschijnlijkheid een consortium van verschillende bedrijven die samen het geheel van diensten zullen leveren) zal worden ondertekend. In het contract is in ieder geval geregeld hoe de ministeriële verantwoordelijkheid is geborgd, hoe de sturingsrelatie met DJI verloopt, en hoe de relaties tussen de PPS gevangenis met de overige instanties uit de strafrechtsketen zullen moeten verlopen, hoe de effectieve plaatsing van justitiabelen plaatsvindt, hoe monitoring plaatsvindt, hoe disciplinaire maatregelen zullen worden getroffen ten aanzien van justitiabelen en hoe leidinggevendenden van de gevangenis hun bevoegdheden waaraan kunnen ontleen en op welke wijze zij deze toepassen.

Maar het contract dient meer te bevatten dan alleen dat. Het contract moet kortom een precieze beschrijving zijn van hetgeen van de gevangenis wordt verwacht, in functionele, organisatorische, kwalitatieve, kwantitatieve en financiële zin.<sup>7</sup> Voor de private partij is dit op te vatten als het kwalitatieve minimum dat het moet leveren. Het contract is gerelateerd aan het programma van eisen en wensen: daarin staat precies wat de private partij moet leveren.

Het contract tussen de overheid en de private partij is de grondslag voor de PPS gevangenis en voor de monitoring van de PPS gevangenis. In het contract staat wat de overheid van de private partij vereist en wat er gebeurt indien de private partij niet aan die eisen voldoet. Een cruciaal element van het contract is het betalingsmechanisme, dat is gekoppeld aan de kwalitatieve minimumeisen. De private partij dient te leveren volgens afspraak en krijgt daarvoor, nadat door de overheid is geconstateerd dat inderdaad is geleverd volgens

---

<sup>7</sup> In bijlage C is een beknopte toelichting over de realisatie van een DBFM contract weergegeven.

afpraak, een vergoeding. De vergoeding is gebaseerd op beschikbaarheid van de celcapaciteit van de gevangenis (voldoend aan de daaraan gestelde specificaties).<sup>8</sup>

Monitoring, als regisserende taak van sturing en toezicht is verdeeld over diverse instanties die hiertoe intensief moeten samenwerken. Onder de huidige omstandigheden bestaat deze samenwerking vanzelfsprekend ook al, de taken zijn verdeeld over het bestuursdepartement van Justitie, DJI en diverse toezichthoudende instanties.<sup>9</sup> De minister van Justitie is stelstelverantwoordelijk in die zin dat hij de goede werking van het stelsel waarbinnen de PPS gevangenis moet opereren dient te bewaken en te verzorgen. De activiteiten in het kader van monitoring maken overigens nu ook al deel uit van het huidige takenpakket van DJI.

## **3.2 Outputspecificatie**

De PPS gevangenis wordt beoordeeld op de kwaliteitseisen uit het contract, en wordt op grond van het geconstateerde presteren vergoed, op basis van het betalingsmechanisme zoals dit in het contract is beschreven.

Voorafgaand aan het opstellen van het contract dient definitief te worden bepaald waarop monitoring van de PPS gevangenis dient plaats te vinden. De PPS gevangenis moet een bepaalde output leveren, en om het gewenste niveau van die output te kunnen vaststellen door middel van monitoring moet die output worden beschreven. De private partij verplicht zicht tot het leveren van de vereiste output door het contract te ondertekenen.

Er moeten kortom outputspecificaties worden gegeven. Deze specificaties zullen de vorm kunnen krijgen van de huidige kernindicatoren op bijvoorbeeld de terreinen van formatie, bezetting, ontsnappingen, suïcide, arbeidsverzuim, beklagzaken, geweld personeel, en geweld gepleegd door gedetineerden. Een belangrijke extra indicator voor het succes van een gevangenis is hoe gedetineerden de inrichting verlaten: beschikken zij over een certificaat voor een opleiding, hebben zij nieuwe vaardigheden verworven waar zij teruggekeerd in de maatschappij op terug kunnen vallen. Een goede indicator voor een succesvolle interne werking van de gevangenis is bijvoorbeeld (geringe) programma-uitval. Deze kernindicatoren zullen als outputspecificaties moeten worden opgenomen in het contract, waarbij de kwantiteit van elke indicator jaarlijks opnieuw zou kunnen worden vastgesteld.

Om de private partij in de gelegenheid te stellen zijn kennis, ervaring en innovatief vermogen zo optimaal mogelijk te benutten, is het van belang de private partij zo min mogelijk voor te schrijven op welke manier hij de kwantitatieve en kwalitatieve doelen moet behalen. Door zoveel mogelijk ruimte te laten aan de eigen invulling door de private partij wordt de marktwerking geoptimaliseerd en wordt innovatie gestimuleerd.

---

<sup>8</sup> Met celcapaciteit wordt hier meer bedoeld dan alleen de letterlijke term. Het staat voor het geheel aan activiteiten dat er voor zorgt dat een cel beschikbaar is voor gebruik.

<sup>9</sup> In de toekomst zal mogelijk sprake zijn van een aparte inspectie voor DJI.

Een risico wordt gevormd door de beweeglijkheid van het geheel van prestatie-indicatoren zoals DJI dit momenteel hanteert. In 2001 was sprake van een geheel van 34 prestatieindicatoren, waarmee inrichtingen worden beoordeeld en vergeleken.<sup>10</sup> De flexibiliteit om indicatoren toe te voegen, te veranderen en te verwijderen werkt mogelijk complicerend in het tot stand komen van het contract. Het vereisen van een dergelijke flexibiliteit van een commerciële, private partij zal naar alle waarschijnlijkheid hogere kosten veroorzaken dan een vaste, niet beweeglijke structuur van indicatoren.

Naast de dynamiek in de sturingsrelatie die DJI onderhoudt met de gevangenis is ook het stelsel zelf in beweging. Recent heeft de zogenoemde clustervorming plaatsgevonden. In deze operatie zijn 40 bestuurlijke eenheden binnen het gevangeniswezen omgevormd tot 20 regionale clusters, waarbinnen de gevangenis in Nederland door DJI worden aangestuurd. Door middel van deze clusters sluit men beter aan bij het regionale veiligheidsbeleid door directe samenwerking met lokale (regionale) ketenpartners. Op dit moment wordt de clustervorming in het gevangeniswezen geëvalueerd. De toepassing van PPS in het gevangeniswezen mag deze dynamiek niet in de weg staan. Dit betekent dat er flexibiliteit moet worden ingebouwd in de PPS constructie met het oog op eventuele toekomstige verandering en ontwikkelingen in de sturingsrelatie met DJI en met het oog op eventuele nadere wijzigingen in het stelsel van het gevangeniswezen.

Mogelijk is het vruchtbaar om als basis voor de formulering van de outputspecificaties het INK-model te hanteren, omdat de vormgeving van de sturingsrelatie die DJI onderhoudt met alle inrichtingen is (zal worden) gebaseerd op dit model. Het is zeer wenselijk dat de prestaties van de PPS gevangenis goed zijn te vergelijken met de prestaties van de overige gevangenis. Het succes van de PPS gevangenis kan alleen worden uitgedrukt door zijn resultaten te vergelijken met die van de overige gevangenis. Indien blijkt dat de PPS gevangenis beter presteert dan de overige gevangenis, is er ten eerste een argument om de gehanteerde constructie nogmaals toe te passen; worden ten tweede de overige gevangenis gestimuleerd om vergelijkbare resultaten te behalen; en kunnen de door de PPS gebruikte werkwijzen mogelijk ook worden toegepast in de overige gevangenis. Daarom dienen de indicatoren op basis waarvan de PPS gevangenis wordt afgerekend, dezelfde te zijn als die waarop de overige gevangenis in het gevangeniswezen worden beoordeeld. Een output-gerichte manier van werken (in tegenstelling tot een throughput-gerichte manier van werken) is daarom noodzakelijk.

### **3.3 Processpecificatie**

In ruime zin zou echter ook kunnen worden gekozen voor een bredere indicatie voor het presteren, waarbij de private partij niet alleen wordt gehouden aan het leveren van prestaties aangaande de genoemde voorbeelden van kernindicatoren.

---

<sup>10</sup> Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, *Planning & Control, Kengetallen 1998 tot en met 2000*, Den Haag, oktober 2001

De private partij kan dwingend worden voorgeschreven procedures te volgen aan de hand van (uitgebreide) proces- en organisatiebeschrijvingen. Deze vorm van monitoring is aanmerkelijk arbeidsintensiever voor alle betrokkenen, omdat kwaliteitscontrole moet plaatsvinden op veel meer dan enkele kernindicatoren. De combinatie van beide controlemechanismen, kernindicatoren én naleving van voorgeschreven procedures op basis van de contractinhoud zal voor de overheid maximale grip op de PPS gevangenis leveren. Het voorschrijven van procedures en organisatiekenmerken is op te vatten als processpecificatie.

Een dergelijke werkwijze is echter in tegenstrijd met de gebruikelijke werking van een PPS constructie, waarbij aan een private partij juist ruimte wordt gelaten aan de invulling van de manier waarop hij zijn doelstellingen behaalt. De overheid formuleert alleen welke dienst de private partij moet leveren, niet het product. Door het dwingend voorschrijven van procedures, sturing op throughput met andere woorden, wordt de private partij in zijn innovatief vermogen, ondernemerschap en efficiëncystreven gehinderd. Een PPS constructie betekent overdracht van de financiële risico's aan een marktpartij, die zijn uiterste best zal doen om binnen de gegeven ruimte oplossingen te kiezen die een maximaal resultaat geven tegen minimale kosten. De optimale marktwerking van de PPS constructie wordt als gevolg van sturing op throughput belemmerd, wat resulteert in hogere kosten voor de uitvoering; kosten die uiteindelijk toch door de overheid zullen moeten worden opgebracht.

Het op een andere wijze van onderbrengen van taken en activiteiten, zoals PPS in feite doet, betekent niet dat daarmee ook de grip op de uitvoering ervan door de overheid uit handen wordt gegeven. Daarvoor zijn maatregelen te nemen die in een belangrijke mate eveneens in de vorm van contractuele bepalingen hun grondslag hebben. In feite zijn deze maatregelen op te vatten als het stellen van eisen in een randvoorwaardelijke sfeer. Daarbij zal de overheid zich echter zeer moeten beperken, namelijk tot het stellen van die eisen die direct te maken hebben met het zorgen voor borging van de in paragraaf 2.2 genoemde voorwaarden bij de toepassing van PPS op een gevangenis, en de garanties ten aanzien van de uitvoering van de onomstotelijke overheidstaken, genoemd in paragraaf 2.3.

Het contract tussen de betrokken partijen is de grondslag voor garanties waarmee ook de betreffende processen binnen de gevangenis vorm kunnen krijgen. In het eerder genoemde programma van eisen en wensen kunnen deze processen al worden beschreven. Het contract kan verwijzen naar deze beschrijving en in het contract kan worden bepaald dat de uitvoerende private partij zich dient te houden aan deze procesbeschrijvingen. Het betalingsmechanisme dient zo vorm te krijgen dat indien de private partij in gebreke blijft de vereiste processen op de juiste wijze in te vullen, dit directe financiële gevolgen heeft. Eventueel kan zelfs met sancties worden gewerkt.

Het *beperkt* voorschrijven van het verloop van processen aan de PPS gevangenis heeft voordelen. Ten eerste kan de overheid door middel van deze voorschriften garanties en waarborgen inbouwen. Zo kan men bijvoorbeeld vereisen dat de managementprocessen cyclisch verlopen in aansluiting op de beleid- en begrotingcyclus van DJI en dat de PPS

gevangenis op bepaalde momenten bepaalde rapportages levert aan DJI. Verder kan men vereisen dat de PPS gevangenis bepaalde cijfers verzamelt, registraties aanlegt etc., ten behoeve van de informatierelatie met de minister. Het voorkomt daarnaast dat hetgeen in de PPS gevangenis plaatsvindt al te zeer afwijkt van hetgeen in de overige gevangenissen. Ten tweede biedt het voorschrift heel concrete extra handvatten voor het toezicht en de controle op de PPS gevangenis. Afwijkingen van hetgeen is afgesproken zijn eenvoudiger te constateren dan een meer generiek toezicht op enkele indicatoren. Minutieuze controle is overigens onwenselijk, maar het moet (in uiterste gevallen) een instrument zijn waarop een toezichthoudende instantie terug kan vallen. Ten derde zullen private partijen trachten efficiencyvoordelen te behalen die er toe zullen leiden dat er wijzigingen noodzakelijk zijn in de (voorgeschreven) processen. Door uit te gaan van een reeds aanwezige procesbeschrijving waarop amendering plaats dient te vinden, kan elk wijzigingsvoorstel er op worden beoordeeld of het niet zal leiden tot een aantasting van de eerder genoemde voorwaarden (paragraaf 2.2) of onomstotelijke overheidstaken (paragraaf 2.3). Terzijde kan het voorschrijven van het gebruik van het INK model ook hier uitkomst bieden.

Concluderend moet echter worden gesteld dat de overheid zeer terughoudend gebruik moet maken van processpecificaties. Optimaal zou de overheid zich moeten concentreren op het voorschrijven van die processen die direct te maken hebben met de genoemde voorwaarden en onomstotelijke overheidstaken.

### **3.4 Kwaliteitscontrole**

De contractuele bepalingen moeten na overeenkomst worden nageleefd, en dat moet worden gecontroleerd. Kwaliteitscontrole, of toezicht, op de naleving van de contractuele bepalingen is een zeer belangrijke voorwaarde voor het goede functioneren van de PPS constructie. Het is de effectuering van de monitoring. Indien wordt geconstateerd dat door de private partij niet wordt voldaan aan de contractuele bepalingen, zal dit tot gevolg hebben dat de overheid diensten niet of deels vergoedt, of dat de overheid in het uiterste geval een (financiële) sanctie oplegt. De overheid kan het contract tussen de overheid en de private partij zelfs openbreken en opnieuw overgaan tot aanbesteding. Dergelijke maatregelen van de zijde van de overheid moeten dan wel deel uitmaken van het contract.

De financiële prikkel heeft overigens ook een indirecte werking: de aandeelhouders van de private partij en/of de financiers van de private partij zullen eveneens aandringen op een maximale inspanning door de private partij. Verder heeft de private partij nog een belangrijk kapitaalgoed dat geen schade mag lijden: de goede reputatie. Er bestaat kortom voldoende stimulans van diverse zijden voor de private partij om de dienst te leveren volgens afspraak.

De uitoefening van toezicht en kwaliteitscontrole kunnen op verschillende manieren vorm krijgen:

- *De continue aanwezigheid van een bewindvoerder.* In de PPS gevangenis kan voorzien worden in de continue aanwezigheid van een vertegenwoordiger van DJI en/of het ministerie van Justitie. Een van de taken van een bewindvoerder, in het Verenigd



Koninkrijk *commissioner* genoemd, is de uitvoering van kwaliteitsbewaking. Een bewindvoerder zou echter meer taken op zich kunnen nemen en zou voor een belangrijk deel uitkomst kunnen bieden voor de borging van de in paragraaf 2.2 genoemde voorwaarden en de in 2.3 genoemde onomstotelijke overheidstaken.<sup>11</sup>

- *Hanteren van een kwaliteitssysteem en methodiek* zoals INK, waarbij procesbeschrijvingen worden beheerd en geamendeerd na toetsing door een comité met daarin bijvoorbeeld vertegenwoordigers van alle betrokken partijen, enkele onafhankelijke deskundigen en eventueel met een doorslaggevende stem voor vertegenwoordigers van DJI. Het hanteren van het kwaliteitssysteem wordt contractueel verplicht gesteld.
- *Regelmatige audits*. De regelmatige uitvoering van audits is noodzakelijk, in de vorm van zelfevaluaties, visitaties en (eventueel door een onafhankelijk auditbureau) uitgevoerde kwaliteitscontroles, eventueel als onderdeel van een kwaliteitssysteem. Audits kunnen zowel aangekondigd, op afgesproken (in het contract bepaalde) momenten, als onaangekondigd plaatsvinden.
- *Inrichting van een raad van toezicht voor de PPS gevangenis*. Apart van de eerder genoemde mogelijke maatregelen die getroffen kunnen worden in het kader van kwaliteitscontrole zou een specifiek voor deze PPS gevangenis een raad van toezicht in het leven kunnen worden geroepen. Deze raad zou vergelijkbare taken en bevoegdheden kunnen krijgen als de raad van toezicht van een particuliere tbs-kliniek. In de taakstelling van deze raad zou ook weer voorzien kunnen worden in de borging van de genoemde voorwaarden en onomstotelijke overheidstaken.

De kwaliteitsborgende maatregelen mogen niet een keurslijf voor de private partijen vormen waardoor innovatie en het treffen van efficiencyverhogende en kostenbesparende maatregelen worden gehinderd. Hoe heviger de private partijen worden beperkt in hun ondernemersrisico, hoe minder aantrekkelijk het wordt voor die partijen om werkelijk te participeren in de PPS constructie. Daarom moet de overheid streven naar een werkbaar geheel met slagkrachtige, snelle en flexibele procedures. De wijze waarop toezicht en kwaliteitscontrole worden uitgevoerd moeten worden opgenomen in het contract.

Relativerend kan verder worden opgemerkt dat een PPS gevangenis onmogelijk een gesloten systeem kan zijn. Controle op het regime en de verrichtingen binnen de muren van de gevangenis vindt ook plaats doordat gedetineerden naar de pers bellen, door de rechtspositie van gedetineerden en van personeel, de advocatuur die in de inrichting komt, de contacten die de overige instanties uit de strafrechtsketen hebben met de inrichting, etc. Een 'draconisch' regime is kortom nagenoeg onmogelijk te handhaven.

---

<sup>11</sup> Overigens kan de aanstelling van een bewindvoerder verschillende vormen aannemen, er zijn meerdere alternatieven denkbaar. Zo kan ook een deel van het (middel)management ambtelijk zijn, denk bijvoorbeeld aan de bemensing van het unitmanagement. De strekking is dat de overheid op enigerlei manier vertegenwoordigd moet zijn in de dagelijkse organisatie van de PPS gevangenis.

## **4 Vastgoed**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden rol, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van elke te onderscheiden actor in de vastgoedcomponent beschreven ten aanzien van:

- Ontwerp
- Bouw
- Financiering
- Onderhoud

Er gaat veel bestuurlijke activiteit vooraf aan de realisatie van een gevangenis. Locatiekeuze is in het bijzonder bepalend in deze fase. DJI onderhandelt met lokaal bestuur over de juiste plaats van de gevangenis. Burgers hebben niet alleen inspraak in de plaatsing van de gevangenis, maar ook bijvoorbeeld over het uiterlijk ervan. De procedures kosten tijd en zijn arbeidsintensief.

Bij rijksgebouwen, in eigendom van de Staat, treedt de RGD materieel op als beheerder van gebouwen en besteedt zonodig diensten uit aan private partijen. In de zin van het Nederlands recht zijn afzonderlijke departementen geen zelfstandige rechtsobjecten. Beide maken onderdeel uit van de ondeelbare rechtspersoon “de Staat”. Dat betekent dat het formeel niet mogelijk is dat partijen onderling overeenkomsten afsluiten. Ook kan de één geen eigendom aan de ander overdragen. Wel kunnen (interne, niet in rechte afdwingbare) afspraken worden gemaakt die de verhoudingen tussen beide onderdelen van de Staat regelen. Een derde kan hier evenwel geen rechtsgevolgen aan ontlennen.

Op objectniveau is het evenwel mogelijk afwijkende afspraken te maken met betrekking tot het beheer en onderhoud. Enerzijds kan dat door overdracht van basistaken van een ministerie aan de RGD, anderzijds door overdracht van basistaken van de RGD aan een ministerie. Indien taken die normaliter door de afnemer worden verricht, worden overgedragen aan de RGD, wordt dit beschouwd als serviceverlening. Aanleiding voor afwijkende afspraken kan een afwijkend gebouw zijn en/of de organisatie van “de afnemer”. Mocht de organisatie niet voldoende zijn geëquipeerd om de verantwoordelijkheden op zich te nemen conform de RTB, dan is het mogelijk andere afspraken te maken omtrent verantwoordelijkheden.

De kosten voortkomend uit de uitvoering van taken komen voor rekening van de partij aan wie de taak is toebedeeld. Taken die zijn aangemerkt als serviceverlening vormen daar een uitzondering op. De kosten van serviceverlening komen, verhoogd met de daaraan toe te rekenen kosten van de RGD, voor rekening van een ministerie. Een ministerie betaalt een jaargebruiksvergoeding (exclusief BTW). Partijen zijn bevoegd voor het eerst na een periode van vijf jaar een herziening van de gebruiksvergoeding te verlangen. Daarna is herziening

mogelijk conform nog te maken afspraken tussen RGD en een ministerie. In het geval van een PPS constructie kan daaraan worden toegevoegd de concessiehouder.

Voorafgaand aan de ontwerpfase dienen een aantal zaken al te zijn georganiseerd. Het bestuurlijke traject ter verwerving van de locatie en de afstemming met de lokale ketenpartners dient voor een belangrijk deel te zijn afgerond. Ook dient het stelsel waarbinnen de PPS constructie moet gaan fungeren gereed te zijn. Tenslotte dient de aanbestedingsprocedure afgerond te zijn (zie bijlage), zodat alle betrokken partijen zijn geïdentificeerd en contractueel zijn gebonden.<sup>12</sup> Zolang er bestuurlijke open einden bestaan op de genoemde vlakken, is het niet wijs een aanvang te nemen met de definitieve ontwerpfase.

In de huidige situatie is men verplicht samenwerking aan te gaan met de Rijksgebouwendienst (RGD). De RGD is de aanbestedende partij. Er is sprake van wat men zou kunnen beschouwen als 'gedwongen winkelnering', het genoemde in de inleiding daargelaten. Problematisch was in het verleden dat de RGD onvoldoende oog heeft voor de wensen en eisen van DJI. Verder komt het voor dat de architect van het gebouw een heel nadrukkelijk eigen stempel handhaaft op het ontwerp. Na realisatie van het gebouw moeten dan door DJI nadere investeringen worden gedaan om het gebouw aan te passen aan de wensen van de gebruikers ervan.

In het bestuurlijke voortraject is het ontwerp van de gevangenis nadrukkelijk onderdeel van de besprekingen met de lokale bestuurlijke actoren. Zij wensen bijvoorbeeld invloed op de precieze locatie, het uiterlijk van het gebouw, de hoeveelheid arbeidsplaatsen die de gevangenis potentieel zal bieden aan de (lokale) beroepsbevolking en de veiligheidsrisico's voor de omgeving van de inrichting.

Voor de totstandkoming van het ontwerp onder een PPS constructie is de opstelling van een programma van eisen allesbepalend. In theorie zou een dergelijk programma zonder tussenkomst van de RGD tot stand kunnen komen. Er is voldoende knowhow aanwezig binnen DJI over de functionaliteit van het gebouw van een gevangenis om zelfstandig eisen en wensen duidelijk te maken aan een ontwerp bureau. Op basis van dit programma van eisen kan een ontwerp worden gemaakt, dat geheel voldoet aan hetgeen DJI in functionele zin verlangt van het gebouw. De toegevoegde waarde van de RGD is door zijn ervaringskennis mogelijk groot. Op grond daarvan werpt de RGD zich op als adviseur in PPS trajecten ten aanzien van de vastgoedaspecten.

Een belangrijk uitgangspunt in het ontwerp van overheidsgebouwen is van esthetische aard: elk gebouw op zich moet uniek zijn. Daartegenover staat dat een gevangenis in zijn basisvorm moet voldoen aan een aantal benoembare ideaaltypische kenmerken die er toe leiden dat bijvoorbeeld het aantal af te leggen meters voor bewaking tot een minimum wordt beperkt. Hoewel kennis hierover aanwezig is, wordt hiervan eigenlijk weinig gebruik

---

<sup>12</sup> Een belangrijk aandachtspunt daarbij is overigens ook dat de overheid in zee gaat met bonafide partijen. Screeningsonderzoek van betrokken private partijen is noodzakelijk.

gemaakt. Een voorbeeld hiervan is dat als men torenbouw beschouwt ten opzichte van de koepelvorm, deze laatste als optimaal geldt. Een studie naar ergonomie en in het specifiek begeeflijnen wees uit dat lange gangen zeer veel personeelscapaciteit vergen en dus hogere personeelslasten met zich meebrengen. Hoewel esthetische overwegingen natuurlijk van belang zijn, staat de functionaliteit van het gebouw voorop. Als een bepaald concept duidelijk beter voldoet dan ander, dient dergelijke ervaringskennis te worden toegepast, ook al zou dit leiden tot duplicaatbouw.

## **4.2 Ontwerp**

In het geval van PPS dient de private partij te voorzien in het ontwerp van de gevangenis. Het indienen van een ontwerp voor de PPS gevangenis zal onderdeel uit kunnen maken van de aanbestedingsprocedure. Een voordeel is dat de ontwerpfase bekort kan worden doordat de private partijen uitgenodigd kunnen worden te komen met concrete en complete ontwerpvoorstellen, waardoor de publieke partijen sneller tot een keuze kunnen komen dan onder de gebruikelijke omstandigheden. Lage kosten en snelheid van het proces vormen zo belangrijke voordelen in deze fase van totstandkoming van de PPS constructie.

Een aandachtspunt in de ontwerpfase is de overweging flexibiliteit in te bouwen voor verschillende bestemmingen. Die flexibiliteit zou wisselende functionaliteiten als gevangenis mogelijk kunnen maken. Op de bijzonder lange termijn, na afschrijving van het gebouw en na afloop van de PPS-concessie zou dergelijke flexibiliteit zelfs een geheel andere bestemming mogelijk moeten kunnen maken. Een belangrijk aandachtspunt is dan ook wat er moet gebeuren met het gebouw nadat de PPS-concessie is afgelopen: wordt het gebouw dan eigendom van de overheid, staat het de private partijen vrij het gebouw op een andere wijze te bestemmen en te gebruiken, etc.

## **4.3 Bouw**

In deze fase van de component vastgoed wordt het gebouw van de gevangenis feitelijk gerealiseerd, onder de voorwaarden zoals deze vastliggen in het PPS contract en volgens de specificaties zoals deze vastliggen in het opgestelde programma van eisen en wensen.

De bouwwerkzaamheden vinden plaats onder verantwoordelijkheid van en in aansturing door de private partijen die deel uitmaken van de PPS constructie. Trajectbegeleiding door DJI ten tijde van de bouwfase en de (bestuurlijke) afwikkeling van de ontwerpfase zal echter noodzakelijk zijn. De dynamiek rondom het ontwerp en de bouw van een gevangenis verschilt aanmerkelijk van de 'gebruikelijke' overheidsbouw, en de bouw van een gevangenis grijpt doorgaans hevig in op een lokale gemeenschap.

Bij DJI is een afdeling Bouwzaken, waarbinnen men over competenties beschikt vergelijkbaar met competenties binnen de RGD. In het geval van nieuwbouw neemt men maatregelen ten aanzien van 'plek, procedure, communicatie, omgeving en ruimtelijke

ordening'. Toezicht op het bouwproces is noodzakelijk in die zin dat tijdens dit proces niet mag worden afgeweken van hetgeen is overeengekomen in het contract.

## **4.4 Financiering**

In deze fase van de PPS, vastgoed, dient allereerst de financiering van de constructie te worden georganiseerd, wat de zorg is van de private partij. Voorfinanciering is in feite de totale financiering van het project en is de zorg en verantwoordelijkheid van de private partijen. De enige eis die in dit kader aan de private partij gesteld zou moeten worden is die van gegarandeerde continuïteit van de dienstverlening. Het mag niet zo zijn dat een faillissement van de private partij (of één van de private partijen) er toe leidt dat de benodigde capaciteit aan celruimte niet langer beschikbaar is voor DJI. DJI moet met andere woorden gegarandeerd over de capaciteit van de PPS gevangenis kunnen beschikken.

Daarnaast valt onder deze noemer de vergoeding die de private partij ontvangt voor het leveren volgens specificaties gedurende de looptijd van het contract. Een vorm waarvoor gekozen zou kunnen worden is die van de beschikbaarheidsvergoeding. De private partij krijgt dan een jaarlijkse vergoeding per beschikbare plaats in de gevangenis. Dit is met andere woorden een vergoeding achteraf. De feitelijke bezetting doet er niet toe: 100% beschikbaarheid is de eis en deze beschikbaarheid is hetgeen dat wordt vergoed door de overheid. De bezetting, oftewel de gebruikmaking van de beschikbare capaciteit, is de zorg van de overheid. De private partij heeft geen enkele invloed op de bezetting van de gevangenis en moet er voor zorgen dat deze elk moment 100% *kan zijn*.

Om te waarborgen dat de contractueel overeengekomen diensten tijdig worden geleverd en van voldoende kwaliteit zijn, zullen in het contract garanties moeten georganiseerd. Zo zal bij in gebreke blijven ten aanzien van capaciteitseisen, maar ook op andere vlakken, overwogen kunnen worden een step-in recht te geven aan DJI. Dit recht stelt DJI onder bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden in staat het contract op onderdelen (of het hele contract) open te breken. Verder zou het contract ruimte moeten laten op een bepaald moment, wederom onder bepaalde voorwaarden en bepaalde omstandigheden, over te gaan tot een nieuwe aanbesteding, om andere private partijen in de gelegenheid te stellen de PPS gevangenis over te nemen, indien bijvoorbeeld de tot dan toe uitvoerende private partij onvoldoende presteert.

De private partij leent naar alle waarschijnlijkheid geld van een bank om de PPS gevangenis te kunnen financieren. De private partij moet dit geld terugverdienen via het betalingsmechanisme. Indien de private partij onvoldoende presteert, ontvangt hij minder vergoeding van de overheid. Dat heeft als gevolg dat de private partij niet in staat is de betalingen voor de lening te doen, waardoor de bank de private partij onder druk zet om beter te presteren. Daarnaast zullen de aandeelhouders van de private partij op vergelijkbare wijze druk uitoefenen de prestaties te verbeteren. Het betalingsmechanisme veroorzaakt via financiële prikkels zodoende dat vanuit verschillende hoeken druk wordt uitgeoefend op de private partij om optimaal te presteren.

## **4.5 Onderhoud**

Van de private partijen moet verlangd worden dat de staat van het gebouw gedurende de loop van het contract voortdurend in goede orde is, oftewel dat de private partijen op adequate wijze voorzien in het onderhoud van het gebouw en zijn faciliteiten. De kwaliteit van detentie staat in directe relatie tot de goede staat van de faciliteiten in het gebouw en het gebouw zelf. De private partij dient als eigenaar, dan wel gebruiker van het pand hierin zelf te voorzien. Toezicht op de staat van het gebouw en de eisen die aan de staat van het gebouw en daarbinnen de faciliteiten kunnen worden gesteld, dienen deel uit te maken van het programma van eisen. Het toezicht op het onderhoud kan deel uitmaken van het geheel van toezichthoudende en kwaliteitscontrolerende maatregelen genoemd in hoofdstuk 3, monitoring.

## **5 Detentie**

### **5.1 Inleiding**

Het detentieproces dient in principe geheel uit te worden besteed aan de private partij binnen de PPS constructie. De processen op het gebied van detentie zijn in feite de primaire processen van een gevangenis, zij zijn gericht op het uitvoeren van vrijheidsbenemende straffen en disciplinaire maatregelen. In het geval van een PPS constructie betekent het dat alle processen in het kader van detentie dienen te worden uitgevoerd door deze private partij, op basis van de specificaties zoals deze zijn gesteld in het contract met deze partij. Het betreft hier de processen op het terrein van:

- Bewaking
- (Geestelijke) verzorging
- Arbeid
- Onderwijs
- Reïntegratie
- Transport
- Faciliteren Rechtsgang

Onder de huidige omstandigheden worden al wel uitvoerende taken binnen veel gevangenissen uitbesteed. Zo heeft bijvoorbeeld nagenoeg elke gevangenis een cateringbedrijf in huis voor de kantinediensten. Het is kortom niet geheel nieuw dat private partijen een rol hebben in de uitvoering van processen die in enge zin opgevat kunnen worden als deel uitmakend van geheel van detentie. In dit hoofdstuk wordt er echter van uitgegaan dat *alle* genoemde activiteiten worden uitgevoerd door een private partij, waar zij niet de genoemde onomstotelijke overheidstaken raken en niet in strijd zijn met de genoemde uitgangspunten.

De processen die in dit rapport gerekend worden tot de component detentie zijn van grote invloed op het uiteindelijke succes van een gevangenis. Een gevangenis mag bijvoorbeeld worden afgerekend op de mate waarin deze slaagt zijn gedetineerden te ondersteunen in een succesvolle terugkeer in de maatschappij zonder recidive. Een indicator zou bijvoorbeeld het aantal gedetineerden kunnen zijn dat tijdens hun verblijf bruikbaar en praktisch onderwijs heeft genoten en dat is afgerond met een erkend certificaat.

### **5.2 Bewaking**

Het proces van bewaking is in de huidige gevangenissen doorgaans onder te verdelen in twee schillen. De buitenste schil betreft indirect contact met de gedetineerden en is beveiligingsgericht. De binnenste schil betreft direct contact met de gedetineerden en staat in

het teken van regimeactiviteiten. In de buitenste schil werken beveiligers, in de binnenste schil werken Penitentiaire Inrichting Werkers (PIW'ers).

Bij de genoemde buitenste schil betreft het vooral de processen die zijn op te vatten als de 'buitenkant' van de inrichting; het zijn de processen die in het teken staan van de beveiliging van de inrichting en bewaking van gedetineerden. De taken in het kader van bewaking worden uitgevoerd door beveiligers. Globaal betreft het de volgende activiteiten:

- *Bemensen portiersposten.* Aan de poort(en) van de inrichting dienen bezoekers te worden gestaan, dienen gevangenen te worden geïnterviewd en dienen leverancierscontacten te worden afgehandeld.
- *Bemensen statische posten.* Binnen de inrichting dient op strategische plaatsen toezicht te worden gehouden op de interne gang van zaken in de inrichting. Gedetineerden worden onder meer met behulp van cameratoezicht bewaakt. Het betreft afgesloten ruimtes waarin beveiligers deze toezichtstaken uitoefenen.
- *Bemensen dynamische posten.* Verder dienen beveiligers mobiel in de inrichting toe te zien op de beveiliging.
- *Begeleiden interne transporten.* Bij het verplaatsen van gedetineerden in de inrichting dient eveneens bewaking aanwezig te zijn.

De PIW'ers hebben een taak in de bewaking van gedetineerden en in de beveiliging van de inrichting. Zij zijn echter minder nadrukkelijk betrokken bij de directe uitvoering van taken in het kader van de bewakingsprocessen. Een proces als bijvoorbeeld intake van een gedetineerde op de unit waar de gedetineerde geplaatst zal worden heeft ook een belangrijke functie in de bewakingsprocessen van de inrichting. Het een staat kortom in relatie tot het ander en kan moeilijk los van het ander plaatsvinden.

Uitvoering van het bewakingsproces door een private partij betekent dat particuliere beveiligers het werk uitvoeren dat onder de huidige omstandigheden wordt gedaan door beveiligers in dienst van DJI en de PIW'ers, eveneens in dienst van DJI. Zoals gesteld zijn de activiteiten in het kader van beveiliging en bewaking moeilijk los te maken van hetgeen onder verzorging (paragraaf 5.3) ofwel bejegening plaatsvindt.

In sommige gevallen is het noodzakelijk dat geweld wordt uitgeoefend tegen één of meerdere gedetineerden. In het geval van de uitvoering van taken door een private partij in het kader van beveiliging, betekent dit dat medewerkers die niet in dienst zijn van DJI dit geweld moeten uitoefenen. In het rapport 'Een zekere zelfstandigheid' van de commissie Hendriks is dit onderwerp aan de orde gesteld. De conclusie van deze commissie was dat het overdragen van 'geweldstaken' aan private partijen niet bezwaarlijk was, indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Zo dienen er eisen te worden gesteld aan de kwaliteit en de integriteit van het personeel, dient toezicht te worden uitgeoefend op de werkzaamheden en dient het handelen van personeel gebaseerd te zijn op de juridische kaders die daarvoor gelden.



Ook hier zou kunnen worden gekeken naar de tbs-sector en naar de Justitiële jeugdinstellingen. De particuliere instellingen zijn op te vatten als particuliere (lees private) organisaties. De medewerkers in dienst van de particuliere organisaties voeren alle werkzaamheden uit die noodzakelijk zijn om gestalte te geven aan de bewakingstaken. Zij zijn niet in dienst van het rijk, zij zijn geen ambtenaar. Dit is in deze sectoren niet bezwaarlijk gebleken.

### **5.3 Verzorging**

Verzorging wordt doorgaans bejegening genoemd binnen het gevangeniswezen. De activiteiten in het kader van dit proces worden thans hoofdzakelijk uitgevoerd door PIW'ers. Het proces van verzorging of bejegening van gedetineerden heeft de volgende bestanddelen:

- *Medische eerstelijns zorg, preventie van drugsgebruik en toezicht op persoonlijke hygiëne.* Hoewel dit niet de directe verantwoordelijkheid is van DJI of de minister dient toegezien te worden op een goede lichamelijke en geestelijke gezondheid van iedere gedetineerde. Een multidisciplinair team staat de gedetineerde daartoe ter beschikking.
- *Voeding en verstrekking genotsmiddelen.* De instelling verstrekt gedetineerden maaltijden en genotsmiddelen. Hiertoe beschikt een instelling over een winkel en over een keuken met kantine. In nagenoeg alle instellingen in Nederland zijn taken in het kader van dit proces al uitbesteed.
- *Huisvesting.* Elke gedetineerde heeft een cel waarbinnen hij of zij wordt opgesloten. Daarnaast dient de gedetineerde regelmatig te worden 'gelucht' en is ruimte nodig waarin andere activiteiten als sport en recreatie, opleiding en onderwijs, arbeid en dergelijke ontplooid kunnen worden.
- *Ontspanning en recreatie.* Een instelling dient gedetineerden in staat te stellen enig vertier te hebben in de vorm van ontspanning en recreatie. Hiertoe beschikken instellingen doorgaans over bijvoorbeeld een bibliotheek en een fitnessruimte waar gedetineerden onder toezicht gebruik van kunnen maken.
- *Begeleiding.* Gedetineerden worden gedurende hun verblijf in de instelling persoonlijk begeleid, samenhangend met het proces van reïntegratie (par. 5.6).

Het verstrekken van de middelen voor de uitvoering van deze processen, alsook de bemensing van de processen dient in het geval van een PPS constructie plaats te vinden door een private partij. Uitvoering van deze processen dient plaats te vinden op basis van hetgeen in het contract is overeengekomen en op basis van de procesbeschrijvingen die deel uit kunnen maken van het programma van eisen en wensen. Voor de uitvoering van deze processen door één of meerdere private partijen zijn op dit moment geen beletsels te benoemen.

## 5.4 Arbeid

Het proces arbeid wordt thans uitgevoerd door arbeidsmedewerkers, zijnde PIW'ers in dienst van DJI. Het proces van arbeid van gedetineerden bestaat uit de volgende bestanddelen:

- *Beschikbaar stellen en op orde houden werkruimte.* Gedetineerden dienen arbeid te verrichten. Dit vindt vanzelfsprekend onder begeleiding plaats.
- *Verzorgen van arbeidsmiddelen.* Om gedetineerden in de gelegenheid te stellen arbeid uit te voeren dienen zij te beschikken over middelen die de inrichting hen beschikbaar stelt.
- *In- en verkoopproces.* Het is dan echter wel noodzakelijk dat de inrichting werk te doen krijgt van partijen buiten de inrichting. Daartoe dient geacquireerd te worden door de inrichting.
- *Arbeidsparticipatie.* De inrichting dient er voor te zorgen dat alle gedetineerden ook daadwerkelijk participeren in de arbeidsprogramma's en begeleidt de gedetineerden daartoe.

Er is geen beletsel om deze activiteiten te laten uitvoeren door een private partij, mits deze partij wederom de bedoelde processen uitvoert op basis van hetgeen met de partij is overeengekomen en is vastgelegd in het contract ten grondslag aan de PPS constructie.

## 5.5 Onderwijs

Voor het uitvoeren van activiteiten in het kader van het vestrekken van onderwijs en opleidingen aan gedetineerden heeft Justitie speciaal hiertoe leerkrachten in dienst. Het proces van onderwijs voor gedetineerden heeft de volgende bestanddelen:

- *Beschikbaarstellen lesruimte.* Onderdeel van de huisvesting is het beschikbaar stellen van lesruimte. Toezicht op het onderwijs is noodzakelijk.
- *Aanbieding opleidingsmogelijkheden en begeleiden.* De inrichting dient de gedetineerde een passend pakket aan opleidingen aan te bieden en dient de gedetineerde te begeleiden in het onderwijs.
- *Verschaffing lesmateriaal.* De gedetineerde dient in staat gesteld te worden het onderwijs daadwerkelijk te volgen en dient de gedetineerde daartoe de passende middelen te verschaffen.

Onder de huidige omstandigheden is vaak al sprake van een samenwerkingsverband tussen een inrichting en een regionaal opleidingscentrum voor het verrichten van onderwijsdienstverlening in een inrichting. Een dergelijk samenwerkingsverband zou in een PPS gevangenis eveneens kunnen worden georganiseerd.

## **5.6 Reïntegratie**

Reïntegratie beslaat in feite meer dan alleen de bestanddelen die onder dit proces zijn genoemd in deze paragraaf. Het is het streven van DJI om gedetineerden tijdens hun verblijf in de inrichting zo goed mogelijk voor te bereiden op een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Men tracht dit te bewerkstelligen door omstandigheden te creëren waarbinnen de kans op terugval op crimineel gedrag zo gering mogelijk is. Gedetineerden worden om die reden betrokken in arbeidsprogramma's en opleidingsprogramma's. Door hen in staat te stellen relevante werkervaring op te doen en opleidingen te volgen beschikken voormalige gedetineerden over middelen om op een maatschappelijk geaccepteerde manier deel uit te maken van de Nederlandse samenleving. De bestanddelen van het proces van reïntegratie vertonen zodoende een hoge mate van samenhang met de overige processen in de inrichting. Het proces kan zodoende ook moeilijk geïsoleerd van de overige processen plaatsvinden. Activiteiten in het kader van het proces van reïntegratie worden hoofdzakelijk uitgevoerd door PIW'ers. Het proces behelst de totstandkoming en uitvoering van een individueel plan per gedetineerde, een zogenaamd detentieplan. Aan de hand van dit plan vindt begeleiding plaats, waarbij wordt gestuurd op een gemotiveerde bijdrage van de gedetineerde. In principe wordt maatwerk geleverd voor elke gedetineerde.

In het geval van een PPS constructie zullen de activiteiten in het kader van reïntegratie worden uitgevoerd door een private partij. Hiervoor is geen beletsel, mits deze partij wederom de bedoelde processen uitvoert op basis van hetgeen met de partij is overeengekomen en is vastgelegd in het contract dat ten grondslag ligt aan de PPS constructie. Een financiële prikkel via het betalingsmechanisme, door kwaliteitseisen te stellen op het gebied van reïntegratie kan uitkomst bieden.

## **5.7 Transport**

Het transport van gedetineerden betreft interne verplaatsingen zoals behandeld in paragraaf 5.2, bewaking. Daarnaast dienen gedetineerden echter te worden vervoerd naar de zitting, of ten behoeve van medische behandeling of ter overplaatsing naar een andere inrichting, binnen of buiten het cluster van inrichtingen waarin zij zich op dat moment bevinden. Omdat deze laatste soort van transport logisch voortvloeit uit de effectieve plaatsing van de gedetineerden in de inrichtingen (zie paragraaf 2.3 overheidstaken), zal deze gang van zaken in de PPS constructie ongewijzigd moeten blijven. Voor een beperkt deel vindt binnen de clusters nu al uitbesteding van transport plaats. Niettemin dient voor het vervoer van gedetineerden gebruik gemaakt te worden van de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O), een landelijke dienst die onderdeel is van DJI. Ook voor het lokale transport dient een inrichting verplicht vervoer in te huren bij deze dienst.

Ten aanzien van het lokale transport, het vervoer van een gedetineerde van en naar een zitting en het vervoer ten behoeve van medische behandeling, zou de PPS gevangenis kunnen voorzien in zijn eigen vervoer, en geen gebruik kunnen maken van de DV&O. Hier zou nadere studie naar moeten plaatsvinden.

## **6 Management**

### **6.1 Inleiding**

Het management van de inrichting is op te vatten als de geïntegreerde aansturing en aanpak van alle processen in samenhang, zoals deze zijn geschetst in de vorige hoofdstukken. De gevangenisdirecteur is thans verantwoordelijk voor het management van een gevangenis. In het geval van een PPS gevangenis zou deze verantwoordelijkheid in handen komen van de private partij.

In de huidige situatie is de gevangenisdirecteur bevoegd tot het nemen van disciplinaire maatregelen tegen gedetineerden die door hun gedrag daar aanleiding toe geven. Het geven van deze bevoegdheid aan een vertegenwoordiger van de private partij is mogelijk strijdig met de in paragrafen 2.2 genoemde voorwaarden. Het maakt deel uit van de in 2.3 genoemde niet overdraagbare overheidstaken. Daarom wordt in dit hoofdstuk in aanvulling op het onderwerp 'management', het onderwerp 'bewindvoering' besproken.

De managementprocessen zijn niet alleen gericht op het interne reilen en zeilen van een gevangenis. In belangrijke mate zorgen de managementprocessen ervoor dat sturingsinformatie ten behoeve van DJI wordt ontsloten en geleverd. De managementprocessen in een gevangenis maken deel uit van een groter geheel: de planning en control cyclus van DJI en in ultimo de beleid- en begroting cyclus van het ministerie van Justitie. Bij de inrichting van deze processen ten behoeve van de PPS gevangenis dient hiermee rekening te worden gehouden: het is meer dan alleen de inrichting van de interne bedrijfsvoering. Een tweede belangrijke factor die van invloed is op de managementprocessen van een gevangenis is de afstemming met de (lokale) ketenpartners, zoals het Openbaar Ministerie en de regionale politie. Afstemming betekent vooral deelname aan overleg namens de PPS gevangenis (en misschien ook namens DJI), maar ook het regelmatige informeren van de ketenpartners over voor hen relevante ontwikkelingen. Belangrijk is daarbij de informatierelatie met het OM: het OM is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de straf van iemand na uitspraak van het vonnis door de rechter.

### **6.2 Bewindvoering**

Zoals gesteld in de inleiding van dit hoofdstuk dient te worden voorzien in een faciliteit waarbij de bevoegdheid om disciplinaire maatregelen te treffen namens de minister van Justitie wordt gedelegeerd. De te honoreren voorwaarden (paragraaf 2.2) en de genoemde onomstotelijke overheidstaken (paragraaf 2.3) staan een overdracht van deze bevoegdheid naar een private partij waarschijnlijk in de weg. Activiteiten in dat kader zouden daarom moeten worden uitgevoerd door een gedelegeerde commissaris van DJI (of meerdere commissarissen) die continu aanwezig is in de PPS gevangenis, die fungeert als een beslisfunctionaris. De commissaris is in dienst van DJI en is anders dan de overige medewerkers in de PPS gevangenis derhalve ambtenaar. Een dergelijke status maakt het hem of haar mogelijk zich onafhankelijk op te stellen ten opzichte van de directie van de PPS

gevangenis. Deze onafhankelijke opstelling zou kunnen worden vergroot door commissarissen regelmatig te laten rouleren in functie. Een belangrijk voordeel van deze manier van werken is dat de commissaris in staat is op directe wijze DJI te informeren en eventueel een helpende hand te bieden aan de private partijen in het verzorgen van de informatierelatie naar de verschillende betrokken actoren zoals het ministerie van Justitie, DJI en de lokale strafrechtelijke dan wel bestuurlijke actoren. Verder kan de commissaris fungeren als een direct klankbord voor de directie van de PPS gevangenis op het moment dat de directie op het punt staat innoverende (maar van de afspraken afwijkende) maatregelen voor te stellen. Hoewel de commissaris zoals gezegd een grote mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de private partijen binnen de PPS constructie aan de dag moet leggen, zal hij of zij toch nauw moeten samenwerken met de directie van de PPS gevangenis. Er moet daarom worden gestreefd naar een zeer heldere taakverdeling op basis van afgebakende bevoegdheden en bovenal naar een werkzame relatie.

In Australië heeft men goede ervaring opgedaan met een vergelijkbare constructie. Het verzorgen van de *'straf binnen de straf'* was de verantwoordelijkheid van twee zogenoemde *commissioners* van de minister in de PPS gevangenis. De directeur van de PPS gevangenis geeft er te kennen op grond van rapportage van zijn staf dat hij of zij bepaalde disciplinaire maatregelen tegen een bepaalde gedetineerde wenst en geeft dit te kennen aan de *commissioner*. De *commissioner* bepaalt vervolgens aan de hand van de aan hem gegeven informatie en de geldende wettelijke kaders of maatregelen op hun plaats zijn, zorgt voor aanzegging van die maatregelen aan de gedetineerde en zorgt voor de uitvoering van die maatregelen. Een dergelijke gang van zaken zou ook in de Nederlandse PPS gevangenis van toepassing kunnen zijn. Een variant hierop zou ook tot de mogelijkheden kunnen behoren, waarbij de DJI-commissaris verantwoordelijk is voor het regime binnen de PPS gevangenis en de directie van de PPS gevangenis verantwoordelijkheid draagt voor de bedrijfsvoering van de gevangenis. Regime en bedrijfsvoering hangen echter sterk samen en een dergelijke manier van werken zal daardoor mogelijk leiden tot conflicten.

### **6.3 PIOFAH**

PIOFAH staat voor personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting, ofwel de activiteiten en processen die worden uitgevoerd in een organisatie om de bedrijfsvoering van de organisatie in brede zin gestalte te geven. In principe is het aan de private partijen hoe aan deze processen vorm te geven, zij het dat de processen aan een aantal harde voorwaarden dienen te voldoen, voorwaarden die in het contract ten grondslag aan de PPS constructie dienen te worden opgenomen.

Een belangrijk aandachtspunt voor de inrichting van deze processen is dat zij aan moeten sluiten op de processen die in andere niet-PPS gevangenissen worden gehanteerd. Het ligt in de bedoeling om informatie met de gedetineerde mee te laten reizen. Het detentieplan dat voor en met een gedetineerde in een andere gevangenis reeds is opgesteld mag dan niet worden verstoord doordat de gedetineerde terechtkomt in de PPS gevangenis.

Een ander aandachtspunt is de eventuele toekomstige inrichting van een shared service center ter ondersteuning van de bedrijfsvoering van de gevangenissen. Veel van de aspecten van de bedrijfsvoering van een gevangenis kunnen tot op zekere hoogte worden gestandaardiseerd (denk hierbij bijvoorbeeld aan de salarisadministratie). Een PPS gevangenis zou van deze dienst gebruik moeten of tenminste moeten kunnen maken, tegen vergoeding.<sup>13</sup> De meer specifieke zaken zullen aan de gevangenissen zelf overgelaten worden, en zo ook aan de PPS gevangenis. Waar dit mogelijk is zou het zo veel mogelijk aan de private partijen over moeten worden gelaten hoe vorm te geven aan deze processen, zodat men zoveel mogelijk in staat is efficiencyvoordelen te realiseren. Het is dan ook niet raadzaam de vormgeving van deze processen vergaand voor te schrijven.

Uitzondering hierop vormt de sturingsinformatie die de PPS gevangenis dient te leveren. Deze eis is cruciaal en zal wel moeten worden opgenomen in het contract ten grondslag aan de PPS constructie. Aansluiting op de systemen die DJI hanteert zal eveneens een vergelijkbare belangrijke eis zijn. Tenslotte zal de concessienemer zich moeten conformeren aan de voorschriften van de Informatie en Communicatie Technologie Organisatie (ITO) ten aanzien van deze systemen en de bepalingen aangaande vertrouwelijkheid en integriteit moeten honoreren. Ook deze onderwerpen zullen in het contract moeten worden geadresseerd.

---

<sup>13</sup> Het is echter denkbaar dat de private partij juist in staat is door eigen faciliteiten kostenvoordelen te behalen.

## **7 Conclusies**

### **7.1 Inleiding**

Een belangrijk spanningveld in de discussie is de commerciële invalshoek, die niet uit het oog verloren mag worden. De kern is dat door middel van een passende specificatie van de output van een PPS gevangenis kwaliteitseisen voor het presteren worden gedefinieerd, maar zo dat ruimte wordt gelaten aan de invulling van de private partij om hun potentiële meerwaarde te kunnen optimaliseren. Dit streven kan worden gehonoreerd, maar wordt beperkt door de noodzakelijke waarborgen die in de PPS constructie moeten worden ingebouwd. Voor een belangrijk deel betreffen het waarborgen die moeten leiden tot de honorering van de in paragraaf 2.2 genoemde voorwaarden:

- Uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid
- Vormgeving van de sturingsrelatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) met de PPS gevangenis
- De missie van DJI
- De missie van het ministerie van Justitie
- Ketenaafhankelijkheden
- Wetgeving

Het onderbrengen van de in paragraaf 2.3 genoemde overheidstaken in de PPS constructie, zonder deze taken over te dragen aan private partijen, lijkt niet problematisch te zullen zijn. Het betreft de volgende taken:

- Bestemmen en effectief plaatsen van gedetineerden.
- Monitoring van het product.
- Erkennen en bestemmen van een inrichting.
- Aanvullende beperkingen opleggen op grondrechten bij wijze van disciplinaire straf.
- Verlenen wettelijke bevoegdheden aan de organisatie en aan de eindverantwoordelijke leidinggevenden.

Per in dit rapport besproken component worden in deze paragraaf enkele conclusies getrokken.

### **7.2 Monitoring**

Door de publieke actoren zal veel energie moeten worden gestoken in het treffen van de voorbereidende maatregelen, teneinde de PPS constructie tot stand te laten komen en teneinde de PPS constructie op adequate wijze onder te brengen in het stelsel. Monitoring van de PPS gevangenis is cruciaal voor het bieden van de gezochte waarborgen. De

monitoring dient geheel verzorgd te worden door de overheid, om de objectiviteit te garanderen en de uitvoering van de publieke taak te waarborgen. Geen onderdeel van de component monitoring kan worden overgelaten aan een private partij die zelf deel uitmaakt van de PPS constructie.

De monitoring vindt plaats op grond van de gemaakte afspraken in het contract ten grondslag aan de PPS constructie. Betaling aan de private partij vindt pas plaats nadat is geconstateerd dat de private partij heeft geleverd naar specificatie. De toepassing van een kwaliteitssysteem, het INK-model, waarbij gebruik wordt gemaakt van audits en een manier waarin wijzigingen op beschreven processen worden beheerd en geamendeerd zou vruchtbaar kunnen zijn. De prestaties van de PPS gevangenis kunnen worden beoordeeld op basis van de indicatoren die al binnen DJI worden gehanteerd. Monitoring kan verder ondersteund worden door de aanstelling van een DJI-commissaris die als bewindvoerder continu aanwezig is in de PPS gevangenis. (zie paragraaf 7.5, management). Een ander belangrijk toezichtinstrument een raad van toezicht kunnen zijn.

### **7.3 Vastgoed**

De RGD dient op enigerlei wijze betrokken te worden in het ontwerp en de realisatie van het gebouw van de PPS gevangenis. Niettemin is DJI in staat ten behoeve van de PPS constructie een omvattend programma van eisen en wensen op te stellen op grond waarvan de ontwerpfase kan plaatsvinden. Het ontwerp van de PPS gevangenis zal naar alle waarschijnlijkheid deel uitmaken van de aanbestedingsprocedure, wat enigszins complicerend zal kunnen werken. In de ontwerpfase zullen de publieke en private partijen onvermijdelijk moeten samenwerken, waarbij de regie van deze fase nadrukkelijk in handen dient te blijven van de publieke partijen. Niettemin is het ontwerp van de PPS gevangenis naar de specificaties uit het programma van eisen en wensen een taak voor de private partijen die deel wensen te nemen aan de aanbestedingsprocedure. Tijdens de bouw van de PPS gevangenis zal er door de publieke partijen op toe moeten worden gezien dat realisatie verloopt volgens de opgegeven specificaties.

De voorfinanciering van de constructie, in feite de financiering voor de uitvoering van het contract, is de verantwoordelijkheid en zorg van de private partijen. De financieringsconstructie in termen van vergoeding voor de geleverde diensten dient de vorm te krijgen van een beschikbaarheidsvergoeding, waarbij de publieke actoren jaarlijks achteraf betalen voor de beschikbaar gestelde capaciteit. Bezetting van de PPS gevangenis is volledig de taak van - en de zorg voor de overheid. De private partij wordt gestimuleerd te presteren volgens afspraak omdat in het contract wordt geregeld dat bij in gebreke blijven, slechts deels of niet wordt vergoed. Daardoor is de private partij niet (goed) in staat zijn schuld bij de financier af te lossen, die als gevolg daarvan eveneens druk zal uitoefenen op de private partij om beter te presteren. Ook de aandeelhouders van de private partij zullen op vergelijkbare wijze druk uitoefenen in dat geval. Tenslotte is de goede reputatie van de private partij een reden voor hem om goed te presteren, mogelijk mede met het oog op toekomstige concessieverleningen.



In het contract zal een voorbehoud opgenomen moeten worden indien de private partij zich structureel niet aan de gemaakte afspraken houdt. Als dit gebeurt zal DJI step-in recht moeten hebben, om (delen van) de PPS gevangenis (tijdelijk) in het publieke domein op te nemen. Dit is een belangrijke waarborg voor de continuïteit van de uitvoering van de publieke taak. Daarnaast moeten er in het contract mogelijkheden worden geboden om opnieuw tot een aanbestedingsprocedure over te gaan op het moment dat de private partij in gebreke blijft. Het onderhoud aan het gebouw van de PPS gevangenis en aan de faciliteiten in de PPS gevangenis is de verantwoordelijkheid van de private partij. Ook hierop dient toezicht plaats te vinden en dienen hierover bepalingen te worden opgenomen in het contract ten grondslag aan de PPS constructie.

## **7.4 Detentie**

De processen die deel uitmaken van de component detentie zijn in principe uitvoerbaar door een of meerdere private partijen. Er dienen echter waarborgen te worden getroffen ten aanzien van de activiteiten die opgevat kunnen worden als de uitvoering van geweldstaken en regimeactiviteiten, die tot nu toe waren voorbehouden aan het publieke domein. Anders dan in de huidige situatie zijn het medewerkers in dienst van een private partij die de bedoelde activiteiten uitvoeren. Er dienen eisen gesteld te worden aan de opleiding en de integriteit van de medewerkers en er dient toezicht te worden uitgeoefend op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de werkzaamheden. In het programma van eisen en wensen kunnen procesbeschrijvingen worden opgenomen waaraan de private partij zich dient te houden. Aan de hand van deze procesbeschrijvingen kan worden gecontroleerd of de wijze waarop de activiteiten worden verricht, voldoet aan de eisen die eraan kunnen worden gesteld. Het succes van de PPS gevangenis en –constructie wordt vooral bepaald door het succes waarmee de onder deze component genoemde processen worden uitgevoerd.

## **7.5 Management**

Het management van de PPS gevangenis is te verdelen in twee verschillende sferen. De sfeer van bewindvoering, waarin sturing wordt gegeven aan de invulling van het regime binnen de PPS gevangenis, is niet over te dragen aan een private partij. De taken ten aanzien van bewindvoering zullen derhalve moeten worden uitgevoerd door DJI, in de persoon van een specifiek daartoe aangestelde beslisfunctionaris, die continu aanwezig is in de PPS gevangenis en die nauw samenwerkt met de directie ervan. Deze beslisfunctionaris, bewindvoerder of commissaris, is verantwoordelijk voor de uitvoering van aanvullende disciplinaire maatregelen en voor het regime binnen de PPS gevangenis. Hij of zij zegt de betreffende gedetineerde de disciplinaire maatregel aan en ziet toe op de uitvoering ervan. De directie van de PPS gevangenis is derhalve alleen verantwoordelijk voor de invulling van het management en de bedrijfsvoering van de PPS gevangenis. Vanzelfsprekend hangen de bedrijfsvoeringprocessen nauw samen met het regime in de PPS gevangenis. Het is vooral daarom dat een goede en werkbare samenwerkingsrelatie tussen de bewindvoerder(s) en de directie van de PPS gevangenis moet worden gehandhaafd. Tegelijkertijd dient de bewindvoerder een grote mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de PPS gevangenis

aan de dag te leggen. Ten aanzien van de bedrijfsvoering moet worden opgemerkt dat de processen daarbinnen moeten aansluiten op de cycli en systemen die men binnen DJI en het ministerie van Justitie hanteert. Heel belangrijk is dat de PPS gevangenis verplicht wordt de benodigde sturingsinformatie net als iedere penitentiaire inrichting in Nederland ontsluit, registreert en levert op de daarvoor overeengekomen momenten.

## **7.6 Aanbevelingen**

Deze verkenning, gebaseerd op eerder uitgevoerd onderzoek en de bijdrage van de begeleidingsgroep wijst uit dat er geen belemmeringen bestaan voor de toepassing van PPS in het gevangeniswezen, mits aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan. De meerwaarde van PPS in het gevangeniswezen is duidelijk en wordt door de betrokkenen onderschreven. Een voor de hand liggende volgende stap is dan ook de uitvoering van een pilot, met als doel de realisatie en exploitatie van een PPS gevangenis. Die overweging leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. Bundel onder de leiding van DJI de deskundigheid van de betrokken instanties op het terrein van PPS ten behoeve van de realisatie van een PPS gevangenis in een projectteam.
2. Laat dit projectteam de voorbereidingen voor een pilot-project ten aanzien van de realisatie en exploitatie van een PPS gevangenis snel ter hand nemen.

Gestart kan worden met de volgende activiteiten:

1. Het opstellen van een concept outputspecificatie.
2. Het zonodig uitvoeren van een PPC.
3. Het verkennen van de bereidheid onder private partijen om mee te dingen naar een concessie voor het realiseren en exploiteren van een gevangenis in Nederland op basis van een PPS constructie.
4. Start van de aanbesteding.

Maar vooral: ga over van de fase van discussie en onderzoek naar de fase van voorbereiden en realiseren van een PPS gevangenis: al doende leert men meer dan door te studeren.

De belangrijkste aanbeveling is derhalve: laat geen tijd verloren gaan met verdere studie, maar ga aan de slag met de bovenstaande aanbevelingen zodat op de kortst mogelijke termijn onomkeerbare stappen op weg naar de realisatie van een PPS gevangenis worden gezet.

## **A Literatuurlijst**

Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten Generaal met als onderwerp 'Actieplannen publiek-private samenwerking' en als kenmerk Fin 2002-296m

Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten Generaal met als onderwerp 'Voortgangsrapportage PPS' en als kenmerk Fin 2002-00390

Commissie Hendriks, *Een zekere zelfstandigheid, besturingsvormen en verzelfstandiging van DJI nader beschouwd*, juli 2001, Den Haag

Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *Een schoolvoorbeeld voor toepassing van PPS*, September 2000, Den Haag

Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *Internationale ervaringen met publiek-private samenwerking in het gevangeniswezen, een inventarisatie*, Den Haag

Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *Financiële structurering van pps-projecten*, december 1999, Den Haag

Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *Handleiding Publiek Private Comperator*, januari 2002, Den Haag

Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *Publiek-private samenwerking, de krachten gebundeld*, Den Haag

Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *Publiek-private samenwerking in de zorg, Full service concept: een zorg minder*, oktober 2002, Den Haag

Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *PPS en Aanbesteden, Handleidingen Publiek-Private Samenwerking*, november 2001, Den Haag

Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI Jaarverslag 2001, Investeren in personeel*, juli 2002, Den Haag

NEI Kolpron Finance in opdracht van het ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS en het ministerie van Justitie, DJI, *Public Private Comparator Gevangenis*, mei 2001, Rotterdam

OC&C Strategy Consultants in opdracht van het Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *Samen werken aan de weg, Raamwerk voor publiek-private samenwerking in de wegeninfrastructuur*, april 2002, Den Haag

Wackenhut Corrections, *2001 Annual Report*, 2002, Palm Beach Gardens, Florida, VS

## **B Samenstelling begeleidingsgroep**

Mevrouw mr. E.S. Balledunks,  
Ministerie van Justitie, Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg

drs. I. Boersma,  
Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS

Mevrouw mr. T.P.A.M. Bogers,  
Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, Concernstaf Uitvoeringsbeleid

drs. J.M. Flikkema,  
Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen

mr.dr. G.P. Hoekendijk,  
Ministerie van Justitie, Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg

J.F. van Huet,  
Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, Penitentiaire Inrichtingen Noord-  
Holland Noord

Mevrouw drs. F. van der Kroef,  
Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS

drs. E.P. van Marken,  
Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS

## C De totstandkoming van een PPS constructie

Het proces leidend tot een PPS constructie is ingedeeld in 5 hoofdfasen:<sup>14</sup>

1. Voorbereidingsfase
2. Consultatiefase
3. Biedingsfase
4. Onderhandelingsfase
5. Contractfase

In de voorbereidingsfase dient de overheid een concept contract ten grondslag aan een PPS constructie te formuleren, met outputspecificaties en minimale kwaliteitseisen. Verder dienen alle noodzakelijke bestuurlijke maatregelen te worden getroffen voordat realisatie en exploitatie van de beoogde faciliteit of dienst kan plaatsvinden.

De consultatiefase staat in het teken van het mobiliseren van marktpartijen om hun interesse in het PPS traject kenbaar te maken. Tussen overheid en markt moet afstemming plaatsvinden over oplossingsrichtingen waaraan marktpartijen denken en de soorten oplossingen die voor de overheid aanvaardbaar zijn.

Tijdens de aanbestedingsfase worden private partijen uitgenodigd offerte uit te brengen voor het leveren van de dienst of faciliteit. Beoordeling van offertes leidt tot het bepalen van de meest optimale bieding, waarna de onderhandelingsfase een aanvang neemt. In deze fase worden de afspraken tussen overheid en private partij precies geformuleerd. Tijdens de contractfase ten slotte vindt levering van de dienst of faciliteit plaats. De overheid monitort tijdens deze fase aan de hand van de gemaakte afspraken, vastgelegd in het contract of de private partij levert volgens specificaties. De private partij ontvangt een vergoeding voor het leveren van de diensten of faciliteit nadat is geconstateert dat inderdaad volgens afspraak wordt geleverd.



<sup>14</sup> Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *Publiek Private Samenwerking bij Huisvestingsprojecten, Wie Durft?*, Den Haag, 2001;

Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *PPS en Aanbesteden, Handleidingen Publiek-Private Samenwerking*, november 2001, Den Haag

