

onderwijs zullen verkeersslachtoffers en/of hun naasten/nabestaanden getuigen over hun ervaringen na een verkeersongeval. Rondpunt zorgt voor een duidelijke omkadering en ondersteuning voor zowel de getuige als de scholen. Dit nieuwe project krijgt ook de steun van de Vlaamse minister van Mobiliteit.

Astrid Rubbens*

Masterplan 2008 – 2012 – 2016. Nieuwbouwprojecten gevangeniswezen

Oude en overbevolkte inrichtingen

De Belgische gevangenis en instellingen voor geïnterneerden zijn er niet al te goed aan toe: maar liefst 20 van de 34 gebouwen dateren uit de 19de eeuw en zijn dus aan vervanging of restauratie toe. Daarnaast kampt ons land op dit moment met een structureel tekort aan cellen. Voor een capaciteit van 8695 plaatsen bedraagt de gemiddelde bevolking in 2011 10600 (gebaseerd op populatiecijfers van het DG EPI). Dit betekent een tekort van ongeveer 2000 cellen wat neerkomt op een gevangenisoverbevolking van maar liefst 25%. De problemen die deze situatie met zich mee brengt zijn legio: onverantwoorde leefomstandigheden voor de gedetineerden en voor de personeelsleden, veiligheidsproblemen en een strafrechtelijk beleid dat als gevolg van de voormelde overbevolking zwaar onder druk komt te staan. Een geloofwaardige strafuitvoering betekent immers dat straffen die uitgesproken worden ook meteen op een correcte manier uitgevoerd worden, dat er geen wachttijden of periodes van straffeloosheid zijn, dat er een professionele opvolging is en dus controle op de uitvoering van de straf en dat er transparantie is voor dader en slachtoffer over de strafuitvoering. Door het huidige overbevolkingspercentage van 25% wordt zo'n geloofwaardige strafuitvoering echter een nauwelijks haalbare kaart waardoor de hele strafrechtsketen op de helling staat.

Politiek draagvlak voor verandering

De regeringsverklaringen van 21 december 2007 en 20 maart 2008 van de federale regering vroegen een actieplan voor de strafuitvoering en een versnelde aanpak van de overbevolking in de Belgische penitentiaire inrichtingen. Het antwoord op die vraag naar een actieplan kwam er onder de vorm van een door de Minister van Justitie opgesteld "Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden" dat op 18 april 2008 door de regering werd goedgekeurd. Dit Masterplan steunt op vier grote pijlers: verloren gegane capaciteit terugwinnen via renovatie, uitbreiding van de capaciteit op bestaande sites, nieuwbouw om capaciteit te creëren en nieuwbouw om oude inrichtingen te kunnen sluiten.

Methodologisch historisch keerpunt

De manier waarop de nieuwbouwprojecten uit het masterplan tot stand komen, vormt een historisch keerpunt voor de Belgische gevangenisnieuwbouw en de tot op heden gebruikte methodologie. Tot nu toe stond de Regie der Gebouwen immers steeds in voor het ontwerpen, bouwen en onderhouden van de penitentiaire inrichtingen en fungeerde de FOD Justitie (DG EPI) louter als bezetter. Voor de nieuwe, nog te bouwen, inrichtingen die in het masterplan zijn opgenomen, heeft de federale overheid echter geopteerd voor een publiek-private samenwerking door middel van een DBFM-overeenkomst (infra).

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerkingsverbanden zijn niet helemaal vreemd voor het Belgische gevangeniswezen. Denk bijvoorbeeld aan het onderhoudscontract voor de technische installaties in de gevangenis van Hasselt, de aannemingsovereenkomsten met vzw's in het kader van psychosociale zorgverlening, de uitbesteding van de medicijnbedeling aan zelfstandige apothekers en de uitbesteding van de wasserij in enkele inrichtingen. Voor de nieuwbouwprojecten in het Masterplan gaat men evenwel veel verder dan deze kleinschalige samenwerkingsverbanden: kiezen voor PPS wat gevangenisnieuwbouw betreft, is kiezen voor een samenwerking tussen private firma's en de overheid bij de bouw, het onderhoud en de uitbating van de gevangenis.

* Astrid Rubbens is Algemeen directeur van vzw Rondpunt (www.rondpunt.be).

DE KEUZE VOOR EEN DBFM-OVEREENKOMST

Een DBFM-overeenkomst is een geïntegreerde contractvorm waarbij de uitvoering van diverse onderdelen van een infrastructuurproject aan één opdrachtnemende private partner wordt overgelaten. Die private opdrachtnemer zal nagenoeg alle operationele aspecten van het infrastructuurproject voor zijn rekening nemen: ontwerpen (design), bouwen (build), financieren (finance) en onderhouden (maintain)¹. Bij zo'n DBFM-contract beperkt de overheid zich dus tot het bepalen van wat ze als uiteindelijk resultaat wil waarna de private marktpartijen een voorstel doen inzake de vorm, de financiering, de concrete uitvoering en het onderhoud.

Een DBFM-bestek verschilt bovendien grondig van een traditioneel bestek. Een traditioneel bestek is in twee onderdelen opgedeeld: de administratieve en de technische bepalingen waarbij de administratieve bepalingen in hoofdzaak verwijzen naar de Algemene Aannemingsvoorwaarden. Bij een DBFM-bestek daarentegen zijn er doorgaans drie onderdelen: de selectie- en gunningsleidraad, de DBFM-overeenkomst en de contractuele bijlagen en de outputspecificaties of de technische bijlagen. De selectie- en de gunningsleidraad stelt de regels vast die de overheid zal toepassen voor de keuze van haar privé-partner (selectie- en gunningscriteria), de wijze waarop de onderhandelingen georganiseerd worden en de voorwaarden waaraan de offertes van de kandidaten moeten voldoen. Ook wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen de partijen gedurende de gunningsprocedure: welke informatie is vertrouwelijk, hoe verlopen de contacten tussen de partijen enzovoort. De DBFM-overeenkomst bevat meestal een grondig uitgewerkt ontwerp van DBFM-overeenkomst en de contractuele bijlagen. De outputspecificaties bevatten tenslotte een omschrijving van de technische aspecten van het bestek, de doelstellingen die de overheid vanuit technisch oogpunt nastreeft en de parameters of voorwaarden waaraan de infrastructuur moet voldoen.

¹ Concreet voor de nieuwe gevangenis van Beveren, Dendermonde, Leuze en Marche betekent dit dat op vlak van onderhoud het grote onderhoud, het groen onderhoud, het onderhoud van de burelen en de organisatie van de catering en de wasserij in handen van de privépartner zijn.

Samenwerking FOD Justitie – Regie der Gebouwend

Voor de nieuwbouwprojecten die in het masterplan zijn opgenomen, houdt deze DBFM-werkwijze in dat de Regie der Gebouwen vooraf en in overleg met de FOD Justitie een bestek opmaakt van de behoeften en de te bereiken prestatiecriteria (capaciteit, functionaliteiten, kwaliteitsnormen, milieuprestaties, ...). Op basis van een architectuurwedstrijd en een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking overeenkomstig de Belgische en Europese reglementering inzake openbare opdrachten, wordt de DBFM-overeenkomst vervolgens toegewezen aan een privé-partner (consortium). De Regie der Gebouwen treedt nu dus enkel op als bouwheer: de privé-partner staat in voor de bouwkost (incl. BTW) en de financiering van het project. Na het afronden van de bouwwerken stelt de private partner het gebouw gedurende 25 jaar ter beschikking van de federale staat die hiervoor een trimesteriele beschikbaarheidsvergoeding betaalt en op het einde van het contract de gevangenis kosteloos overneemt.

BEHOEFTEPROGRAMMA FOD JUSTITIE

De conceptualisering van elke nieuwbouw begint met de opmaak van een gedetailleerd behoefteplan waarin duidelijk wordt aangegeven wat nodig is en wat gerealiseerd moet worden. Op basis van interne en externe expertise, buitenlandse *good practices* en theoretische visies werkte de FOD Justitie per soort inrichting een behoefteprogramma uit waarbij ook rekening werd gehouden met de economische realiteit. Zelf eigen behoefteprogramma's kunnen opmaken en hiervoor niet langer afhankelijk zijn van anderen is een keerpunt voor Justitie en ook de samenwerking met verschillende externe partners bij het opmaken van deze programma's betekend een extra meerwaarde. Zo werd ter realisatie van het behoefte-programma van de Forensisch Psychiatrische Centra in Gent en Antwerpen samengewerkt met medici en specialisten van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu waardoor de meest recente behandelingsmethoden gecombineerd werden met de meest moderne beveiligingstechnieken.

Bij het uitschrijven van het behoefteprogramma met de globale minimumeisen voor de penitenti-

aire inrichtingen, vertrok de FOD Justitie vanuit drie uitgangspunten: de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, het streven naar een optimalisatie van de personeelscoëfficiënt en de klemtoon op perifere bewaking en minder zichtbare zware bewakings-elementen. In het behoefteprogramma voor de gevangenis van Beveren, Dendermonde, Leuze en Marche werden de uitgangspunten niet verder geëxpliciteerd, dwz dat de veiligheidsniveaus voor de vier gevangenis dezelfde zijn en er niet expliciet rekening werd gehouden met het regime dat aangeboden gaat worden.

Zoals reeds vermeld werd, bevat het behoefteprogramma de minimumvereisten die de FOD Justitie stelt aan een gevangenis en geeft het de designer en de bouwer een beeld van hoe een moderne Belgische gevangenis er moet uitzien in de 21ste eeuw. Dit moderne karakter is onder meer terug te vinden in de keuze voor een inrichting met open vleugels en met gesloten zones voor regime-activiteiten per vleugel die een diversifiëring qua detentieregime toelaten. Naar aanleiding van de wet op de externe rechtspositie van gedetineerden en het in werking treden van de strafuitvoeringsrechtbanken wordt er in de nieuwe inrichtingen te Beveren en Leuze eveneens een apart complex met zittingszalen voorzien. Deze zittingszalen kunnen uiteraard ook gebruikt worden voor zittingen van de Raadkamer, de Commissie ter Bescherming van de Maatschappij, de Kamer van Inbeschuldigingstelling en mogelijke andere rechtscolleges. Verder moeten de designer en bouwer zoveel mogelijk gebruik maken van de nieuwste technieken in het kader van duurzame ontwikkeling zoals waterzuivering, gescheiden riolering, fotovoltaïsche panelen voor de productie van elektriciteit, een geothermische warmtepomp voor verwarming en warmwaterproductie en energiebesparende toestellen.

PERFORMANTIEBESTEK REGIE DER GEBOUWEN

De traditionele aanbesteding van werken gebeurt op basis van inputspecificaties waarbij de opdrachtgever precies specificeert wat er gebouwd moet worden op basis van een gedetailleerd ontwerp. De opdrachtnemer kan dus zijn offerte maken op basis van een gedetailleerd ontwerp waarvoor de opdrachtgever zelf verantwoordelijk is. De private partij is met andere woorden enkel uitvoerder en

krijgt erg weinig ruimte voor een eigen inbreng in zo'n dichtgetimmerd contract. Een gunningsprocedure voor publiek-private samenwerking daarentegen gebeurt op basis van outputspecificaties. De opdrachtgever beschrijft hier niet in detail hoe de infrastructuur gebouwd moet worden maar wel wat hij van de infrastructuur verwacht in termen van veiligheid, capaciteit, onderhoudsvriendelijkheid, beschikbaarheid, bereikbaarheid, toegankelijkheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid, toekomstzekerheid, inpasbaarheid, uitvoerbaarheid enzovoort en hij geeft de private partner inzicht in de context waarin het project moet worden uitgevoerd. De overheid schrijft met andere woorden enkel voor welk doel zij wil bereiken en de private partij bepaalt zelf op welke wijze zij dat doel bereikt.

Voor de nieuwe gevangenis moet er bijgevolg geen bestek worden voorgeschreven zoals bij traditionele projecten maar gaat men uit van een performantiebestek. Dit bestek werd opgesteld door de Regie der Gebouwen maar wel in samenspraak met de FOD Justitie en is een technische vertaling van het behoefteprogramma van de FOD Justitie. Net als het behoefteprogramma, is ook dit performantiebestek een essentieel element in de DBFM-formule. Beide documenten maken deel uit van het dossier dat aan de geselecteerde kandidaat-privépartners ter beschikking wordt gesteld en omschrijven op ondubbelzinnige wijze de gewenste output (de nieuwe gevangenis) in al zijn aspecten. Het performantiebestek bevat onder meer een schematisch overzicht van de verschillende bouwdelen, hun relaties en de circulatiestromen van personen en goederen hiertussen, en een functionele omschrijving van alle lokalen die voorzien moeten worden (wat is de functie van het lokaal, welke werkzaamheden/handelingen gebeuren in het lokaal, welk meubilair er moet voorzien worden, eventueel specifieke eisen voor een lokaal, enz). In de filosofie van de DBFM-formule wordt terzelfdertijd echter ook de nodige vrijheid gegeven aan de kandidaten, wat de deur open zet voor creativiteit. De schema's van de functionele bouwdelen en hun onderlinge relaties bepalen bijvoorbeeld niet de schikking van de bouwdelen op het terrein ten opzichte van elkaar en hun verbindingen. Integendeel zelfs, het is aan de private partner om een gepaste vertaling van dit schema naar een ontwerp te maken. Zo kunnen bouwdelen samengevoegd worden,

sassen kunnen elkaar overlappen, de oppervlaktes van circulatieruimtes kunnen geoptimaliseerd worden, de inplanting van de technische ruimtes kan op de meest aangewezen locaties voorzien worden enz. Door niet langer te werken met erg gedetailleerde eisen maar gebruik te maken van outputspecificaties geeft men de private partner also een grotere vrijheid op het vlak van het architectonisch ontwerp, de gebruikte materialen en bouwmethode. De nadruk komt hier met andere woorden te liggen op wat we van het eindproduct (i.c. de gevangenisinfrastructuur) verlangen en niet hoe dat product tot stand moet komen.

In het performantiebestek voor de vier nieuwe gevangnissen die gebouwd zullen worden in Beveren, Dendermonde, Leuze en Marche wordt gevraagd een gevangenis te ontwerpen die voldoet aan de 'eisen' van de 21ste eeuw. Dit ontwerp heeft als doel maximale materiële mogelijkheden te bieden om de vrijheidsstraffen en vrijheidsberovende maatregelen in een humane context uit te voeren (cf. de basiswet en andere betrokken wetgeving) tegen minimale operationele kosten. Er wordt gestreefd naar maximale zichtbaarheid en openheid. Door de eenheden visueel te verbinden wordt een maximaal veiligheidsgevoel gecreëerd.

Aan de inschrijvers werd gevraagd om ervoor te zorgen dat de basiswet volledig kon toegepast worden in de nieuwe inrichting. Er werd een lokalenlijst opgenomen die in het ontwerp diende voorzien te worden. Deze lokalen moeten zo geconstrueerd worden dat ze voldoen aan de verschillende artikelen in de basiswet en het aanbod voor de gedetineerden uit de basiswet kan aangeboden worden. Ook werd aan de consortia gevraagd de visie op detentie die in hun ontwerp zat verder toe te lichten. Tot onze spijt moeten we toegeven dat dit resultaat 'pover' was en bij de meeste consortia niet echt kan aangehaald worden als een visie op detentie. De indruk bestaat dat de visie op detentie geschreven is en aangepast aan het ontwerp en niet het ontwerp aan de visie op detentie. Bij het behoeftprogramma dat voor Haren werd opgesteld wordt veel meer vrijheid en ruimte gelaten voor creativiteit.

STAND VAN ZAKEN OP 3 OKTOBER 2011

Locatie/terreinen	Status
FPC Gent	- September 2010 publicatie aanbesteding - December 2010 aanbesteding - Gunning medio 2011 - Aanvang werken 2011 - Oplevering: einde 2013
FPC Antwerpen	- Schetsontwerp goedgekeurd - Voorontwerp is besteld - Uitbreiding naar 180 plaatsen - Gunning opdracht: einde 2012 - Oplevering: einde 2014
Dendermonde	Einde werken midden/eind 2013
Beveren	Einde werken midden/eind 2013
Leuze	Einde werken midden/eind 2013
Marche-en-Famenne	Einde werken midden/eind 2013
Brussel (Haren) te vervanging van Vorst, Sint-Gillis en Berkendael	Einde werken eind 2016
Antwerpen (vervanging bestaande inrichting)	2016
Merksplas (vervanging paviljoenen)	2015

Els Van Herck*

RECHTSHULP EN ADVOCATUUR

Verschoningsrecht onder toezicht. Voorgestelde wijzigingen van de Advocatenwet in Nederland

Inleiding

Anders dan in België zijn er in Nederland nog steeds onopgeloste strubbelingen over de controle op het naleven van de witwasmeldingsplicht die

* FOD Justitie, Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, Diensthoofd Ondersteuning, gebouwen en veiligheid.