

Vergaderjaar 1998–1999

**26 385**

## Huisvesting justitiële diensten

**Nr. 2**

### INHOUD

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	6.1	Reacties februari 1998	30
			6.2	Reacties december 1998	32
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>			
1.1	Huisvestingsprogramma	9			
1.2	Financiering	9			
1.3	Actoren en verantwoordelijkheden	10	<b>7</b>	<b>Overeenkomst 1</b>	<b>33</b>
1.3.1	Ministerie van Justitie	10	7.1	Algemeen	33
1.3.2	Rijksgebouwendienst	11	7.2	Sluiten raamovereenkomst	33
1.3.3	Ministerie van Financiën/IRF	11	7.3	Kenmerken overeenkomst	33
1.4	Onderzoek	11	7.3.1	Onduidelijkheden in de overeenkomst	33
			7.3.2	Hiaten in de overeenkomst	34
	<b>Deel A: bouwproces en tevredenheid gebruikers</b>	<b>13</b>	7.4	Uitvoering raamovereenkomst	34
			7.5	Samenvatting tekortkomingen en risico's	36
			7.6	Aanpak problemen raamovereenkomst	37
<b>2</b>	<b>Gerechtsgebouwen</b>	<b>13</b>			
2.1	Projectontwikkelaars	13			
2.1.1	Selectie	13	<b>8</b>	<b>Overeenkomst 2</b>	<b>38</b>
2.1.2	Overeenkomsten	13	8.1	Algemeen	38
2.2	Bouwproces	14	8.2	Tekortkomingen overeenkomst	38
2.2.1	Algemeen	14	8.3	Uitvoering overeenkomst	38
2.2.2	Prestatiecontracten	14	8.4	Samenvatting tekortkomingen en risico's	39
2.2.3	Uitvoering evaluatie	15	8.5	Aanpak problemen overeenkomst	39
2.3	Tijdsplanning en budgetbeheersing	15			
2.4	Beoordeling gebouwen	16	<b>9</b>	<b>Integriteit</b>	<b>40</b>
<b>3</b>	<b>Penitentiaire inrichtingen</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>Accountantsdienst</b>	<b>41</b>
3.1	Projectontwikkelaars	18			
3.1.1	Selectie	18	<b>11</b>	<b>Afkoop contracten</b>	<b>42</b>
3.1.2	Vergoedingen	18			
3.1.3	Toegevoegde waarde	19	<b>12</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>43</b>
3.1.4	Stichtingskosten	19			
3.2	Bouwproces	20	<b>13</b>	<b>Reacties bewindslieden</b>	<b>45</b>
3.3	Tijdsplanning en budgetbeheersing	21			
3.4	Beoordeling gebouwen	22	<b>14</b>	<b>Nawoord Rekenkamer</b>	<b>48</b>
<b>4</b>	<b>Voorafgaand toezicht</b>	<b>24</b>	<b>Bijlagen</b>		<b>50</b>
4.1	Toetsing door IRF	24			
4.2	Debudgettering	25			
4.3	Ondoelmatigheid lease-financiering	25			
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>27</b>			
5.1	Conclusies	27			
5.2	Aanbevelingen	28			
<b>6</b>	<b>Reacties ministers</b>	<b>30</b>			



## Samenvatting

Vanaf begin jaren negentig hebben het Ministerie van Justitie en de Rijksgebouwendienst (Rgd) samengewerkt aan de realisatie van een omvangrijk bouwprogramma, het zogenaamde JR-120 programma. Met dit programma zouden kwalitatieve en kwantitatieve tekortkomingen in de huisvestingssituatie van justitiële diensten (rechterlijke organisatie, jeugdbescherming en delinquentenzorg) worden opgelost. De projecten voor de laatste twee diensten zijn eind 1993 in de aparte projectorganisatie CAP'96<sup>1</sup> ondergebracht. Er zijn 18 gerechtsgebouwen en 26 penitentiaire en jeugdinrichtingen in uitvoering genomen, waarvan het merendeel inmiddels is gerealiseerd. Deze projecten maken onderdeel uit van in totaal acht ontwikkelings- en beleggingscontracten. Wanneer alle geplande gebouwen gereed zijn is naar verwachting ruim f 2,6 miljard (prijspeil 1996) geïnvesteerd.

De Rekenkamer onderzocht of het JR-120 programma<sup>2</sup> (en daarbinnen het CAP'96 programma) op efficiënte en effectieve wijze is uitgevoerd. Zij ging na of de projecten binnen de tijd- en budgetplanning werden gerealiseerd en of zich tekortkomingen in het bouwproces voordeden. Daarnaast onderzocht de Rekenkamer de totstandkoming van twee overeenkomsten voor penitentiaire inrichtingen en ging zij na of er onduidelijkheden, gebreken en financiële risico's in deze overeenkomsten waren. Het betreft overeenkomsten met beleggers voor respectievelijk vijf en één penitentiaire inrichting(en). De investeringskosten van deze zes gebouwen bedragen samen bijna f 500 miljoen.

De Rekenkamer heeft begrip voor de context waarin het JR-120 programma tot stand moest komen. Tijdens het onderzoek benadrukte de Rgd dat de politieke en maatschappelijke druk om in korte tijd een omvangrijk bouwprogramma te realiseren groot was en dat, gezien het in het Regeerakkoord 1989 beschikbaar gestelde jaarbudget voor dit programma, er weinig andere mogelijkheden waren dan de gewenste projecten door middel van lease-financiering te realiseren. Naar de mening van de Rekenkamer vormt deze context echter een onvoldoende excuus voor de omvangrijke tekortkomingen die zij signaleerde.

Zij concludeert in positieve zin dat zowel de gerechtsgebouwen als de penitentiaire inrichtingen vrijwel binnen de tijd- en budgetplanning zijn gerealiseerd. Het aantal cellen is in korte tijd met ruim 4 500 uitgebreid tot een totaal van 13 500 cellen. Hierdoor kon het aantal heenzendingen vanaf 1996 aanzienlijk worden verminderd. Het willen halen van de tijdplanning heeft er echter wel toe geleid dat penitentiaire inrichtingen door de Rgd gereed zijn verklaard en door het Ministerie van Justitie in gebruik zijn genomen, terwijl ze nog niet aan alle eisen voldeden.

De Rgd schakelde twee projectontwikkelaars in voor de bouw van respectievelijk één en vijf penitentiaire inrichtingen. Met deze inschakeling werd beoogd een kostenbesparing bij de realisatie en/of een kwaliteitsverbetering van het bouwproject te bereiken en geen bouwrisico's te lopen. De Rekenkamer stelde vast dat alle projecten van projectontwikkelaars duurder waren dan de projecten die de Rgd zelf ontwikkelde. Zo zijn de investeringskosten van vijf door projectontwikkelaars gerealiseerde projecten vergeleken met het duurste door de Rgd ontwikkelde project in totaal f 46 miljoen hoger (14%). De projectontwikkelaar voor de vijf penitentiaire inrichtingen droeg een gering risico, doordat hij voor eventuele tekortkomingen in het bestek een financiële tegemoetkoming kreeg en hij geringere risico's liep vanwege herhalingsprojecten. De Rekenkamer concludeert dat de inschakeling van de projectontwikkelaars

<sup>1</sup> CAP staat voor Capaciteitsuitbreiding Justitiële Inrichtingen, 96 voor het jaar 1996 waarin de projecten uit het programma gereed zouden moeten zijn.

<sup>2</sup> JR staat voor de samenwerking tussen het Ministerie van Justitie en de Rgd, 120 voor de 120 miljoen gulden die vanaf 1994 structureel op de begroting van de Rgd beschikbaar zouden komen.

voor de penitentiaire inrichtingen niet heeft opgeleverd wat de Rgd ervan verwachtte.

Ten aanzien van de gerechtsgebouwen bleken de voor- en/of nadelen van het werken met projectontwikkelaars niet duidelijk, omdat de Rgd deze projecten onvoldoende heeft geëvalueerd.

De Rekenkamer beveelt aan na te gaan of door de inschakeling van projectontwikkelaars en het werken met prestatiespecificaties de beoogde doelen – meer kwaliteit voor dezelfde prijs of de vereiste kwaliteit tegen een lagere prijs – zijn behaald. Dit met het oog op een eventuele toekomstige inschakeling van projectontwikkelaars.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) antwoordde dat het beleid in de vorige kabinetsperiode zo is gewijzigd, dat slechts nog in uitzonderlijke gevallen een beroep op projectontwikkelaars gedaan zal worden.

De Rekenkamer stelde vast dat noch het Ministerie van Justitie noch de Rgd heeft onderzocht of de kwaliteit van alle nieuw opgeleverde penitentiaire inrichtingen en gerechtsgebouwen naar het oordeel van de gebruikers – zoals directeuren, afdelingshoofden en presidenten van gerechtshoven en rechtbanken – voldoende is. Zij voerde daarom zelf een enquête uit naar de tevredenheid van de gebruikers. Zij concludeert dat deze overwegend positief oordelen over de kwaliteit van de nieuwe gebouwen. Toch werd over 10% van de kwaliteitsaspecten door een kwart of meer van de gebruikers van de gerechtsgebouwen negatief geoordeeld. Bij de penitentiaire inrichtingen bedroeg dit percentage zelfs 33. Een van de belangrijkste redenen voor de nieuwbouw van gerechtsgebouwen was het structurele tekort aan ruimte in de oude huisvestings-situatie. De Rekenkamer concludeert dat in de nieuwe gerechtsgebouwen dit knelpunt voor wat betreft de eigen werkkamers van de medewerkers grotendeels is opgelost. Over de oppervlakte van andere ruimten, zoals zittingszalen en magazijnen, zijn de gebruikers echter niet tevreden. De gebruikers van de penitentiaire inrichtingen waren vooral ontevreden over de oppervlakte van de magazijn- en arbeidsruimten, hoewel de gebruikers van de inrichtingen die in 1996 zijn opgeleverd de arbeidsruimten significant minder te klein vinden. Gelet op dit overwegend negatieve oordeel is het volgens de Rekenkamer twijfelachtig of het beleid Werkzame Detentie, dat in 1994 is ingevoerd om maximale arbeid door gedetineerden mogelijk te maken, in alle penitentiaire inrichtingen volledig kan worden uitgevoerd.

De Rekenkamer beveelt aan dat het Ministerie van Justitie nagaat of de kwaliteitsaspecten waarover de gebruikers ontevreden zijn, aanleiding geven tot het verbeteren van de functionele eisen voor toekomstige gebouwen. De Rgd zou vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het doeltreffend functioneel huisvesten van de rijksdiensten op korte termijn moeten nagaan in hoeverre de genoemde knelpunten alsnog te verhelpen zijn. De Rekenkamer beveelt ook aan dat het Ministerie van Justitie en de Rgd bij elk (nieuw)bouwproject enkele jaren na oplevering een tevredenheidsmeting houden onder de gebruikers. De verantwoordelijke bewindspersoon van VROM antwoordde dat voor de gerechtsgebouwen inmiddels een methode is ingevoerd om de tevredenheid van de gebruikers te meten. De Rekenkamer hoopt dat deze spoedig ook voor de penitentiaire inrichtingen zal worden ingevoerd.

Bij de start van JR-120 in 1990 is bepaald dat geen verplichtingen voor alternatieve financiering, zoals leaseprojecten, mogen worden aangegaan zonder voorafgaande instemming van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). De Rekenkamer concludeert dat de Rgd in strijd met de aanwijzingen van de minister van Financiën in het kader van het voorafgaand toezicht, niet alle acht ontwikkelings- en beleggingscontracten bij IRF ter goedkeuring heeft aangemeld. Deze acht door de Rgd afgesloten

leasecontracten zijn aanzienlijk duurder dan wanneer à fonds perdu zou zijn gefinancierd. Op basis van gegevens van IRF zijn de extra financieringskosten globaal te ramen op minimaal circa f 370 miljoen. De minister van VROM gaf aan dat er met IRF frequent periodiek overleg plaatsvond, waarbij het JR-120 programma een vrijwel vast agendapunt vormde. Grote raamcontracten zijn daardoor volgens haar niet aan het zicht van het ministerie van Financiën onttrokken. In het nawoord merkte de Rekenkamer op het hiermee eens te zijn. Maar van de zes overeenkomsten die naast de raamovereenkomsten zijn gesloten heeft zij in de dossiers geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat deze ter goedkeuring aan IRF werden overlegd.

Met het sluiten van contracten kan de integriteit van de openbare sector aangetast worden. De Rekenkamer concludeert dat er bij het onderhandelen over en afsluiten en uitvoeren van de ontwikkelings- en beleggingsovereenkomsten voor de penitentiaire inrichtingen in de periode 1992-1995 binnen de Rgd onvoldoende waarborgen aanwezig waren om eventuele aantasting van de integriteit te voorkomen. Zo ontbraken beschrijvingen van administratieve organisaties die op de overeenkomsten waren toegespitst, inclusief interne controlemaatregelen. De minister van VROM onderschreef deze conclusie.

De Rekenkamer concludeert verder dat de overeenkomsten vele tekortkomingen en risico's bevatten. De Rekenkamer becijferde de hierdoor geleden financiële schade voor de twee in het onderzoek betrokken overeenkomsten door te hoge huurbetalingen over de hele leaseperiode op globaal tientallen miljoenen gulden. Eind 1993 signaleerde de Rgd ook zelf al verschillende tekortkomingen en risico's. Ook in latere jaren kreeg de Rgd signalen, die duidelijk maakten dat maatregelen noodzakelijk waren. Toch is hiermee pas begin 1996 een begin gemaakt. De Rekenkamer is van oordeel dat de Rgd te laat en onvoldoende actie heeft ondernomen om de geconstateerde problemen het hoofd te bieden. De minister van VROM onderschreef de conclusie over de te hoge huurbetalingen niet, omdat er met alle toezichthoudende instanties en extern geraadpleegde deskundigen is afgestemd, dat in de onderhavige gevallen een acceptabele huurprijs werd bedongen.

In 1991 meldde de minister van VROM aan de Tweede Kamer dat penitentiaire inrichtingen «à fonds perdu» of via «financial lease» zouden worden gefinancierd. Uiteindelijk zijn echter «operational lease» overeenkomsten gesloten. Dergelijke contracten zijn duurder dan financial lease, omdat meer risico's bij de belegger worden gelegd (respectievelijk behoren te worden gelegd), waarvoor een risicopremie moet worden betaald. Ook de eigendomsvoorwaarden zijn ongunstiger dan bij financial lease. De Staten-Generaal zijn over deze aspecten van het CAP'96 programma niet geïnformeerd.

Deze conclusies onderschreef de minister van VROM niet. Zij gaf voorbeelden uit de volgens haar zeer ruime informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In haar nawoord merkte de Rekenkamer op dat zij in geen van de door de minister van VROM genoemde documenten heeft kunnen vinden dat voor de penitentiaire inrichtingen operational leaseovereenkomsten zijn afgesloten, noch dat de eigendomsvoorwaarden van deze overeenkomsten ongunstiger zijn dan bij financial lease.

Tot slot merkt de Rekenkamer op dat onder politieke druk weliswaar versneld een omvangrijk bouwprogramma tot stand is gekomen, maar dat dit wel geleid heeft tot gebreken in de projectontwikkeling en tot een dure financiering.

Gegevens en bevindingen uit het onderzoek naar het JR-120 programma die naar hun aard vertrouwelijk zijn, heeft de Rekenkamer niet in dit rapport opgenomen, maar separaat ter vertrouwelijke kennisgeving gelijktijdig aan de regering en de Staten-Generaal verstrekt.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Huisvestingsprogramma

In het regeerakkoord 1989<sup>3</sup> signaleerde de regering diverse huisvestingsproblemen bij gerechtsgebouwen. Er was een structureel tekort aan ruimte, dat nog zou toenemen na de voorgenomen reorganisatie van de rechterlijke macht<sup>4</sup>. Daarnaast was in veel steden de huisvesting verdeeld over verschillende locaties. Ook de penitentiaire inrichtingen hadden door onder meer de toename van het aantal en de duur van de opgelegde straffen te kampen met een tekort aan capaciteit. Om deze problemen op te lossen werd een omvangrijk bouwprogramma aangekondigd, waarvoor vanaf 1994 structureel f 120 miljoen op de begroting van de Rijksgebouwendienst (Rgd) beschikbaar zou komen. Dit zogenaamde JR-120 programma<sup>5</sup> moest in zes tot acht jaar gerealiseerd worden. JR staat voor de samenwerking tussen het Ministerie van Justitie en de Rgd, 120 voor de 120 miljoen gulden. De doelstelling van het programma was «het doeltreffend, functioneel en kostenbewust huisvesten van justitiële diensten, zodat deze efficiënt en effectief kunnen opereren».

In het oorspronkelijke programma waren 21 gerechtsgebouwen opgenomen. Drie van deze gerechtsgebouwen verkeerden medio 1997 nog in het voorbereidend stadium. Oorspronkelijk bedroegen de verwachte investeringskosten f 900 à 960 miljoen (prijspeil 1991). Inmiddels worden voor de achttien gerealiseerde of in uitvoering genomen gerechtsgebouwen investeringskosten van f 1,27 miljard (prijspeil 1996) verwacht, onder meer omdat de omvang van projecten is toegenomen.

Voor de penitentiaire sector bevatte het programma onder meer twaalf grote nieuwbouwprojecten die, samen met een aantal kleinere uitbreidingen van bestaande inrichtingen, een uitbreiding van de celcapaciteit van circa 2 000 plaatsen zou opleveren. Doordat in het begin van de jaren negentig bleek dat het aantal heenzendingen van preventief te hechten verdachten fors toenam en de Staten-Generaal extra aandacht vroegen voor dit probleem keurde de Tweede Kamer nieuwe uitbreidingsplannen van 100, 600 en 1 000 extra cellen goed<sup>6</sup>. Vervolgens werd in de begroting van het Ministerie van Justitie voor 1994 een plan opgenomen om nog eens 2 000 cellen extra te realiseren. De 27 belangrijkste projecten zijn uiteindelijk in de projectorganisatie CAP'96<sup>7</sup> terecht gekomen. Eén hiervan is later doorgeschoven naar CAP'98. In totaal zou met de projecten uit CAP'96 de penitentiaire capaciteit toenemen van 8 740 cellen in 1990 tot circa 13 500 cellen in 1996. Medio 1997 waren 25 projecten gerealiseerd en was er één in aanbouw.

In 1991 werden de kosten van de bouw van de twaalf geplande projecten geraamd op f 420 à f 460 miljoen (prijspeil 1991). De investeringskosten voor de 26 CAP'96-projecten bedroegen medio 1997 bijna f 1,4 miljard (prijspeil 1996).

## 1.2 Financiering

Het regeerakkoord 1989 stelde: «Net als bij een aantal andere projecten in de sfeer van de Rgd doet zich de vraag voor of het doelmatiger is te leasen. Het is waarschijnlijk het beste van geval tot geval een afweging te maken over wat optimaal is». In het in januari 1991 aan de Tweede Kamer gezonden JR-120, Tussenbericht 1, meldde de Rgd dat indien alle gebouwen in eigendom zouden worden gebouwd, het zeker vijftien jaar zou duren voordat het omvangrijke bouwprogramma gerealiseerd zou zijn. Om de gebouwen in zes tot acht jaar te realiseren, zou daarom naar alternatieve financieringsvormen moeten worden gekeken, zoals lease. De

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 132, nr. 8

<sup>4</sup> Nota Herziening Rechterlijke Macht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 21 206, nr. 1–2

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 840, nr. 11

<sup>6</sup> Deze plannen betroffen deels noodvoorzieningen en vervanging van oude cellen.

<sup>7</sup> CAP staat voor Capaciteitsuitbreiding Justitiële Inrichtingen, 96 voor het jaar 1996 waarin de projecten uit het programma gereed zouden moeten zijn.

Rgd hanteerde volgens het Tussenbericht 1 bij het JR-120 programma het volgende kader, dat met de minister van Financiën overeengekomen was:

- marktconforme/courante kantoorgebouwen zouden kunnen worden gehuurd of gefinancierd via operational lease. Dit is een vorm van huur met een koopoptie. De in de overeenkomst opgenomen koopoptie geeft de mogelijkheid het pand op termijn, indien gewenst, goedkoop te verwerven. Het economisch risico ligt in principe bij de belegger, dat wil zeggen dat deze de risico's draagt voor de kosten van onderhoud, leegstand en voor de eventuele verkoopwaarde na afloop van de overeenkomst. Deze wijze van alternatieve financiering heeft betrekking op de gerechtsgebouwen.
- investeringen in incurante panden (ontworpen voor een specifieke gebruiker) worden in principe à fonds perdu gefinancierd, dat wil zeggen direct uit de rijksbegroting. Financial lease behoort tot de mogelijkheden indien de contracten aan redelijke rendementseisen voldoen. Bij financial lease financiert de belegger de kapitaaluitgaven voor het gebouw en de geldnemer, in casu de Rgd, betaalt jaarlijks rente en aflossing. De geldnemer draagt het economisch risico voor het gebouw, omdat de contractperiode is gebonden aan de economische levensduur. Na afloop van de contractperiode wordt de geldnemer als regel juridisch eigenaar; de schuld wordt volledig afgelost. Het gaat hierbij veelal om specifieke vormen van huisvesting van de overheid waar minder behoefte aan flexibiliteit verwacht wordt. Het in eigendom hebben of op termijn verwerven is in deze gevallen bedrijfseconomisch het meest aangewezen. In principe wordt hiervan gebruik gemaakt bij de penitentiaire inrichtingen.
- investeringen met een korte economische levensduur zoals verbouwingen en renovaties worden à fonds perdu gefinancierd. Deze vorm van investeringen leent zich niet voor een langlopende financiering als lease.

In 1994 werd het financieringskader ingrijpend gewijzigd. In de loop van dat jaar beraadde het kabinet zich op initiatief van de minister van Financiën op de (on)doelmatigheid van leaseconstructies. Dit leidde er uiteindelijk toe dat er beleid werd ingezet om voor minder courante objecten met een lange huisvestingsbehoefte in principe geen leaseconstructies of langlopende huurcontracten meer af te sluiten<sup>8</sup>. Op 28 januari 1994 besloot de Ministerraad een voorziene lease-overeenkomst voor 2 000 cellen in een à fonds perdu-investering om te zetten.

### **1.3 Actoren en verantwoordelijkheden**

#### *1.3.1 Ministerie van Justitie*

De Dienst Rechtspleging (DRP) van het Ministerie van Justitie was verantwoordelijk voor het opstellen van de ruimtelijke en functionele eisen voor de gerechtsgebouwen. In de Functionele Eisen Gerechtsgebouwen (FEG) en het Programma van Eisen (PvE) worden voor elk project de kwalitatieve en kwantitatieve uitgangspunten voor de bouw vastgelegd.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) was verantwoordelijk voor het opstellen van de PvE's waaraan de projecten moesten voldoen. De adviseurs huisvesting van DJI dienden zorg te dragen voor een goede advisering van de eindgebruikers van de projecten, de medewerkers van de instellingen. Voor elk project werd tevens een lokale projectleider aangesteld, die in de meeste gevallen na realisatie van het project algemeen-directeur van de desbetreffende penitentiaire inrichting werd.

<sup>8</sup> Leasecontracten binnen de Rijksdienst. Brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dd. 5 december 1994. Tweede Kamer vergaderjaar 1994–1995, 24 027, nr. 1



### 1.3.2 Rijksgebouwendienst

De Rgd geeft conform het Koninklijk Besluit van 14 juli 1989 uitvoering aan een van de kerntaken van het Ministerie van VROM. Primair doel is rijksdiensten zodanig doeltreffend functioneel en kostenbewust te huisvesten, dat met een doelmatige aanwending van de daarvoor beschikbare overheidsmiddelen wordt voorzien in een noodzakelijke voorwaarde voor het efficiënt en effectief functioneren van de rijks-overheid. De Rgd is in het bijzonder verantwoordelijk voor de organisatie van het bouwproces en de financiering. De Rgd fungeert als opdrachtgever naar de marktpartijen, zoals projectontwikkelaars, architecten, bouwadviseurs en aannemers.

De realisatie van de gerechtsgebouwen vond plaats door middel van de bestaande organisatie van de Rgd. Op centraal niveau vonden coördinatie en sturing op hoofdlijnen plaats, de daadwerkelijke uitvoering van de projecten geschiedde in de meeste gevallen door en onder verantwoordelijkheid van de regionale directies van de Rgd.

De projectorganisatie CAP'96, geleid door het projectbureau CAP'96 realiseerde de penitentiaire inrichtingen. Het projectbureau werd gevormd door een extern adviseur, vertegenwoordigers van Justitie (DJI) en VROM (Rgd). De voorbereiding, coördinatie en begeleiding van het bouwproces vonden centraal in Den Haag plaats.

De Rgd heeft voor de uitvoering van het huisvestingsproces de Methode Project Management (MPM) ontwikkeld. Hierin zijn voor elke fase van het bouwproces de actoren, taken en verantwoordelijkheden aangegeven. In 1991 ontwikkelde de Rgd voor de uitvoering van JR-120 de Leidraad Projectbeheersing. Dit is een uitwerking van de MPM voor het werken met private partijen.

### 1.3.3 Ministerie van Financiën/IRF

De minister van Financiën is volgens de Comptabiliteitswet belast met het toezicht op de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) voert dit toezicht uit. De minister wijst jaarlijks begrotingsartikelen aan ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden aangegaan voordat hij daarmee heeft ingestemd. Dit wordt het voorafgaand toezicht genoemd. Ook voor verplichtingen in het kader van JR-120 werd van jaar tot jaar vastgesteld op welke wijze het voorafgaand toezicht zou worden uitgeoefend. Dit betekende dat geen verplichtingen voor alternatieve financiering zoals huur- en leaseprojecten mochten worden aangegaan zonder voorafgaande instemming van IRF. Alle door de Rgd af te sluiten lease- en huurovereenkomsten vielen daarmee onder het voorafgaand toezicht en moesten door de Rgd aan IRF ter goedkeuring voorgelegd worden.

## 1.4 Onderzoek

De Rekenkamer onderzocht in de periode november 1996–juli 1997 onder meer de wijze waarop het bouwprogramma is uitgevoerd. Zij ging na

- of er tekortkomingen waren bij de uitvoering van het bouwprogramma;
- welke bijdrage de ingeschakelde projectontwikkelaars aan de totstandkoming van de gerechtsgebouwen en penitentiaire inrichtingen hadden;
- of de gewenste producten zijn gerealiseerd binnen het toegewezen budget en de geplande bouwtijd, en of ze voldeden aan de programma's van eisen;

- in hoeverre de gebruikers tevreden zijn over de gerealiseerde gebouwen en inrichtingen;
  - hoe IRF toezicht hield op de JR-120/CAP'96 projecten.
- De bevindingen over dit gedeelte van het onderzoek zijn opgenomen in deel A van dit rapport.

In het kader van het programma heeft de Rgd acht overeenkomsten voor alternatieve financiering gesloten. Over twee overeenkomsten voor penitentiaire inrichtingen rapporteert de Rekenkamer in deel B van dit rapport. Het betreft overeenkomsten met beleggers voor respectievelijk vijf en één penitentiaire inrichting(en). De investeringskosten van deze zes gebouwen bedragen samen bijna f 500 miljoen.

De Rekenkamer onderzocht

- de totstandkoming van de twee overeenkomsten;
- onduidelijkheden, gebreken en financiële risico's in de twee overeenkomsten.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in december 1997 voor commentaar naar de ministers van VROM, Justitie en Financiën, die dit commentaar ook gaven. In november 1998 zond de Rekenkamer haar bevindingen, omdat deze daartoe aanleiding gaven, nogmaals om commentaar aan de staatssecretaris van VROM en de ministers van Justitie en Financiën. De reacties van de bewindslieden zijn op hoofdlijnen verwerkt in de hoofdstukken 6 en 13.

Gegevens en bevindingen uit het onderzoek naar het JR-120 programma die naar hun aard vertrouwelijk zijn, heeft de Rekenkamer niet in dit rapport opgenomen, maar separaat ter vertrouwelijke kennisneming gelijktijdig aan de regering en de Staten-Generaal verstrekt.

### 2 GERECHTSGEBOUWEN

#### 2.1 Projectontwikkelaars

##### 2.1.1 Selectie

Voor de bouw van gerechtsgebouwen werden projectontwikkelaars ingeschakeld. In april 1993 sloot het Rijk een raamovereenkomst met de Maatschappij Voor Bedrijfsobjecten (MBO) voor de ontwikkeling van gerechtsgebouwen. Uiteindelijk zijn in deze overeenkomst tien projecten opgenomen, met een investeringsvolume van circa f 850 miljoen. Behalve MBO waren er nog vijf andere projectontwikkelaars, waarmee overeenkomsten werden afgesloten voor de ontwikkeling, realisatie en huur van zes nieuwe gerechtsgebouwen. Het totale investeringsvolume voor deze projecten bedroeg circa f 350 miljoen. Twee projecten werden door de Rgd zelf uitgevoerd. Medio 1997 waren veertien gerechtsgebouwen voltooid en vier nog in uitvoering.

##### 2.1.2 Overeenkomsten

Met de projectontwikkelaars werden in projectovereenkomsten afspraken gemaakt over onder meer de financiering, de projectgegevens en ontwikkelingsvoorwaarden, de planvorming, de toetsing en de bouw. In de met projectontwikkelaars overeengekomen huurovereenkomsten werden onder meer de duur, de aanvangshuurprijs, de huurprijsaanpassing, de huurprijsherziening, de diensten en serviceverlening en het onderhoud vastgelegd.

Een centrale directie van de Rgd voerde de onderhandelingen over de raamovereenkomst. De belangrijkste onderhandelaar was afkomstig van een vastgoed adviesbureau en was voor een aantal jaren gecontracteerd vanwege specifieke financiële kennis en ervaring op vastgoedgebied. Bij de onderhandelingen werd ook gebruik gemaakt van adviezen van andere externe financiële adviseurs en de Landsadvocaat. De onderhandelingen met de overige projectontwikkelaars werden gevoerd door de regionale directies van de Rgd. Deze wonnen advies in op centraal niveau wanneer daaraan behoefte bestond.

De Rekenkamer constateerde dat de opzet en inhoud van de overeenkomsten met de projectontwikkelaars onderlinge verschillen vertoonden. De verschillen betroffen onder meer afspraken over de verdeling van de beleggingswinst na overdracht aan beleggers, de hoogte van vergoedingen voor de projectontwikkeling, de bouwrente en het delen in ontwikkelingswinst, het kooprecht, de duur van de huur, de huurprijsvaststelling, -aanpassing en -herziening en de gevolgen van huurbeëindiging. De verschillen in uitkomsten hingen samen met de resultaten van de onderhandelingen met de verschillende contractpartners.

Ter voorbereiding op de onderhandelingen over de huurvoorwaarden stelde de Rgd een aantal uitgangspunten op. Vanaf 1995 is de Rgd begonnen met het ontwerpen van een model voor het afsluiten van huurovereenkomsten. Inmiddels beschikt de Rgd over Standaardhuurvoorwaarden.

De Rekenkamer constateerde dat na het afsluiten van een ontwikkelings- of huurovereenkomst de Rgd de inhoud van de overeenkomsten, zoals de wederzijdse verplichtingen, noch de organisatie van het onderhandelingsproces systematisch evalueerde. Wel is het financiële resultaat van ieder

onderhandelingstraject binnen de Rgd besproken met het oog op de financiële planning.

## **2.2 Bouwproces**

### *2.2.1 Algemeen*

Bij de bouw van de nieuwe gerechtsgebouwen door inschakeling van projectontwikkelaars heeft de Rgd gewerkt met prestatiespecificaties. Prestaties zijn aan het gebruik van het gebouw gerelateerd, dat wil zeggen dat het gebouw (en zijn onderdelen) zodanige eigenschappen moet bezitten, dat de bedrijfsfuncties van de te huisvesten organisaties optimaal worden gefaciliteerd. De prestatiespecificaties zijn in maten of getallen geconcretiseerde eisen die zijn toegespitst op een bepaalde eigenschap van het gebouw of onderdeel daarvan. De prestatiespecificaties worden contractueel vastgelegd en de Rgd toetst in de navolgende bouwfasen of de projectontwikkelaar eraan voldoet.

De inschakeling van projectontwikkelaars maakte het noodzakelijk voorafgaande aan het bouwproces heldere afspraken te maken over te leveren prestaties, terwijl er nog geen ontwerpen van de gebouwen waren. De traditionele werkwijze van de Rgd is het vastleggen van de gewenste kenmerken (eigenschappen) van het gebouw en zijn onderdelen in een bestek met tekeningen, als voorbereiding op de uitvoering. De prijs wordt daarbij aan het einde van het ontwikkelingsproces vastgesteld. De risico's liggen geheel bij de opdrachtgever. De Rgd verwachtte van het werken met prestatiecontracten meer kwaliteit uit de markt te halen en risico's te leggen bij de marktpartijen.

### *2.2.2 Prestatiecontracten*

De Rgd evalueerde drie projecten. In één van de evaluaties werd aandacht besteed aan het organisatorische proces. Gerapporteerd werd in januari 1996. Gemeld werd dat in de onderscheiden fasen van het proces sprake was van vormen van rol-onduidelijkheid met een negatief effect op de kwaliteit van het proces. In het oog lopende voorbeelden waren:

- onduidelijkheid over «wie is opdrachtgever van wie»;
- onduidelijkheid over de afbakening van bevoegdheden;
- niet goed onderscheiden gezagslijnen bij de rolverdeling binnen de Rgd;
- in de relatie met de projectontwikkelaar was er soms sprake van een niet-constructieve belangenstrijd; dit effect werd versterkt doordat de prestatie-specificaties te weinig specifiek waren uitgewerkt of op bepaalde punten niet duidelijk;
- ontbreken van voldoende uitgewerkte basis- en beslisdocumenten, zoals het voorlopig en definitief ontwerp.

Als kernpunten voor verbetering werden genoemd:

- duidelijke omschrijving van en afspraken over rolverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- secure vastlegging van gemaakte afspraken en genomen besluiten;
- open en controleerbare informatiestromen;
- definiëren van resultaatverantwoordelijkheid van de betrokkenen;
- duidelijkheid over beslissingsverantwoordelijkheid;
- verbeteren van prestatiespecificaties zodat zij minder ruimte bieden voor interpretatie-verschillen tussen contractanten.

De Rgd gaf in 1995 opdracht aan een extern bureau om de procesmatige aspecten van het werken met prestatiecontracten aan een nader onderzoek te onderwerpen. De Rgd wilde onder meer weten of het werken

met prestatiespecificaties aantoonbaar voordeel opleverde voor de kwaliteit van de projecten ten opzichte van de traditionele manier van werken. In oktober 1996 werd gerapporteerd over drie onderzochte bouwprojecten. De onderzoekers zagen vooralsnog weinig aanleiding om te geloven dat de marktpartijen volwaardig meezoeken naar te behalen voordelen voor de opdrachtgever.

Uit het gebruikersonderzoek van de Rekenkamer blijkt dat een kwart van de ondervraagde directeuren gerechtelijke organisatie (dgo's) bij de gerechtsgebouwen ontevreden is over de samenwerking met het Ministerie van Justitie. Bijna de helft van de dgo's vond de verleende nazorg voor de gerechtsgebouwen van dit ministerie en de Rgd onvoldoende. Tweederde respectievelijk de helft van de dgo's was voorts van mening onvoldoende betrokken te worden bij het opstellen van de PvE's en bij de keuze van de communicatie- en alarmapparatuur.

### *2.2.3 Uitvoering evaluatie*

De Rekenkamer stelde vast dat voor acht van de elf voltooide gerechtsgebouwen geen evaluatierapport was opgesteld, hoewel dit volgens de MPM was voorgeschreven. De drie wel verschenen rapporten werden niet binnen de voorgeschreven drie maanden na voltooiing van het project opgesteld, maar verschenen een jaar na de oplevering van het gerechtsgebouw. De evaluaties van twee projecten werden uitgevoerd door de regionale directies en van het derde project door een extern organisatiebureau. De drie evaluatierapporten bevatten niet alle door de MPM voorgeschreven onderwerpen. Dit betrof bijvoorbeeld de analyse van de huisvestingsbehoefte, de uitwerking van het ontwikkelingsvoorstel, de bouwuitvoering en de projectbeheersing.

In het overleg van de projectverantwoordelijken werden onderlinge ervaringen besproken.

De Rekenkamer stelde vast dat op centraal niveau geen aansturing van de evaluatie van de processturing plaatsvond. Er waren geen richtlijnen voor de wijze waarop met de uitkomsten van de evaluaties moest worden omgegaan om invloed te kunnen uitoefenen op toekomstig beleid voor het bouwproces.

## **2.3 Tijdsplanning en budgetbeheersing**

De Rekenkamer stelde vast dat veertien van de zeventien gerealiseerde projecten niet binnen de geplande bouwtijd van gemiddeld circa 21 maanden zijn gerealiseerd (bijlage 1). Bij vijf projecten was sprake van een overschrijding van minder dan twee maanden. Drie projecten waren tussen twee en vier maanden te laat en eveneens zes projecten waren meer dan vier maanden te laat. Van deze laatste zes is in één geval sprake van een interne oorzaak (onvoldoende de consequenties ingeschat van het feit dat te kappen bomen tot beschermd stadsgezicht behoorden), voor twee overige projecten zijn externe oorzaken aan te wijzen, te weten een noodzakelijke bodemsanering en onvoorziene gebreken tijdens de restauratie.

Conform de MPM is voor alle in het JR-120 programma opgenomen gerechtsgebouwen door de Rgd een Voorlopig Budget Investeringskosten (VBIK) opgesteld. In de contractonderhandelingen met de diverse projectontwikkelaars heeft de Rgd strak vastgehouden aan de opgestelde VBIK-bedragen, waardoor de contractueel vastgelegde Definitief Budget Investeringskosten (DBIK), het taakstellende budget, en het VBIK nauwelijks verschil vertoonden.

De Rekenkamer stelde vast dat de stichtingskosten van negen gerechtsgebouwen onder het aanvankelijke taakstellende budget zijn gebleven voor

een bedrag van in totaal f 17 miljoen. Voor zes projecten kwam de realisatie, na goedkeuring van het verhoogde taakstellende budget, in totaal f 47 miljoen hoger uit. Deze verhoging is voor f 40 miljoen veroorzaakt door het project in Den Haag, doordat 70% meer oppervlakte is gehuurd dan was voorzien. In twee gevallen was de realisatie gelijk aan het budget (zie bijlage 2). In totaal is het aanvankelijke taakstellend budget voor de gerealiseerde projecten van f 1094 miljoen met bijna f 30 miljoen (3%) overschreden.

Omdat het aanbestedingsresultaat voor risico is van de projectontwikkelaars beschikte de Rgd niet over gegevens op basis waarvan kon worden bepaald voor welk bedrag de gerechtsgebouwen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

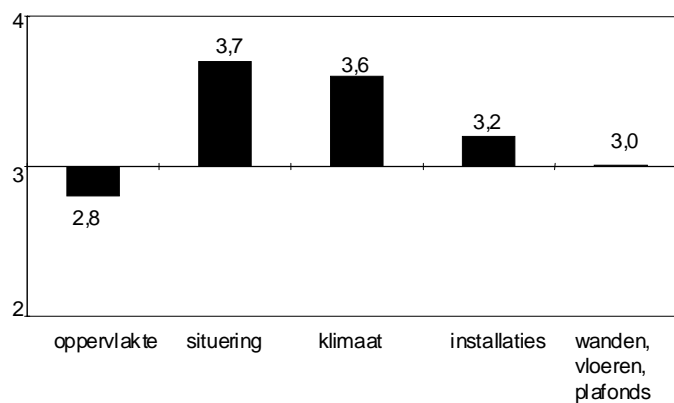
## 2.4 Beoordeling gebouwen

De Rekenkamer heeft een enquête gehouden onder de gebruikers van de tien gerechtsgebouwen die eind 1996 waren gerealiseerd (zie bijlage 3). De enquête van de Rekenkamer is gehouden onder de directeurs gerechtelijke organisatie, de presidenten, de hoofdofficieren van justitie en de hoofden beveiliging, parketpolitie, facilitaire zaken en technische dienst. De respons was 91% (n=62).

In de enquête zijn vragen opgenomen over de oppervlakte en situering van ruimtelijke voorzieningen, het arbeids- en leefklimaat, de technische installaties en het onderhoud. In totaal onderscheidde de Rekenkamer binnen deze onderwerpen 84 aspecten waarover de gebruikers hun waardering konden geven op een vijfpuntschaal (van 1=zeer ongeschikt/veel te klein tot 5=zeer geschikt/veel te groot). Indien de gebruikers van een gerechtsgebouw over een bepaald aspect of combinatie van aspecten (= onderwerp) gemiddeld een waardering hadden van lager dan 3, de neutrale score, dan is hun waardering aangemerkt als negatief.

Uit figuur 1 blijkt dat de gebruikers gemiddeld alleen over de oppervlakten van ruimten ontevreden zijn. Dit bleek in acht van de tien onderzochte gerechtsgebouwen het geval te zijn.

**Figuur 1 Oordeel gebruikers gerechtsgebouwen over onderscheiden onderwerpen (score 3=neutraal; groter dan 3=positief; kleiner dan 3=negatief)**



De Rekenkamer is nagegaan over welke aspecten 25% of meer van de gebruikers negatief oordeelt (zie bijlage 4). Verreweg het negatiefst wordt geoordeeld over het aantal parkeerplaatsen en de oppervlakte van grote zittingszalen en magazijnruimten.

Eén van de grootste knelpunten in de oude huisvestingssituatie van rechtbanken was het chronische ruimtegebrek. Uit de enquête blijkt dit ten dele te zijn opgelost. Dit knelpunt is voor wat betreft de eigen werkkamers van de medewerkers grotendeels verholpen. Vijf van de vijftien door de Rekenkamer onderscheiden ruimten, namelijk de grote zittingszaal, de magazijnruimten, de raadkamers, de vergaderruimten en het dynamisch archief worden echter door 25% of meer van de gebruikers te klein gevonden (bijlage 4).

### 3. PENITENTIAIRE INRICHTINGEN

#### 3.1 Projectontwikkelaars

##### 3.1.1 Selectie

Voor de bouw van zes penitentiaire inrichtingen sloot de Rgd in 1992 en 1993 overeenkomsten met twee projectontwikkelaars. De projectontwikkelaar is verantwoordelijk voor het ontwerp- en bouwproces en is opdrachtgever van architect, adviseurs, aannemers en installateurs. De ontwikkelingsovereenkomsten bevatten ondermeer de wederzijdse verplichtingen, de gegevens en voorwaarden met betrekking tot de ontwikkeling van het project, de wijze van planvorming en toetsing en de organisatie van de bouw. Met de inschakeling van een projectontwikkelaar werd beoogd kostenbesparing bij de realisatie en/of kwaliteitsverbetering van het bouwproject te bereiken en geen bouwrisico's te lopen.

In een interne richtlijn schreef de Rgd voor de uitnodiging en selectie van projectontwikkelaars volgens de Europese regelgeving voor het aanbesteden van werken te laten plaatsvinden. De Rekenkamer stelde vast dat het betreffende voorschrift voor twee bouwprojecten niet was nageleefd. Europese aanbesteding vond niet plaats. Overigens gaf de toenmalige Minister van VROM in haar reactie aan dat de Europese richtlijnen inzake de aanbesteding van werken en later ook van diensten onverkort zijn gehanteerd bij de uitvoering van het JR-120 programma. In enkele gevallen evenwel bestond reeds een samenwerkingsovereenkomst met projectontwikkelaars vóór dat de «Richtlijn diensten» van kracht was (per 1 juli 1993). Over de gevallen waarbij twijfel bestond of de reeds lopende overeenkomsten aangepast zouden moeten worden – in verband met de nieuwe Europese wetgeving – is destijds overleg gevoerd met de betrokken ambtenaren van de Europese Unie in Brussel.

Een ander intern voorschrift van de Rgd schreef voor bij projecten met verhuurrisico waarbij de Rgd de definitiefase zelf had afgerond, circa drie projectontwikkelaars uit te nodigen een offerte te maken. De Rekenkamer stelde vast dat ook dit interne voorschrift niet was nageleefd. De Rgd had geen andere potentiële projectontwikkelaar(s) voor de zes penitentiaire inrichtingen benaderd. Voorts ontbrak een onderbouwing van de keuze van de uitgenodigde projectontwikkelaars.

##### 3.1.2 Vergoedingen

Met de projectontwikkelaars werd een geldelijke vergoeding overeengekomen voor onder meer de uitvoering van het bouwmanagement, architecten- en adviseurskosten, de apparaatskosten, de winst en het risico. De projectontwikkelaar waarmee een overeenkomst werd gesloten voor de bouw van vijf inrichtingen ontving bij drie projecten een vergoeding van 18% en bij twee andere projecten van resp. 17,2 en 16,75 % van de bouwkosten. De totale vergoeding aan deze projectontwikkelaar bedroeg circa f 30 miljoen<sup>9</sup>.

De Rekenkamer stelde vast dat van de vijf projecten er twee vrijwel aan elkaar gelijk waren en dat een ander project was afgeleid van deze twee. Dit betekent dat voor twee projecten bepaalde werkzaamheden, zoals in de ontwerpfase, al waren verricht en dus minder kosten meebrachten. De Rgd heeft voor deze projecten geen lagere vergoeding bedongen. Hoewel de projectontwikkelaar het project voor eigen risico en rekening zou moeten ontwikkelen, stelde de Rekenkamer vast dat hij voor de risico's van gebreken in het bestek naast de ontwikkelingsvergoeding 2% van de met de aannemer overeengekomen bouwkosten ontving, ruim f 4 miljoen.

<sup>9</sup> De totale bouwkosten van de vijf projecten exclusief deze vergoeding bedroegen circa f 170 miljoen.



In het contract met de andere projectontwikkelaar, voor één penitentiaire inrichting, was de hoogte van vergoeding voor de projectontwikkeling niet als percentage van de bouwkosten opgenomen. De vergoeding maakte deel uit van het door de Rgd beschikbaar gestelde budget voor de ontwikkeling en begeleiding van het bouwproject. Op grond van de door de Rgd en de projectontwikkelaar opgestelde budgetten becijferde de Rekenkamer dat deze vergoeding eveneens circa 18% van de bouwkosten bedroeg. De vergoeding aan deze projectontwikkelaar bedroeg circa f 13 miljoen<sup>10</sup>.

De Rgd had niet vastgelegd wat ten grondslag lag aan de overeenstemming over de hoogte van de vergoedingen. Evenmin trof de Rekenkamer informatie in de dossiers aan over het onderhandelingsproces. De Rekenkamer kon daardoor niet achterhalen waarop de hoogte van de vergoedingen was gebaseerd en in welke mate deze overeenkomen met wat in de markt gebruikelijk is. De Rgd kon niet aangeven hoe hoog de kosten zijn voor vergelijkbare projecten die door de dienst zelf zijn uitgevoerd.

### *3.1.3 Toegevoegde waarde*

Uit de vier evaluatierapporten van CAP'96 over de projecten van de projectontwikkelaars bleek dat de Rgd en DJI van mening waren dat door de inschakeling van de projectontwikkelaars een complexe overlegstructuur en een moeizaam besluitvormingsproces ontstonden, waardoor de ontwikkelings- en bouwprocessen werden vertraagd.

In deze evaluatierapporten werd ook gemeld dat in het bijzonder na oplevering van de projecten gedurende lange tijd discussie bleef bestaan tussen de projectontwikkelaars en de Rgd over de vraag wie verantwoordelijk was voor het voltooiën en betalen van nog onafgewerkte of niet goed uitgevoerde bouwzaken gelet op het goedgekeurde bestek. De projectontwikkelaars trachtten de door de Rgd gesignaleerde resterende tekortkomingen te wijten aan omissies in het bestek in plaats van aan eigen falen. De projectontwikkelaars poogden de Rgd verantwoordelijk te stellen voor de voltooiing en betaling van de restpunten.

De problemen over de voltooiing van de restpunten hebben er toe geleid dat het zeer lang heeft geduurd voordat alle opleveringsbescheiden (revisie-tekeningen, gebruikershandboek, bedieningsinstructies, onderhoudsplannen e.d.) aan de gebruiker ter beschikking zijn gesteld.

Uit de evaluatierapporten over de door de projectontwikkelaars gerealiseerde penitentiaire inrichtingen blijkt dat de toegevoegde waarde van de projectontwikkelaars in twijfel werd getrokken ondermeer wat betreft kosten- en tijdsbesparing en kwaliteitsverbetering van het project. De projectleider van CAP'96 was van mening dat de Rgd bij de zes projecten die door projectontwikkelaars werden gerealiseerd, meer eigen menskracht voor begeleiding en advisering had moeten inzetten dan voor penitentiaire inrichtingen die de Rgd zelf tot stand bracht. De Rgd hield niet bij hoeveel tijd aan de desbetreffende werkzaamheden werd besteed.

### *3.1.4 Stichtingskosten*

De Rekenkamer heeft van elke nieuwbouw uit CAP'96 de totale stichtingskosten omgerekend in de stichtingskosten per cel. Om de totale stichtingskosten vergelijkbaar te maken is voor de leaseprojecten de bouwrente buiten beschouwing gelaten (in totaal f 17,5 miljoen). In tabel 1 zijn de stichtingskosten per cel weergegeven.

---

<sup>10</sup> De bouwkosten exclusief deze vergoeding waren circa f 72 miljoen.

**Tabel 1 Stichtingskosten van nieuwbouwprojecten uit CAP'96 per cel (bedragen x f 1 000, incl. btw, excl. bouwrente)**

project	aantal cellen	bedrag per cel	financieringsvorm	uitvoerder
<i>model Almelo</i>				
Almelo	144	256	à fonds perdu	Rgd
Zoetermeer	288	247	à fonds perdu	Rgd
Almere	288	234	à fonds perdu	Rgd
<i>model Middelburg</i>				
Middelburg	144	250	à fonds perdu	Rgd
Alphen a/d Rijn	288	258*	à fonds perdu	Rgd
Dordrecht	288	240	lease	Rgd
<i>model Zwolle/Heerhugowaard</i>				
Zwolle	218	279	lease	proj. ontw.
Heerhugowaard	218	271	lease	proj. ontw.
Krimpen a/d IJssel	360	281	à fonds perdu	proj. ontw.
Lelystad	389	302	lease	proj. ontw.
Zutphen	192	327	lease	proj. ontw.

\* In dit bedrag is 3 hectare reservegrond meegerekend

Uit tabel 1 blijkt dat de stichtingskosten per cel van projecten van projectontwikkelaars in alle gevallen hoger zijn dan die van projecten van de Rgd. Vergeleken met het door de Rgd ontwikkelde project met de hoogste stichtingskosten per cel (f 258 000 per cel, Alphen a/d Rijn) zijn de totale stichtingskosten van de vijf door projectontwikkelaars gerealiseerde projecten 14% hoger (f 46 miljoen).

### 3.2 Bouwproces

Het projectbureau CAP'96 kreeg de taak voor alle gerealiseerde projecten een evaluatie op te stellen. De Rekenkamer gebruikte deze evaluaties, alsmede de door haar zelf uitgevoerde enquête en de met algemeen-directeuren van penitentiaire en jeugdinrichtingen gevoerde gesprekken om een oordeel te vormen over de kwaliteit van het huisvestingsproces.

Uit de Rekenkamer-enquête bleek dat acht van de veertien algemeen-directeuren (zeer) negatief oordeelden over de wijze waarop zij werden betrokken bij de verschillende fasen in het bouwproces. Dit gold vooral voor de betrokkenheid bij het opstellen van het PvE en het opstellen van bestek en tekeningen, waarover acht respectievelijk zeven algemeen-directeuren negatief oordeelden. Zij vonden dat onvoldoende gebruik gemaakt was van hun ervaringen met bestaande gebouwen. DJI was van mening dat deze dienst te weinig inspraak heeft bij het opstellen van het voorlopig en definitief ontwerp door de Rgd. Het zou te vaak gebeuren dat de Rgd bepaalde beslissingen dienaangaande neemt zonder dat rekening is gehouden met het commentaar van DJI. De expertise van DJI zou beter benut moeten worden. Overigens was deze dienst in grote lijnen tevreden over de samenwerking met de Rgd.

De Rekenkamer constateerde dat de Rgd niet beschikte over een lijst met voorwaarden waaraan een gebouw moet voldoen voordat het kan worden opgeleverd en overgedragen aan de penitentiaire en jeugdinrichtingen. In de praktijk zijn hierdoor inrichtingen opgeleverd en aan de gebruiker overgedragen waarvan de algemeen-directeuren vonden dat deze nog niet gebruiksklaar waren. Dit blijkt ook uit de zeer aanzienlijke respuntenlijsten voor de bouwkundige delen. Veel van de kritiek van de algemeen-directeuren op de oplevering van de inrichtingen is terug te voeren op de in hun ogen te korte voorbereidings- en bouwtijd.

De afhandeling van de restpunten bleek erg lang te duren. Uit de enquête bleek dat tweederde van de gebruikers ontevreden is over de service van de leveranciers. Vooral de gebruikers van de penitentiaire inrichtingen die door projectontwikkelaars zijn gerealiseerd en van de jeugdinstellingen oordelen hierover negatief. De Rekenkamer stelde vast dat medio 1997 bij veel penitentiaire en jeugdinstellingen nog steeds niet alle restpunten zijn weggewerkt. De te vroege ingebruikneming gebeurde volgens de algemeen-directeuren door de politieke druk.

Uit vrijwel alle projectevaluaties bleek dat de overdracht van alle opleveringsbescheiden (revisie-tekeningen, gebruikershandboek, bedieningsinstructies, onderhoudsplannen e.d.) aan de gebruiker zeer lang duurde. Bij het ontbreken van deze bescheiden weet de gebruiker onder meer niet hoe hij in bepaalde storingsituaties moet handelen. Hoewel het gebruikershandboek door de Rgd moet worden bijgehouden, meldde DJI dat dit in de praktijk niet gebeurde, met als risico dat het na enkele jaren op onderdelen onbruikbaar is.

Voor zeventien van de 25 gerealiseerde projecten waren bij afsluiting van het Rekenkameronderzoek door de MPM voorgeschreven evaluaties opgesteld en vastgesteld. Eén evaluatie was in concept gereed. Geen enkele evaluatie werd binnen de voorgeschreven drie maanden na oplevering opgesteld. De evaluaties voldeden aan slechts enkele eisen van de MPM. In de rapporten zou over elk onderdeel van het bouwproces een oordeel gegeven moeten worden en zou moeten zijn aangegeven wat de Rgd voor een volgend project zou kunnen leren. In de evaluaties werd echter geen aandacht geschonken aan de kostenbudgettering en -bewaking. Evenmin werd de kwaliteit van de nieuwbouw en de kosten/kwaliteitsverhouding geëvalueerd. Wel werd ingegaan op het bouwproces, zoals de samenwerking tussen de betrokken partijen, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de oplevering. Ook het proces van ingebruikneming van de instellingen werd geëvalueerd.

### **3.3 Tijdsplanning en budgetbeheersing**

De projectorganisatie CAP'96 had als doelstelling om vóór 1 januari 1996 alle projecten gereed te hebben. Door deze doelstelling, gebaseerd op een toezegging van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de begroting van Justitie van 1994, diende de tijd waarin een penitentiaire instelling gerealiseerd moest worden, te worden teruggebracht van de gebruikelijke periode van drie jaar tot twee jaar.

Uit het onderzoek blijkt dat 23 van de 26 projecten later dan gepland zijn opgeleverd (bijlage 5). Voor elf van deze projecten is de overschrijding beperkt gebleven tot twee maanden of minder. Zes projecten kwamen drie à vier maanden te laat gereed, zes projecten vier of meer maanden. De meeste projecten zijn conform de doelstelling van CAP'96 vóór 1 januari 1996 opgeleverd. De overschrijdingen van de projecten die eind 1994 zouden worden opgeleverd zijn vooral veroorzaakt door problemen met de verlening van de bouwvergunning, niet uitgewerkte specificaties (jeugdinstellingen en beleid werkzame detentie). De eind 1995 op te leveren projecten zijn vooral vertraagd door de bouwstaking en het vorstverlet in 1995.

Conform de door de Rgd gehanteerde MPM dient een voorlopig en definitief budget te worden opgesteld. Het laatste is het taakstellende budget waarvoor het project gerealiseerd moet worden. De Rekenkamer stelde vast dat voor de meeste projecten geen definitief taakstellend budget is opgesteld. De Rgd gaf aan dat de tijdsdruk dit niet altijd

mogelijk maakte en dat voor de projecten die na de start van CAP'96 zijn opgestart binnen deze organisatie altijd goedkeuring aan de projectbudgetten is gegeven. Volgens de Rgd zijn in die gevallen de voorlopige budgetten als taakstellend gehanteerd.

Voor 25 van de 26 projecten zijn taakstellende budgetten opgesteld. De Rekenkamer constateerde dat veertien projecten niet binnen deze aanvankelijke taakstellende budgetten zijn gebleven (bijlage 6). De budgetoverschrijding van alle projecten samen bedroeg f 27 miljoen, 2% van het totale taakstellende budget, waarvan voor de penitentiaire inrichting Lelystad f 12 miljoen (1%). Deze overschrijding is een saldo van extra kostenposten en een gunstiger dan verwacht aanbestedingsresultaat vanwege de toenmalige situatie op de bouwmarkt. Een groot deel van deze extra kosten werd veroorzaakt door de tussentijdse aanpassingen voor het beleid inzake de werkzame detentie. Hiervoor zijn aanvullende budgetten beschikbaar gesteld.

De Rekenkamer stelde vast dat vijf taakstellende budgetten voor een bedrag van in totaal f 7 miljoen te hoog waren vastgesteld. De in deze budgetten geplande bedragen voor eerste inrichtingskosten bleken tijdens de bouw niet nodig te zijn en werden aan het stichtingskostenbudget toegevoegd. Verder bleek dat de afdeling Toetsing van de Rgd het taakstellende budget voor Lelystad circa f 10 miljoen te ruim vond. De Rekenkamer constateerde dat dit niet heeft geleid tot aanpassing van dit budget.

### **3.4 Beoordeling gebouwen**

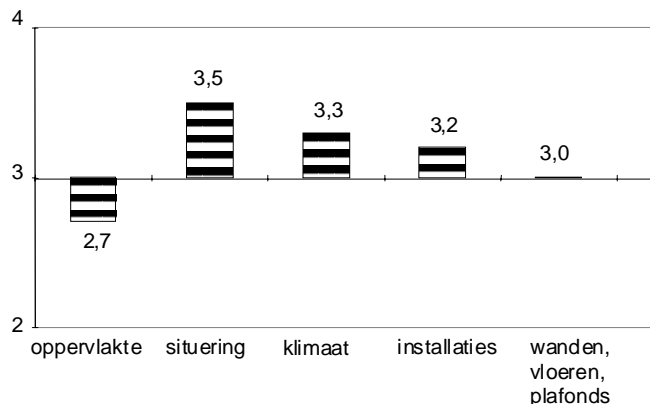
De Rekenkamer heeft een enquête gehouden onder de gebruikers van 14 afgeronde nieuwbouwprojecten uit het CAP'96-programma, die eind 1996 waren gerealiseerd. Het betrof elf penitentiaire inrichtingen en drie jeugdinstellingen (zie bijlage 7). De enquête van de Rekenkamer is gehouden onder de algemeen-directeuren, de unit-directeuren en de hoofden beveiliging, facilitaire zaken en technische dienst. De respons was bijna 99% (n=70). Gedetineerden zijn niet geëncquêteerd.

Evenals bij de gerechtsgebouwen zijn vragen gesteld over de ruimtelijke voorzieningen, het arbeids- en leefklimaat, de technische installaties en het onderhoud. In totaal onderscheidde de Rekenkamer binnen deze onderwerpen 82 aspecten waarover de gebruikers hun waardering konden aangeven op een vijfpuntschaal (1=zeer ongeschikt/veel te klein tot 5=zeer geschikt/veel te groot). Indien de gebruikers van een penitentiaire- of jeugdinstelling over een bepaald aspect of combinatie van aspecten (onderwerp) gemiddeld een waardering hadden van kleiner dan 3, de neutrale score, dan is hun waardering aangemerkt als negatief. Over onderhoud zijn daarnaast nog vragen opgenomen over onder meer de energiezuinigheid van het gebouw.

In haar analyse heeft de Rekenkamer twee opleveringstranches onderscheiden. Zes penitentiaire inrichtingen en één jeugdinstelling zijn opgeleverd in de periode september 1994–april 1995. Bij deze inrichtingen kon het beleid voor werkzame detentie pas tijdens de ontwikkeling en/of bouw van de projecten worden geïmplementeerd. De andere vijf penitentiaire inrichtingen en twee jeugdinstellingen zijn opgeleverd in de periode februari–augustus 1996. Hierin konden de gevolgen van nieuw beleid wel vooraf worden meegenomen.

Uit figuur 2 blijkt dat de gebruikers gemiddeld alleen ontevreden zijn over de oppervlakte. Dit bleek in dertien van de veertien onderzochte inrichtingen het geval te zijn.

**Figuur 2 Oordeel gebruikers penitentiaire inrichtingen over onderscheiden onderwerpen (score 3=neutraal; groter dan 3=positief; kleiner dan 3=negatief)**



In bijlage 8 zijn de aspecten aangegeven waarover minimaal een kwart van de gebruikers negatief oordeelt. Dit blijkt voor 27 van de 82 aspecten het geval (33%). Vooral over de oppervlakte van de magazijnruimten en de arbeidsruimten, maar ook over de bereikbaarheid met het openbaar vervoer, de ventilatievoorzieningen in de kantoorruimten en de verblijfsruimten voor gedetineerden en de energiezuinigheid van het gebouw oordelen relatief veel gebruikers negatief.

Over de oppervlakte van twaalf van de 21 ruimten waarover vragen zijn gesteld wordt door 25% of meer van de gebruikers negatief geoordeeld. De invoering van het beleid Werkzame Detentie (WD-beleid) in de loop van 1994 speelt een belangrijke rol bij het negatieve oordeel over de oppervlakte van de magazijn- en arbeidsruimten. De bouwkundige consequenties van het beleid waren met name voor de penitentiaire inrichtingen in de eerste tranche nog niet uitgekristalliseerd. Een gebruiker was van mening dat «het aantal vierkante meters uitvoering van het WD-beleid in de weg staat». De penitentiaire inrichtingen die in 1996 zijn opgeleverd, de tweede tranche, zijn beter toegerust op het WD-beleid. Daar zijn significant minder gebruikers die de arbeidsruimten te klein vinden. De verbetering is overigens in veel mindere mate opgetreden voor de magazijnruimten. Deze worden ook in de tweede tranche nog door tweederde van de gebruikers te klein gevonden.

## 4 VOORAFGAAND TOEZICHT

### 4.1 Toetsing door IRF

In het kader van het JR-120 programma heeft de Rgd acht overeenkomsten voor alternatieve financiering afgesloten (voor 25 van de 48 JR 120/CAP'96 projecten). De Rekenkamer kon alleen voor de twee raamovereenkomsten vaststellen dat de Rgd deze aan de Inspectie der Rijksfinanciën heeft voorgelegd. Het betreft de raamovereenkomst met MBO voor de realisatie van veertien gerechtsgebouwen (oorspronkelijke investering f 707 miljoen<sup>11</sup>) en de raamovereenkomst met een verhuurder voor de realisatie van vijf penitentiaire inrichtingen (oorspronkelijke investering f 333 miljoen).

In december 1992 heeft IRF ingestemd met de toen voorliggende concept-raamovereenkomst met MBO. De Rekenkamer kon niet achterhalen welke criteria IRF hanteerde voor deze instemming. Op 6 april 1993 heeft de Rgd de definitieve raamovereenkomst getekend. Deze overeenkomst keurde IRF achteraf, op 4 mei 1993, goed.

In juni 1993 heeft IRF haar goedkeuring gegeven aan de voorlopige raamovereenkomst tussen de Rgd en de verhuurder van de penitentiaire inrichtingen. Op 28 september 1993 is de raamovereenkomst door beide partijen getekend. De Rekenkamer constateerde dat de uiteindelijk ondertekende raamovereenkomst afweek van de door IRF goedgekeurde ontwerpovereenkomst. Het overeengekomen investeringsvolume was door toevoeging van een extra project f 115 miljoen hoger dan het bedrag waarvoor IRF goedkeuring had verleend. Na afsluiting van de raamovereenkomst heeft de Rgd het investeringsvolume nogmaals verhoogd met f 18 miljoen, omdat de projecten duurder bleken dan eerder was voorzien. In beide gevallen is IRF niet om goedkeuring gevraagd. Naast de twee raamovereenkomsten heeft de Rgd nog zes overeenkomsten voor alternatieve financiering afgesloten. Deze hebben een totaal investeringsvolume van ruim f 378 miljoen. Voor deze projecten kon de Rekenkamer niet achterhalen in hoeverre de projectontwikkelings- en realisatieovereenkomsten door de Rgd ter goedkeuring aan IRF zijn voorgelegd. Voor geen van deze projecten trof de Rekenkamer een schriftelijke goedkeuring van IRF aan.

De Rekenkamer stelde verder vast dat de ministeries van Financiën en VROM geen onderlinge afspraken hebben gemaakt over voorwaarden waaraan projecten met alternatieve financiering moeten voldoen. IRF heeft in mei 1990 een beleidsonderzoek gedaan naar de doelmatigheid van lease-financiering van rijkshuisvestingsprojecten. In het rapport werd aanbevolen dat toekomstige leaseovereenkomsten zouden voldoen aan een aantal voorwaarden om de negatieve aspecten van dergelijke overeenkomsten, zoals de relatief hoge kosten, zoveel mogelijk te beperken (bijlage 9). De door de Rgd in het kader van het voorafgaand toezicht aan IRF voorgelegde overeenkomsten zijn door IRF bij de instemming niet expliciet getoetst aan deze voorwaarden.

In 1994 heeft IRF in het kader van de begrotingsvoorbereiding voor 1995 de raamovereenkomsten met MBO en met de verhuurder van de vijf penitentiaire inrichtingen wel getoetst aan de in 1990 opgestelde voorwaarden. IRF constateerde in dit onderzoek dat de overeenkomst met de verhuurder aan geen van de voorwaarden voldeed. De MBO-overeenkomst voldeed volgens IRF slechts aan twee voorwaarden. De Rekenkamer stelde verder vast dat ook de overige leasecontracten slechts aan één of enkele van de negen voorwaarden voldeden.

<sup>11</sup> In 1994 is dit bedrag verhoogd tot ruim f 1 miljard door de toevoeging van de Hof van Zuid.

## 4.2 Debudgettering

De Rekenkamer publiceerde in haar Decemberverslag 1993 een onderzoek naar leasing van rijksgebouwen. Zij was van mening dat de investeringsuitgaven voor de daarin onderzochte (financial) leasecontracten als debudgettering hadden moeten worden aangemerkt, dat wil zeggen dat de schuld vergelijkbaar was met overheidsschuld. Zij onderbouwde deze mening door aan te geven dat het economische risico (zoals onderhoud en leegstand) bij het Rijk lag, de budgettaire normen konden worden overschreden zonder dat dit zou leiden tot verhoging van het financieringstekort of de collectieve lastendruk en dat de uitgaven voor deze projecten zich aan de afweging van prioriteiten ten opzichte van andere overheidsuitgaven onttrekken, omdat de lease-uitgaven voor 30 jaar vast liggen. Zij vroeg zich af of deze uitgaven niet via de debudgetteringsregel als relevant voor het financieringstekort hadden moeten worden beschouwd. De minister van Financiën antwoordde dat het denken over de toepassing van de debudgetteringsregel sinds 1985 meer was toegespitst op het al dan niet (over)dragen van risico's. Hij gaf aan dat de belangrijkste voorwaarde die op dat moment aan lease werd gesteld, om geen sprake van debudgettering te laten zijn, was dat er sprake moest zijn van een voldoende mate van risico-overdracht van het Rijk naar de belegger. Volgens de minister lagen bij het in 1993 met MBO afgesloten leasecontract voor rechtbanken uit het JR-120 programma het bouwkostenrisico, het onderhoudsrisico en gedeeltelijk het leegstandsrisico bij de private belegger. IRF concludeerde in haar onderzoek uit 1994 echter dat bij deze raamovereenkomst met MBO en die voor de vijf penitentiaire inrichtingen de overdracht van risico's aan de verhuurder grotendeels niet had plaatsgevonden. IRF concludeerde dat de constructies door de geringe overdracht van risico's de kenmerken hebben van een debudgettering.

De Rekenkamer stelde vast dat de overdracht van de economische risico's ook in de overige afgesloten overeenkomsten voor JR-120/CAP'96 beperkt is. Het onderhoudsrisico ligt voor een groot deel bij de gebruiker. Bij één overeenkomst, voor één penitentiaire inrichting, wordt het onderhoudsrisico zelfs volledig door de Rgd gedragen. Het leegstandsrisico is gering vanwege de zeer lange looptijd van de contracten van 25 jaar. Uit notities van de Rgd blijkt voorts dat deze dienst verwacht dat de panden ook na afloop van het contract door de Rgd gehurd zullen worden.

## 4.3 Ondoelmatigheid lease-financiering

In het onderzoek uit 1994 stelde IRF dat lease-financiering uit kostenoverwegingen als zeer ondoelmatig kan worden aangemerkt. In het onderzoek is een vergelijking gemaakt tussen lease-financiering en à fonds perdu financiering. Daaruit blijkt dat de verschillen ten nadele van lease, afhankelijk van de gekozen waarden voor onder meer de disconteringsvoet, rente en inflatie, 16 à 28% van de (contante waarde van de) kosten tijdens de looptijd van het contract kunnen bedragen (zie tabel 2).

**Tabel 2 Extra kosten lease-financiering ten opzichte van à fonds perdu financiering voor twee raamovereenkomsten (bedragen x f 1 miljoen; tussen haken in % van de kosten gedurende de gehele looptijd van het contract)**

	rente 7% inflatie 3%	rente 6,5% inflatie 2,5%
MBO	249 (20%)	324 (27%)
verhuurder	59 (16%)	98 (28%)

Bron: IRF, «Lease-financiering van Rijksgebouwen» (Begrotingsvoorbereiding 1995, Rapport nr. 7).

Hoewel deze uitkomsten afhankelijk zijn van de gekozen parameters, geven ze naar de mening van de Rekenkamer toch een indicatie van de extra kosten van lease-financiering. Voor de overige zes overeenkomsten zouden de extra kosten bij de door IRF gehanteerde percentages minimaal uitkomen op circa f 60 miljoen. In totaal zijn de acht leasecontracten onder deze veronderstellingen minimaal circa f 370 miljoen duurder dan wanneer à fonds perdu zou zijn gefinancierd.

De Rekenkamer stelde vast dat noch ten tijde van besluitvorming over JR-120 in 1989, noch na afsluiting van de verschillende overeenkomsten, in de jaren 1992–1993, de extra kosten die het leasen van de gebouwen uit dit programma met zich brachten aan de Staten-Generaal zijn gemeld.



## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de Rgd de gerechtsgebouwen die in het kader van JR-120 zijn gebouwd vrijwel binnen de geplande bouwtijd en voor de beschikbare budgetten heeft gerealiseerd. De Rgd heeft het aantal cellen in penitentiaire en jeugdinrichtingen vrijwel binnen de beschikbare budgetten met ruim 4 500 uitgebreid tot een totaal van 13 500 cellen. De betrokken ministeries zijn erin geslaagd ook deze capaciteitsuitbreiding vrijwel binnen de aan de Tweede Kamer toegezegde tijd te realiseren. Hierdoor kon het aantal heenzendingen in 1996 aanzienlijk worden verminderd.

Desondanks constateerde de Rekenkamer nogal wat tekortkomingen. Ongeveer de helft van de panden uit het JR-120 programma is door projectontwikkelaars gebouwd en wordt door de Rgd geleased van beleggers. De Rekenkamer heeft begrip voor de context waarin het programma tot stand moest komen: de politieke en maatschappelijke druk om in korte tijd een omvangrijk bouwprogramma te realiseren en het in het Regeerakkoord 1989 beschikbaar gestelde budget dat weinig andere mogelijkheden liet dan de gewenste projecten te realiseren via lease-financiering. Deze context vormt naar haar mening echter een onvoldoende excuus voor de tekortkomingen die zij signaleerde.

De Rekenkamer concludeert verder dat de gebruikers van de in haar onderzoek betrokken nieuwe gerechtsgebouwen<sup>12</sup> en penitentiaire en jeugdinrichtingen<sup>13</sup> overwegend positief oordelen over de kwaliteit van deze gebouwen. Toch werd over eentiende van de kwaliteitsaspecten van de gerechtsgebouwen respectievelijk eenderde van de kwaliteitsaspecten van de penitentiaire en jeugdinrichtingen door 25% of meer van de gebruikers negatief geoordeeld.

Een van de belangrijkste redenen voor de nieuwbouw van gerechtsgebouwen was het structurele tekort aan ruimte in de oude huisvestings-situatie. De Rekenkamer concludeert dat in de nieuwe gerechtsgebouwen dit knelpunt voor wat betreft de eigen werkkamers van de medewerkers grotendeels is opgelost. Over de oppervlakte van andere ruimten, zoals zittingszalen en magazijnen, is een kwart tot ruim 40% van de gebruikers echter niet tevreden.

De gebruikers van de penitentiaire inrichtingen waren vooral ontevreden over de oppervlakte van de magazijn- en arbeidsruimten, hoewel dit voor de arbeidsruimten die in 1996 zijn opgeleverd significant minder geldt. Gelet op dit negatieve oordeel, is het twijfelachtig of het beleid Werkzame Detentie in alle penitentiaire inrichtingen volledig kan worden uitgevoerd.

Bij de uitvoering van het bouwprogramma deden zich diverse tekortkomingen voor. Een groot deel van de directeurs van de gerechtelijke organisaties, centrale medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen en de meerderheid van de algemeen-directeuren van de penitentiaire inrichtingen waren ontevreden over hun inbreng in het bouwproces. Tijdens de uitvoering van de bouwprojecten van CAP'96 bleek dat onvoldoende in de behoefte van de organisatie was voorzien, waardoor extra kosten gemaakt moesten worden om deze gebreken te verhelpen.

De Rekenkamer concludeert dat de Rgd bij de bouw van de penitentiaire inrichtingen zijn interne richtlijnen voor het inschakelen van projectontwikkelaars onvoldoende heeft gevolgd. De overeengekomen projectontwikkelingsvergoeding is op een oncontroleerbare wijze tot

<sup>12</sup> de directeurs gerechtelijke organisaties, de presidenten, de hoofdofficieren van justitie en de hoofden van beveiliging, parketpolitie, facilitaire zaken en technische dienst.

<sup>13</sup> de algemeen-directeuren, de unit-directeuren en de hoofden beveiliging, facilitaire zaken en technische dienst.

stand gekomen vanwege de gebrekkige vastlegging van de onderhandelingen. De Rgd heeft ten onrechte verzuimd kortingen te bedingen op de ontwikkelingskosten bij herhalingsprojecten.

De Rekenkamer concludeert dat het inschakelen van de projectontwikkelaars voor de bouw van penitentiaire inrichtingen nadelig was. Zo bleek dat alle door de projectontwikkelaars gerealiseerde projecten duurder waren dan de door de Rgd zelf ontwikkelde projecten. Vergeleken met het duurste door de Rgd ontwikkelde project zijn de investeringskosten van de vijf door projectontwikkelaars gerealiseerde projecten in totaal 14% hoger (f 46 miljoen). Bovendien heeft de Rgd meer begeleidingskosten aan door projectontwikkelaars uitgevoerde projecten besteed dan aan door de dienst zelf uitgevoerde projecten.

De projectontwikkelaar voor de vijf penitentiaire inrichtingen droeg een geringe risico, doordat hij voor eventuele tekortkomingen in het bestek een financiële tegemoetkoming kreeg en hij geringere risico's liep vanwege herhalingsprojecten.

Verder verliepen projecten waarbij projectontwikkelaars waren betrokken tijdens de bouw moeizamer. Ook het verhelpen van gebreken na oplevering duurde langer dan bij de overige projecten.

Voorts concludeert de Rekenkamer dat de Rgd het bouwproces van gerechtsgebouwen onvoldoende heeft geëvalueerd, mede gelet op de interne voorschriften van de Rgd. Door de gebrekkige evaluatie is niet duidelijk wat de voor- en/of nadelen zijn geweest van het werken met projectontwikkelaars en prestatiespecificaties op basis van een vastgesteld budget.

De Rekenkamer concludeert verder dat ook de door het projectbureau CAP'96 uitgevoerde projectevaluaties tekortschoten, omdat ze niet aan alle eisen van MPM voldeden.

De Rekenkamer concludeert dat de Rgd, in strijd met de aanwijzingen van de minister van Financiën in het kader van het voorafgaand toezicht, niet alle ontwikkelingscontracten bij IRF ter goedkeuring heeft aangemeld.

De Rekenkamer concludeert verder dat bij de overeenkomsten uit het JR-120/CAP'96 programma met alternatieve financiering, de overdracht van risico's naar de private belegger zo gering is, dat ze volgens haar ten minste voor een deel het kenmerk hebben van een debudgettering. Een deel van de bedragen van de leasecontracten had daarom in het jaar van afsluiten via de debudgetteringsregel als relevant voor het financieringstekort moeten worden beschouwd.

De acht door de Rgd afgesloten leasecontracten zijn aanzienlijk duurder dan wanneer à fonds perdu zou zijn gefinancierd. Op basis van gegevens van IRF zijn de extra kosten globaal te ramen op minimaal circa f 370 miljoen.

## **5.2 Aanbevelingen**

De Rekenkamer beveelt aan dat het Ministerie van Justitie nagaat of de kwaliteitsaspecten waarover de gebruikers ontevreden zijn, aanleiding geven tot het verbeteren van de functionele eisen voor toekomstige gerechtsgebouwen en de programma's van eisen van penitentiaire en jeugdinstellingen. De Rgd zou vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het doeltreffend functioneel huisvesten van de rijksdiensten op korte termijn moeten nagaan in hoeverre de door de gebruikers genoemde knelpunten alsnog te verhelpen zijn.

De Rekenkamer beveelt aan dat het Ministerie van Justitie en de Rgd bij elk (nieuw)bouwproject enkele jaren na oplevering een tevredenheidsmeting houdt onder de gebruikers.

Volgens de Rekenkamer kunnen meningen en ervaringen van gebruikers een waardevolle rol spelen bij de besluitvorming over het programma van eisen en het ontwerp. Daarom beveelt zij de betrokken departementen aan te onderzoeken of de gebruikers van te (ver)bouwen gerechtsgebouwen en nog te (ver)bouwen penitentiaire en jeugdinstellingen intensiever bij deze delen van het bouwproces kunnen worden betrokken.

De Rekenkamer beveelt aan dat de Rgd en DJI op korte termijn overeenstemming bereiken over een lijst met minimumeisen waaraan een gebouw moet voldoen voordat het kan worden opgeleverd en in gebruik genomen.

De Rekenkamer beveelt aan voor de gerechtsgebouwen alsnog na te gaan of door de inschakeling van projectontwikkelaars en het werken met prestatiespecificaties meer kwaliteit voor dezelfde prijs of de vereiste kwaliteit tegen een lagere prijs is verkregen. De Rekenkamer beveelt aan door onderlinge vergelijking de sterke en zwakte punten van de overeenkomsten te bepalen en de redenen en oorzaken daarvan vast te stellen. Het verdient tevens aanbeveling na te gaan wat de belangrijkste oorzaken waren dat de door projectontwikkelaars ontwikkelde en gerealiseerde penitentiaire instellingen duurder waren dan de overige penitentiaire instellingen.

De onderzoeksresultaten kunnen antwoord geven op de vraag of het al dan niet een voordeel is met projectontwikkelaars en/of prestatiespecificaties te werken.

De Rekenkamer beveelt aan dat de Rgd of het projectbureau CAP'98 in toekomstige evaluaties in het bijzonder meer aandacht besteedt aan de kostenbudgettering en -bewaking en de kosten/kwaliteitsverhouding van de bouwprojecten.

## 6 REACTIES MINISTERS

### 6.1 Reacties februari 1998

#### *Algemeen*

De ministers van VROM, Justitie en Financiën onderschreven de meeste conclusies en aanbevelingen. Met genoegen vernamen de ministers van VROM en Justitie de conclusie van de Rekenkamer dat zowel de gerechtsgebouwen als de penitentiaire en jeugdinstellingen vrijwel binnen de tijd- en budgetplannen zijn gerealiseerd. Daarmee is aan de primaire doelstelling van het JR-120 programma voldaan. Dit resultaat heeft volgens de minister van Justitie zijn uitwerking op onder andere de tenuitvoerlegging van de straffen niet gemist. Het aantal heenzendingen is met het gereedkomen van het programma aanzienlijk gedaald (van ruim 5300 in 1994 tot minder dan 900 in 1997). De minister van VROM stelde dat zij het op een aantal hoofdpunten niet eens was met de kritiek van de Rekenkamer. Zij gaf aan dat een aantal van de geconstateerde problemen onlosmakelijk verbonden is met de aanpak waarvoor destijds gekozen werd. Inmiddels zijn belangrijke onderdelen van dat beleid verlaten, zoals lease-financiering voor de huisvesting en brede inschakeling van projectontwikkelaars. Zij was niettemin van mening dat het onderzoek veel bruikbaar materiaal en belangrijke leerpunten heeft opgeleverd.

#### *Gebruikersonderzoek*

Inzake de kritiek van de gebruikers op de toebedeelde ruimte bij de huisvesting en het aantal verstrekte parkeerplaatsen wees de minister van VROM erop dat overleg heeft plaatsgevonden met het ministerie van Justitie over de functionele eisen en de vertaling daarvan in ruimtetoeiding, die vervolgens door de Rgd wordt uitgevoerd. Ook het parkeerbeleid is gebaseerd op normering (van het ministerie van V&W), als onderdeel van het rijksbeleid waarbij de terugdringing van de automobiliteit prioriteit heeft. De minister stelde daarom dat het gebruikersonderzoek op bovenstaande punten methodologische tekortkomingen vertoonde. Volgens de minister liet een en ander onverlet dat onderzocht zal worden in hoeverre de enquêteresultaten uit het onderzoek bruikbaar materiaal kunnen leveren bij de evaluatie van de gehanteerde normen. Dit ligt evenwel primair op het beleidsterrein van de minister van Justitie. Om een betere afstemming tussen alle betrokkenen te verkrijgen inzake het programma voor de uitbreiding van de celcapaciteit, is een afstemmingsoverleg tussen DJI en de Rgd in het leven geroepen (het zogenoemde Odrachtgevers Overleg). In dit overleg zijn de ambtelijke leiding van de Rgd en van DJI vertegenwoordigd. Het signaleren en het doen verhelpen van knelpunten is een van de functies van dit overleg. De ervaringen van gebruikers met het programma van eisen en tevredenheidsmetingen worden daarin betrokken.

De minister van Justitie zegde toe samen met de Rgd een tevredenheidsmeting te houden onder gebruikers enkele jaren na ingebruikname van de gebouwen. Voorts zal worden nagegaan of kwaliteitsaspecten waarover ontevredenheid bestaat bij gebruikers aanleiding moeten zijn om het Programma van Eisen aan te passen. Daarnaast zal de minister van Justitie met de Rgd nagaan hoe kan worden omgegaan met de aanbeveling van de Rekenkamer om (toekomstige) gebruikers intensiever te betrekken bij besluitvorming over ontwerp en Programma van Eisen. Over de bevindingen inzake het beleidsprogramma Werkzame Detentie merkte de minister van Justitie op dat de normen voor ruimten momenteel worden geëvalueerd, hetgeen wellicht tot aanpassing hiervan kan leiden.

### *Ontwerp- en bouwproces*

De minister van Justitie was niet van mening dat DJI te weinig inspraak heeft bij het opstellen van het voorlopig en definitief ontwerp door de Rgd. Zij merkte op dat het bouwprogramma is uitgevoerd in een intensief samenwerkingsverband van DJI en de Rgd. Een dergelijke intensieve samenwerking tussen beide ministeries was niet eerder aan de orde. Volgens de minister van Justitie heeft dit gedurende het ontwerp- en bouwproces geresulteerd in een steeds beter verlopende samenwerking. Voor elke wijziging van het ontwerp is een schriftelijke akkoordverklaring van DJI vereist.

### *Projectontwikkelaars*

Inzake het inschakelen van projectontwikkelaars merkte de minister van VROM op dat de ontwikkeling van een beleid voor publiek-private samenwerking (PPS) hoog op de agenda stond bij het aantreden van het vorige kabinet. Een belangrijke verbindende schakel tussen de diverse overheden en de private partijen was de projectontwikkelaar. De inschakeling daarvan was een experiment, in de startfase bestonden derhalve nog geen interne richtlijnen voor deze vorm van verwerving van rijkshuisvesting. Gaandeweg het proces zijn richtlijnen ontwikkeld en daadwerkelijk toegepast. Het beleid is in deze kabinetsperiode gewijzigd en wel zodanig dat slechts nog in uitzonderlijke gevallen, meer specifiek in situaties waarbij dit vanwege de samenwerking tussen overheden en marktpartijen onvermijdelijk is, een beroep op deze marktpartij gedaan zal worden.

### *Evaluatie*

De minister van VROM antwoordde dat inmiddels evaluatiestudies hebben plaatsgevonden, of de opdrachten daartoe zijn verstrekt. Ten aanzien van de evaluaties bij de penitentiaire inrichtingen deelde zij mee dat destijds al bleek dat een eindevaluatie vrij kort na oplevering van deze specifieke gebouwen weinig zinvol is. In het kader van het CAP'98-programma is dan ook besloten om deze evaluaties eerst circa negen maanden na oplevering te doen plaatsvinden.

### *Voorafgaand toezicht*

De conclusie van de Rekenkamer dat de Rgd niet alle ontwikkelingscontracten ter goedkeuring bij IRF heeft aangemeld onderschreef de minister van VROM niet. Zij gaf aan dat met IRF frequent periodiek overleg plaatsvond, waarbij het JR-120 programma een vrijwel vast agendapunt vormde. Naast de formele invulling van het voorafgaand toezicht via de jaarlijkse goedkeuring op de huisvestingsprogramma's en de aparte programma-overzichten die voor het JR-120 programma werden gemaakt, diende dit periodiek overleg om mutaties ten opzichte van eerder ingediende programma's ter instemming voor te leggen. Grote raamcontracten zijn niet aan het zicht van het ministerie van Financiën onttrokken.

### *Ondoelmatigheid lease-financiering*

De ministers van VROM en Financiën merkten op dat het kabinet besloten heeft geen gebruik meer te maken van leasing bij de financiering van rijkshuisvesting. De minister wees er op dat de stelselherziening met betrekking tot rijkshuisvesting in belangrijke mate tegemoet zal komen aan knelpunten die inherent zijn aan het huidige kas- en verplichtingenstelsel. Met het invoeren van een baten-lastenstelsel met een leenfaciliteit

bij de Rgd per 1 januari 1999, zal de kasproblematiek bij investeringen in belangrijke mate worden opgelost. Volgens de minister zal hiermee ook een logische invulling kunnen worden gegeven aan de aanbeveling van de Rekenkamer in toekomstige evaluaties meer aandacht te besteden aan de kostenbudgettering en -bewaking en de kosten/kwaliteitsverhouding van de bouwprojecten.

De door de Rekenkamer geraamde meerkosten kon de minister van VROM niet onderschrijven. Deze zijn volgens haar ontleend aan berekeningen van IRF met een indicatief karakter. De daarbij gehanteerde vooronderstellingen zijn zeer bepalend voor de uitkomst. Bij ander aannames resulteren andere, lagere uitkomsten, zodat aan het door de Rekenkamer genoemde bedrag geen absolute betekenis kan worden toegekend. Ook de minister van Financiën antwoordde dat het door de Rekenkamer genoemde bedrag de uitkomst is van een tentatieve berekening, waaraan verschillende veronderstellingen ten grondslag liggen.

## **6.2 Reacties december 1998**

De bewindslieden berichtten de wijze te respecteren waarop de Rekenkamer wenste te publiceren. De staatssecretaris van VROM antwoordde dat met voortvarendheid is aangevangen met de implementatie van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Over alle projecten uit het JR-120 programma en de CAP-96 projecten die daarvoor in aanmerking kwamen, zijn evaluatiestudies verricht. Dit betekent volgens de staatssecretaris dat met betrekking tot de gerechtsgebouwen de nog ontbrekende project-evaluaties inmiddels zijn verricht en dat bij de penitentiaire inrichtingen de projectevaluaties aangevuld werden met de ontbrekende financiële paragraaf. Daarnaast is een methode ingevoerd om de tevredenheid van de gebruikers van de gerechtsgebouwen ten aanzien van de huisvestings-situatie objectief te kunnen meten.

Met betrekking tot de aanbevelingen inzake de penitentiaire inrichtingen berichtte de staatssecretaris dat een specifieke gebruikers-overlegstructuur is ingesteld om alle betrokkenen tijdig te betrekken bij de planvoorbereiding en de besluitvorming. Ook de overige aanbevelingen zoals de opstelling van een lijst met minimumeisen waaraan een gebouw dient te voldoen, zijn inmiddels in uitvoering genomen en deels gerealiseerd, aldus de staatssecretaris.

## **DEEL B: BELEGGINGSCONTRACTEN PENITENTIAIRE INRICHTINGEN**

### **7 OVEREENKOMST 1**

#### **7.1 Algemeen**

Op 28 september 1993 sloot de Rgd met een beleggingsmaatschappij een raamovereenkomst inclusief een modelhuurovereenkomst voor de huur van vijf penitentiaire inrichtingen. De looptijd van deze overeenkomsten is 25 jaar. Na afloop heeft de Rgd het recht de gebouwen te kopen. De aankoopssom van de gebouwen uit de raamovereenkomst is afhankelijk van de inflatie en bedraagt minimaal 37,5% van de stichtingskosten.

#### **7.2 Sluiten raamovereenkomst**

De Rekenkamer stelde een aantal tekortkomingen vast in de fase van het sluiten van de overeenkomst.

Ten eerste stelde niet de Rgd maar de belegger de concepten van de raamovereenkomst op. De Rgd heeft de Centrale Directie Juridische Zaken van het Ministerie van VROM (CDJZ) ingeschakeld bij de onderhandelingen over het contract. Uit de dossiers blijkt dat CDJZ op diverse punten kritiek had op de concept-overeenkomsten. De Rekenkamer constateerde dat dit niet in alle gevallen heeft geleid tot aanpassingen van het contract. CDJZ achtte het niet noodzakelijk de Landsadvocaat in te schakelen.

Ten tweede bleek uit een door de Rgd in oktober 1996 opgeleverd evaluatierapport over de raamovereenkomst, uitgevoerd in opdracht van de directeur-generaal van de Rgd, dat wel allerlei bepalingen met betrekking tot verzuimen van de Rgd zijn opgenomen (bijvoorbeeld boetebeding bij stoppen financiering of huurbetalingen), maar dat bepalingen ontbreken bij het niet nakomen van verplichtingen door de belegger.

Ten derde had de Rgd voor deze overeenkomst geen specifieke administratieve organisatie (AO) beschreven en geen interne controleprocedures (IC) opgesteld. De Rgd beschikte niet over standaard- of minimumvoorwaarden voor het sluiten van dergelijke overeenkomsten. In mei 1996 kwam een AO/IC tot stand voor de desbetreffende overeenkomst.

Tenslotte heeft de toenmalige Minister van VROM niet aan de Tweede Kamer gemeld dat afgeweken is van het financieringsbeleid. Deze overeenkomst betrof operational lease. Operational lease is duurder dan financial lease. Het verschil is afhankelijk van de mate waarin de risico's, zoals het leegstands- en onderhoudsrisico, bij de belegger liggen en hoe deze door hem worden ingeschat. Een ander verschil tussen beide leasevormen is dat bij operational lease het gebouw na afloop van de overeenkomst niet automatisch in eigendom komt bij de gebruiker.

#### **7.3 Kenmerken overeenkomst**

##### *7.3.1 Onduidelijkheden in de overeenkomst*

De Rekenkamer constateerde op basis van haar dossieronderzoek dat de raamovereenkomst met de belegger diverse onduidelijkheden bevatte, waaronder een betreffende de adviseurskosten.

De Rgd heeft verzuimd in het contract op te nemen welk bedrag de belegger maximaal in rekening mag brengen aan adviseurskosten en wat onder adviseurskosten moet worden verstaan. In feite heeft de Rgd een

open-einde-regeling tot stand gebracht. De belegger heeft f 1,5 miljoen aan adviseurskosten bij de Rgd in rekening gebracht. De Rgd bestrijdt diverse van deze bedragen. Het betreft onder meer niet-gespecificeerde beheerskosten en niet-gespecificeerde nota's van notarissen, juridische en fiscale adviseurs, mede vanwege een gevoerde juridische procedure tussen de belegger en zijn bank. Omdat deze adviseurskosten deel uitmaken van de stichtingskosten op basis waarvan de huur wordt bepaald, kan een en ander consequenties hebben voor de hoogte van de huur.

In 1996 is voor de controle van de ingediende declaraties en externe accountant ingehuurd. De beleidslijn van de Rgd is dat kosten niet vergoed worden als er twijfel bestaat over de redelijkheid en billijkheid van de in rekening gebrachte kosten.

### 7.3.2 *Hiaten in de overeenkomst*

De Rekenkamer constateerde verder dat diverse zaken in het raamcontract niet waren geregeld, te weten:

- de voorwaarden waaronder de belegger een financieringsconstructie met een geldgever zou mogen sluiten. Hierdoor had de Rgd geen recht van instemming met, noch invloed op de hoogte van de tijdens de bouw te betalen financieringsrente.
- afspraken over de eigendom van eventueel door de belegger te betalen investeringen. Omdat het met de belegger overeengekomen bedrag onvoldoende leek voor de realisatie van alle projecten heeft de Rgd f 65 miljoen gereserveerd voor eigen investeringen in de geleaste penitentiaire inrichtingen. Hiervan is inmiddels circa f 30 miljoen feitelijk geïnvesteerd. Wanneer na afloop van het 25-jarige contract mocht blijken dat de Rgd de inrichtingen niet langer wil huren, noch ze wil verwerven valt de restwaarde van deze investeringen hierdoor aan de belegger toe.
- afspraken over de eigendom van door de Rgd betaalde investeringen. Deze zijn van belang in verband met onderhoud, vervanging en verzekering.
- neerwaartse aanpassing van het aanvangsrendement indien de kapitaalmarktrente zou dalen tussen het moment dat de principe-overeenkomst was gesloten en de feitelijke afsluiting van het contract. De Rekenkamer stelde vast dat tijdens de onderhandelingen in de periode november 1992–september 1993 over het aanvangsrendement van de belegging<sup>14</sup>, de rente op de kapitaalmarkt, een indicatie voor dit rendement, was gedaald. Ten tijde van het afsluiten van het contract in september 1993 was bekend dat deze daling (tot juni 1993) 0,54%-punt bedroeg. Toch is het aanvangsrendement onveranderd gebleven en vastgesteld op het niveau dat al in november 1992 was overeengekomen (8,3% van de stichtingskosten). In het eerste jaar betaalt de Rgd hierdoor f 1,8 miljoen meer huur dan wanneer het rendementspercentage met 0,54%-punt zou zijn verlaagd. Over de gehele looptijd van het contract bedraagt het verschil ten nadele van de Rgd f 23 à f 24 miljoen (bij een disconteringsvoet van resp. 6% en 7% en een jaarlijkse inflatie van resp. 2% en 3%).

### 7.4 **Uitvoering raamovereenkomst**

De Rekenkamer stelde vast dat de Rgd voor de uitvoering van deze overeenkomst geen specifieke AO had beschreven. Reeds in februari 1994 meldde de directeur van de afdeling Financiën en Economie dat dit het geval was. Pas in mei 1996 werd een specifiek voor deze overeenkomst geldende AO opgesteld.

Hoewel in de loop van 1993 formeel de beschikkende functie werd gescheiden van de controlerende functie stelde de Rekenkamer vast dat

<sup>14</sup> Het aanvangsrendement is het rendement voor de berekening van de eerste jaarhuur. In volgende jaren wordt de huur tengevolge van prijsstijgingen aangepast.



bij de uitvoering van de overeenkomst tot eind 1995 de gewenste functiescheiding niet in de praktijk werd gebracht. Degene die namens de Rgd alle onderhandelingen had gevoerd werd met ingang van 1 juli 1993 hoofd van de op die datum gestarte afdeling Toetsing. Deze afdeling toetste onder meer de contracten. De onderhandelaar heeft in september 1993 namens de Rgd de raamovereenkomst geparafeerd. Tot eind 1995 heeft deze medewerker activiteiten ontplooid voor de uitvoering van de overeenkomst. Dit werd overigens mede veroorzaakt doordat diverse andere medewerkers van de Rgd die opeenvolgend belast waren met de uitvoering slechts korte tijd in functie waren. Een en ander heeft er toe geleid dat de Rgd

- teveel depotrente betaalde
- een ongeautoriseerde verplichting is aangegaan.

Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat de Rgd speculeerde met de depotvergoeding en -rente en er sprake was van risico's voor de kwaliteit van het onderhoud. Hierna worden deze vier punten toegelicht.

#### *Teveel betaalde depotrente*

De medewerker die namens de Rgd de onderhandelingen voerde is op 19 november 1993 met de belegger een wijziging van de overeenkomst overeengekomen, zonder medeweten van de dienstleiding van de Rgd. Deze wijziging had tot gevolg dat de Rgd verplicht was het volledige depot van f 289 miljoen voor alle vijf penitentiaire inrichtingen vanaf die dag op te nemen. In de raamovereenkomst was opgenomen dat dit per project zou gebeuren, vanaf de datum dat feitelijk voor die projecten middelen benodigd zouden zijn. Slechts voor twee van de vijf projecten was direct een depot nodig. Hierdoor heeft de Rgd naar schatting van de Accountantsdienst van het Ministerie van VROM f 6,4 miljoen extra aan depotrente moeten betalen aan de belegger. Als argument voor deze keuze werd door de Rgd aangevoerd dat een rentestijging werd verwacht. Een berekening van het eventueel te behalen financiële voordeel werd niet gemaakt.

#### *Ongeautoriseerde verplichting*

In 1995 bleek dat het door de belegger ter beschikking gestelde bedrag van f 333 miljoen onvoldoende was om alle projecten te kunnen financieren. Hoewel op grond van de raamovereenkomst de mogelijkheid bestond extra geld te lenen, bleek de belegger deze financiering niet te kunnen realiseren. De Rgd moest de overschrijding, circa f 65 miljoen, op grond van de overeenkomst daarom voor eigen rekening nemen. De eerder gemelde medewerker die met de belegger onderhandelde zegde dit op 10 november 1995 schriftelijk aan de belegger toe. De belegger wenste deze toezegging als zekerheid te gebruiken voor het afsluiten van een overbruggingskrediet. Toen de bank waar dit krediet zou worden afgesloten bij de Rgd verifieerde of de bewuste persoon tekenbevoegd was, bleek dit niet het geval te zijn. Via een brief van de directeur-generaal van de Rgd eind november 1995 is een en ander daarna gecorrigeerd. De belegger had f 30 miljoen van het door de Rgd zelf geïnvesteerde bedrag van f 65 miljoen via een bank voorgefinancierd. De Rekenkamer stelde vast dat er door de Rgd met de belegger geen afspraken waren gemaakt over de financieringsvoorwaarden van het voorgefinancierde overschrijdingsbedrag.

#### *Speculatie met depotvergoeding en -rente*

De hypothecaire lening van de belegger van f 289 miljoen werd door de bank in een depot gestort. Hieruit zouden de rekeningen van de

aannemers en de projectontwikkelaar betaald kunnen worden. Op aanraden van een extern adviseur koos de Rgd ervoor de te ontvangen depotvergoeding voor het nog niet gebruikte depotbedrag te baseren op de geldmarktrente en de te betalen depotrente over dit bedrag op de rente op de kapitaalmarkt. Deze keuze berustte op de verwachting dat de geldmarktrente hoger zou zijn dan de rente op de kapitaalmarkt, waardoor een winst zou zijn te realiseren. Deze verwachting was gebaseerd op de toen geldende situatie. Normaliter is de kapitaalmarktrente echter hoger dan de geldmarktrente. Op het moment van het sluiten van de financieringsovereenkomst tussen de belegger en de bank bleek de kapitaalmarktrente 0,4%-punt hoger dan de geldmarktrente, waardoor de Rgd verlies leed. Daarna is dit ongunstige verschil voortdurend toegenomen tot mei 1996, waarna het zich stabiliseerde op circa 3,5%-punt. De AD van het Ministerie van VROM stelde in haar verslag over 1995 vast dat deze constructie niet in de raamovereenkomst was vastgelegd, maar mondeling was afgesproken. Zij constateerde dat de Rgd door de genoemde voorwaarde gedurende de gehele bouwtijd verlies heeft geleden op het in depot gezette geld.

#### *Onderhoud*

De looptijd van het onderhavige contract bedraagt 25 jaar. De Rgd verwacht voor rijksgebouwen dat in het algemeen na tien tot twintig jaar aanpassingen nodig zijn om de gebruikskwaliteit op het gewenste niveau te handhaven<sup>15</sup>. Doordat de eigendom bij de geleaste penitentiaire inrichtingen volledig in handen is van een belegger, bestaat het risico dat deze niet bereid zal zijn deze aanpassingen te realiseren op het door de Rgd gewenste moment. Indien de belegger de aanpassingen wel wil aanbrengen zal dit slechts kunnen na onderhandelingen over de voorwaarden.

#### **7.5 Samenvatting tekortkomingen en risico's**

In schema 1 zijn de financiële en niet-financiële gebreken in de raamovereenkomst samengevat. Uit dit schema blijkt dat de financiële nadelen voor de staat in de tientallen miljoenen gulden zouden kunnen lopen.

---

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld Rijkshuisvestingsplan, p. 10 en bijlage 3, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 891, nrs. 1–5

**Schema 1 Overzicht van enkele gebreken in voorwaarden en bij uitvoering overeenkomst voor vijf penitentiaire inrichtingen**

	financiële nadelen/risico's
operational i.p.v. financial lease	duurder dan financial lease en à fonds perdu, omvang financieel nadeel niet bekend (bij elk rendementsverschil van 0,25%-punt circa f 12 miljoen duurder dan financial lease) <sup>1</sup> ,
geen afbakening adviseurskosten	eventueel te hoge declaraties ad f 1,5 miljoen
rendement te hoog gezien ontwikkeling markt-rente	maximaal f 23 miljoen duurder over hele looptijd <sup>1</sup>
foute beslissing over rente (rentespeculatie)	omvang financieel nadeel niet bekend
teveel betaalde depotrente door te vroeg in depot zetten	f 6,4 miljoen
	niet-financiële nadelen/risico's
operational lease i.p.v. financial lease	niet automatisch eigendomsoverdracht na afloop contract
eenzijdige belangenbehartiging belegger in contract	verplichtingen voor Rgd, veel minder voor belegger
geen afspraken over eigen investeringen Rgd van f 65 miljoen	bij niet aankopen pand vervallen deze aan belegger, voorzover ze op dat moment nog een economische waarde vertegenwoordigen; onduidelijkheid over onderhoud, vervanging en verzekering van deze uitgaven
geen specifieke AO voor uitvoering contract	functievermenging, aangaan niet geautoriseerde verplichting

<sup>1</sup> bij een disconteringsvoet van 6%/7% en een jaarlijkse inflatie van 2%/3%

**7.6 Aanpak problemen raamovereenkomst**

Eind 1993 onderkende de Rgd de noodzaak om de overeenkomst aan te passen. In het voorjaar van 1994 is in overleg tussen het Ministerie van Justitie en de Rgd besloten dat de Rgd een brief naar de belegger zou sturen waarin zou worden aangekondigd dat er bij Justitie en de Rgd behoefte bestond om op onderdelen van de lopende contracten nadere afspraken te maken. De Rekenkamer stelde vast dat tot de afsluiting van haar onderzoek in juli 1997 de belegger nooit schriftelijk is verzocht mee te werken aan wijzigingen in de overeenkomst, hoewel er wel conceptbrieven zijn opgesteld.

Om de problemen tot een oplossing te brengen, is in het voorjaar van 1996 een speciale stuurgroep ingesteld onder leiding van de directeur-generaal van de Rgd. De stuurgroep heeft als strategie te onderhandelen over het totale pakket aan problemen. Het betreft een omvangrijke lijst van problemen, waarvan de potentiële financiële consequenties voor de Rgd in diverse gevallen nog niet in kaart zijn gebracht. In afwachting van eventuele gerechtelijke procedures werd medio 1997 niet onderhandeld.

## **8 OVEREENKOMST 2**

### **8.1 Algemeen**

Op 23 december 1992 sloot de Rgd een overeenkomst met een projectontwikkelings- en beleggingsmaatschappij voor de ontwikkeling, realisatie en verhuur van één penitentiaire inrichting. Op 16 juli 1993 bereikten de Rgd en de belegger overeenstemming over de huurovereenkomst. De huur is in 1995 ingegaan. De looptijd van de overeenkomst is 25 jaar. Na afloop heeft de Rgd het recht het gebouw te kopen voor 37,5% van de stichtingskosten.

### **8.2 Tekortkomingen overeenkomst**

Net als bij de eerste overeenkomst stelde niet de Rgd maar de notaris van de belegger de concepten van de overeenkomst op. De Rekenkamer stelde vast dat ook deze overeenkomst diverse tekortkomingen bevat. Zo ontbreken de voorwaarden betreffende de overdracht van rechten en plichten zoals die in de raamovereenkomst voor gerechtsgebouwen zijn geregeld. De voorwaarden waaronder de overdracht van rechten en plichten van het gehuurde mogen plaatsvinden zijn wel geregeld in de ontwikkelings- en realisatieovereenkomst, maar niet in de later gesloten huurovereenkomst. Evenmin is iets geregeld over de voorwaarden waaronder de belegger een financieringscontract mag afsluiten.

De Rekenkamer stelde vast dat hoewel de Rgd in interne berekeningen uitging van een omvang van het voor rekening van het door de eigenaar/belegger uit te voeren onderhoud van 0,7%-punt van de stichtingskosten, hij dit onderhoud heeft afgekocht voor 0,42%-punt van de stichtingskosten. De Rgd kon geen onderbouwing geven voor deze keuze. Hierdoor heeft de belegger mogelijk een bonus in de jaarlijkse huuropbrengst ontvangen van 0,28% -punt van de stichtingskosten, f 0,34 miljoen. Over de gehele looptijd van de overeenkomst betreft het een bonus van circa f 5 miljoen (bij een disconteringsvoet van resp. 6% en 7% en een jaarlijkse inflatie van resp. 2% en 3%).

### **8.3 Uitvoering overeenkomst**

De huur is ingegaan op 10 maart 1995. Er is overeengekomen dat de Rgd een huurprijs betaalt, die is afgeleid van de stichtingskosten en de Btw hierover. De huur zelf is daarmee vrij van Btw. De Rekenkamer stelde vast dat door de tekortkomingen in de overeenkomst ten aanzien van de eigendomsoverdracht van rechten en/of verplichtingen het voor de belegger mogelijk bleek te zijn om een Btw-constructie toe te passen en om de Rgd in de positie van onderhuurder te plaatsen. Medio 1996 ontdekte de Rgd dat de belegger een dergelijke constructie was aangegaan. Deze constructie levert de belegger in ieder geval een financieringsvoordeel op. De Btw over de stichtingskosten (f 16,8 miljoen) wordt namelijk eerst geheel terugontvangen van de Belastingdienst en vervolgens jaarlijks in gedeelten terugbetaald. Een van de gevolgen van deze constructie is dat de grondslag voor de huur (de stichtingskosten) zonder Btw lager uitkomt dan de grondslag die bij de vaststelling van de huurprijs is overeengekomen. Op basis van die lagere grondslag zou de jaarlijkse huur lager zijn dan de huidige werkelijke jaarlijkse huur. Indien de Rgd niet in staat is bij de belegger een lagere huur te bedingen, betaalt de Rgd over de looptijd van het contract, op grond van de berekeningen van de Rgd, circa f 21,5 miljoen (contante waarde) extra. Bovendien berekende de Rgd dat de koopsom na afloop van het contract (37,5% van de stichtingskosten) door de te hoge grondslag f 1 miljoen à f 1,5 miljoen (contante waarde) te hoog is.

Het totale belastingeffect is moeilijk te berekenen omdat deze mede afhangt van de mutaties in de vennootschapsbelasting.

#### 8.4 Samenvatting tekortkomingen en risico's

In schema 2 zijn de beschreven financiële en niet-financiële gebreken in de raamovereenkomst samengevat. Uit dit schema blijkt dat de financiële nadelen voor de staat in de tientallen miljoenen guldens zouden kunnen lopen.

##### Schema 2 Overzicht van gebreken in voorwaarden en bij uitvoering overeenkomst voor een penitentiaire inrichting

	financiële nadelen/risico's
operational lease i.p.v. financial lease	duurder dan financial lease en à fonds perdu, financieel nadeel niet bekend
btw-constructie	mogelijk enkele tientallen miljoenen guldens te veel betaalde huur door Rgd
ongunstige afkoop onderhoud	f 5 miljoen duurder over hele looptijd <sup>1</sup>
	niet-financieel nadeel/risico
operational lease i.p.v. financial lease	niet automatisch eigendomsoverdracht na afloop contract

<sup>1</sup> bij een disconteringsvoet van 6%/7% en een jaarlijkse inflatie van 2%/3%

#### 8.5 Aanpak problemen overeenkomst

In 1996 vorderde de Rgd f 2,66 miljoen teveel betaalde huur terug. Hiermee ging de belegger niet akkoord. Vanaf begin 1997 trachtte de Rgd de penitentiaire inrichting te kopen en daarmee het contract af te kopen. Op 27 februari 1998 is de penitentiaire inrichting door de Rgd gekocht voor f 142,9 miljoen. Vooruitlopend op de koop heeft de Rgd besloten om de belegger tegemoet te komen in de Btw-problematiek door de ingehouden huurbetalingen alsnog te voldoen, onder voorbehoud van rechten.

## 9 INTEGRITEIT

Een aantal taken en werkzaamheden van de rijksoverheid, zoals het sluiten van contracten, kan leiden tot de aantasting van de integriteit van de openbare sector.

De Rekenkamer constateerde dat er in de periode 1993–1995 rond het aangaan en uitvoeren van de overeenkomsten voor penitentiaire inrichtingen met projectontwikkelaars en beleggers op diverse gebieden risico's waren voor aantasting van de integriteit. Zo was voor het aangaan en het uitvoeren van deze overeenkomsten geen specifieke administratieve organisatie beschreven. Eveneens ontbrak een interne controle op de activiteiten in het kader van deze overeenkomsten. De Rekenkamer stelde op grond van dossieronderzoek vast dat de Rgd de onderhandelingen over de raamovereenkomst voor vijf penitentiaire inrichtingen slechts overliet aan één medewerker. Bovendien bleek uit de door de Rgd in 1996 uitgevoerde evaluatie van deze raamovereenkomst dat de organisatie aan de desbetreffende medewerker niet alleen deze taken opdroeg, maar dat hij vanaf 1 juli 1993 ook was belast met het toezicht op onder meer zijn eigen beslissingen.

Verder kwam de Rgd de interne procedures voor de selectie van projectontwikkelaars niet na. Een verantwoordingsplicht en feitelijke verantwoordingsstukken over de onderhandelingen met de projectontwikkelaars ontbraken.

Inmiddels heeft de Rgd maatregelen genomen om deze risico's in de toekomst te voorkomen, onder meer door het beschrijven van administratieve procedures voor het opstellen en uitvoeren van dergelijke overeenkomsten.

## 10 ACCOUNTANTSDIENST

De AD van het Ministerie van VROM heeft geparticipeerd in een financiële werkgroep van CAP'96. Doel van deze werkgroep was om via korte kanalen besluitvorming te kunnen laten plaatsvinden over financiële aangelegenheden betreffende CAP'96. Daarbij werd ernaar gestreefd zoveel mogelijk knelpunten vooraf te signaleren en met elkaar te bespreken in plaats van achteraf door toetsende en controlerende instanties hiermee te worden geconfronteerd.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD niet eerder dan eind 1995 signaleerde dat er problemen waren met de uitvoering van het raamcontract voor de vijf penitentiaire inrichtingen. In het accountantsrapport over 1995 maakte de AD melding van enkele problemen. De Rekenkamer constateerde dat de reikwijdte van de controletaak zoals deze door de AD was gedefinieerd zich niet uitstrekte tot het controleren van de in het kader van JR 120/CAP'96 afgesloten ontwikkelings- en realisatieovereenkomsten voor alternatieve financiering. Deze overeenkomsten vonden geen weerslag in de financiële administratie omdat er geen comptabele financiële verplichtingen mee gepaard gingen (geen verplichtingen en geen uitgaven). Pas na oplevering van een object ontstond er voor de Rgd een huurbetaling en een daaraan gerelateerde verplichting. In het kader van de controle van de financiële administratie waren deze overeenkomsten voor de AD daarom geen object van controle. Door de begrensde opvatting van haar controletaak heeft de AD tot eind 1995 nooit gekeken naar de genoemde contracten voor alternatieve financiering. Hierdoor is ook niet nagegaan of deze contracten in het kader van het voorafgaand toezicht aan IRF ter goedkeuring zijn voorgelegd<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Zie voor een nadere analyse van de uitvoering van het voorafgaand toezicht door IRF hoofdstuk 4.

## 11 AFKOOP CONTRACTEN

In december 1994 is het aangescherpte kabinetsbeleid ten aanzien van leasing en huren in werking getreden<sup>17</sup>. Uitgangspunt hierbij was dat de huisvestingsprojecten worden gerealiseerd volgens de meest doelmatige financieringswijze. Het gevolg was dat nieuwe huisvestingsprojecten in beginsel à fonds perdu worden gefinancierd, behoudens een aantal situaties waarin kan worden aangetoond dat een lease- of huurplossing financieel doelmatiger is.

Als uitvloeisel hiervan heeft de Rgd in 1996 en 1997 besloten tot de aankoop van een gerechtsgebouw en een penitentiaire inrichting uit JR 120/CAP'96. De Rekenkamer is nagegaan hoe de keuze tot aankoop van deze beide projecten is onderbouwd.

De Rgd heeft voor de berekening van de maximale aankoopprijs een toetsingskader opgesteld, waarmee IRF heeft ingestemd. Belangrijke variabelen in de berekening zijn de rente, de inflatie, de disconteringsvoet en de restwaarde van een pand na de beschouwingsperiode. In het toetsingskader is bepaald dat de restwaarde in principe berekend wordt op basis van gedifferentieerd afschrijven. Daarbij wordt per bouwdeel een verschillende afschrijvingstermijn gehanteerd. Gebaseerd op ervaringsgegevens resulteert dit in een afschrijving van gemiddeld circa 3% per jaar ofwel een afschrijvingsperiode van 30 jaar.

De Rekenkamer stelde vast dat binnen de Rgd verschillende methoden werden gehanteerd voor het bepalen van de restwaarde, te weten de afkoopwaarde uit het contract (penitentiaire inrichting) en de grondwaarde (gerechtsgebouw). Ook voor de looptijd werden verschillende veronderstellingen gehanteerd. Voor de penitentiaire inrichting werd uitgegaan van de nog resterende looptijd van het contract van 22 jaar, voor het gerechtsgebouw werd uitgegaan van de periode van 30 jaar, conform het toetsingskader. De keuze voor deze van het toetsingskader afwijkende en onderling verschillende berekeningen werd niet onderbouwd. IRF stemde met beide aankoopverzoeken in zonder op deze afwijking c.q. verschillen te wijzen.

---

<sup>17</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, nr. 24 027, nr. 1.



## 12 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer heeft begrip voor de context waarin het JR-120 programma tot stand moest komen. Tijdens het onderzoek benadrukte de Rgd dat de politieke en maatschappelijke druk om in korte tijd een omvangrijk bouwprogramma te realiseren groot was en dat, gezien het in het Regeerakkoord 1989 beschikbaar gestelde jaarbudget voor dit programma, er weinig andere mogelijkheden waren dan de gewenste projecten door middel van leasefinanciering te realiseren. Naar de mening van de Rekenkamer vormt deze context echter een onvoldoende excuus voor de omvangrijke tekortkomingen die zij signaleerde.

De Rekenkamer concludeert dat de overeenkomsten voor penitentiaire inrichtingen die de Rgd met beleggers sloot, veel tekortkomingen vertoonden. Het gaat om omvangrijke financiële nadelen, maar ook om andere risico's voor het Rijk. De Rekenkamer becijferde de financiële schade voor de Rgd voor de twee met beleggers afgesloten overeenkomsten door te hoge huurbetalingen over de hele leaseperiode, op globaal enkele tientallen mogelijk oplopende tot vele tientallen miljoenen gulden.

De Rekenkamer is van oordeel dat de Rgd in de periode van eind 1993 tot eind 1995 te laat en onvoldoende actie heeft ondernomen om de geconstateerde problemen het hoofd te bieden.

De Rekenkamer beveelt aan in eventueel in de toekomst te sluiten beleggingscontracten de bepaling op te nemen dat het aanvangsrendement neerwaarts zal worden aangepast indien de kapitaalmarktrente zou dalen tussen het moment waarop de principe-overeenkomst wordt gesloten en de feitelijke afsluiting van het contract.

### *Informatievoorziening aan de Staten-Generaal*

Hoewel in 1991 is gemeld dat penitentiaire inrichtingen à fonds perdu of via financial lease zouden worden gefinancierd, zijn uiteindelijk operationale leaseovereenkomsten afgesloten. Dergelijke contracten zijn duurder dan financial lease, omdat meer risico's bij de belegger worden gelegd, waarvoor een risicopremie moet worden betaald. Ook de eigendomsvoorwaarden zijn ongunstiger dan bij financial lease. De Staten-Generaal zijn over deze aspecten van het CAP'96 programma niet geïnformeerd.

### *Integriteit*

De Rekenkamer concludeert dat er bij het onderhandelen, afsluiten en uitvoeren van de ontwikkelings- en beleggingsovereenkomsten voor de penitentiaire inrichtingen in de periode 1992–1995 binnen de Rgd onvoldoende waarborgen waren om een eventuele aantasting van de integriteit te voorkomen.

De Rekenkamer beveelt aan afwijkingen van de interne richtlijnen voor het selecteren van contractpartijen schriftelijk vast te leggen en te motiveren.

### *Afkoop contracten*

De Rekenkamer concludeert dat de Rgd geen consistente berekeningsmethode hanteerde voor het bepalen van de doelmatigheid van de aankoop van een gehuurd pand. Hierdoor wordt het risico gelopen dat een ondoelmatige aankoop wordt goedgekeurd, waardoor het Rijk meer betaalt dan wanneer zou zijn doorgehuurd.

De Rekenkamer beveelt IRF en de Rgd aan eenduidige en concrete afspraken te maken over de hantering van het toetsingskader voor de

aankoop van onroerend goed, in het bijzonder over de berekening van de restwaarde van een gebouw na afloop van het huurcontract en de periode waarover de berekening moet worden uitgevoerd.

### 13 REACTIES BEWINDSLIEDEN

#### *Algemeen*

De bewindslieden van VROM en Financiën wezen beiden op het besluit van het kabinet uit 1994 om het beleid ten aanzien van leasing en huren aan te scherpen. De minister van VROM vond dat het rapport op een aantal punten onnodig negatief was en de situatie ernstiger voorstelde dan zij is.

#### *Overeenkomsten*

De minister van VROM gaf aan dat zij naar aanleiding van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek van de Rgd uit oktober 1996 passende maatregelen genomen had om fouten te voorkomen of de gevolgen daarvan te mitigeren. In juridische en financiële zin zijn de resultaten van de getroffen maatregelen volgens haar positief. Mede op basis van een positieve uitspraak van de president van de Haagse rechtbank is in 1997 en 1998 een huurbetaling van in totaal circa f 28 miljoen opgeschort, aldus de minister. Daarmee is naar haar mening een belangrijk deel van de door de Rekenkamer gevreesde financiële risico's voorshands afgedekt. Niettemin is volgens de minister gebleken dat de voorbereiding van enkele projecten tekortkomingen heeft vertoond.

Met betrekking tot de constatering van de Rekenkamer dat de belegger de opsteller was van het contract merkte de minister van VROM op dat zij het niet van doorslaggevend belang acht dat een verhuurder in de vorm van een concept-contract zijn «leveringsvoorwaarden» formuleert. Ook bij de Staat is dit een gebruikelijke vorm (standaard huurcontracten van de Dienst Domeinen bij private verhuur). Verder constateerde zij dat binnen VROM in ieder geval een onafhankelijke juridische toets van het concept-contract heeft plaatsgevonden. In procedureel opzicht zijn volgens de minister dus de nodige stappen verricht, zij het dat bij het eindresultaat nog kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Zij antwoordde de mening van de Rekenkamer te delen dat het, gezien de complexiteit van het contract, in het onderhavige geval wenselijk zou zijn geweest een second opinion in te winnen bij de Landsadvocaat. Zij zegde toe in toekomstige gevallen (voor zover die zich nog voor zullen doen) hiervoor zorg te dragen.

De zinsnede dat de te hoge huurbetalingen op enkele tientallen tot mogelijk vele tientallen miljoenen guldens te becijferen zouden zijn, onderschreef de minister van VROM niet, omdat er met alle toezichthoudende instanties en extern geraadpleegde deskundigen is afgestemd dat in de onderhavige gevallen een acceptabele huurprijs werd bedongen.

Het oordeel dat de Rgd in de periode 1993–1995 onvoldoende actie heeft ondernomen om de geconstateerde problemen het hoofd te bieden, behoefde volgens de minister van VROM nuancering. Er zijn diverse acties ondernomen om dreigende problemen tot een beheersbare omvang terug te brengen. Zij gaf aan dat ook de Tweede Kamer vooraf is geïnformeerd over (mogelijke) problemen die ontstonden door de grote tijdsdruk op het programma voor penitentiaire inrichtingen, waarbij zij verwees naar de publicaties «Gevangeniswezen» (Tweede Kamer, 22 999). De minister meldde dat er interne evaluatiestudies zijn verricht, waarop ook delen van het Rekenkameronderzoek zijn gebaseerd en dat er diverse organisatorische, preventieve en curatieve acties zijn ondernomen. De opvatting van de Rekenkamer dat (vaak achteraf gezien) de maatregelen niet alle tijdig en voldoende waren, kon de minister van VROM onderschrijven.

De aanbeveling om in beleggingscontracten bepalingen op te nemen aangaande neerwaartse bijstellingen van het aanvangsrendement, voordat het contract daadwerkelijk ingaat, kon de minister eveneens in algemene zin onderschrijven. Zij tekende hier wel bij aan dat de (eventuele) prijs van zo'n clause in redelijke verhouding dient te staan tot de mogelijke financiële voordelen. Zij wees hierbij op het Kabinetstandpunt dat deze vorm van «beleggingscontracten» niet meer zal worden gehanteerd.

De aanbeveling van de Rekenkamer om afwijkingen van interne richtlijnen schriftelijk vast te leggen kon de minister van VROM onderschrijven. Zij besloot haar reactie met de opmerking dat de selectie van contractpartijen thans onder de Europese aanbestedingsregels valt en dat daaraan bij VROM/Rgd strikt de hand wordt gehouden.

#### *Informatievoorziening Staten-Generaal*

De conclusies inzake de informatievoorziening aan de Staten-Generaal onderschreef de minister beslist niet. Zij gaf enkele voorbeelden uit de volgens haar zeer ruime informatievoorziening aan de (Tweede Kamer der) Staten-Generaal, naast de rapportages «Tussenbericht JR-120».

- Het frequent overleg met de Tweede Kamer over het gevangeniswezen dat werd gevoerd door hetzij de minister van Justitie, hetzij de staatssecretaris van Justitie, mede naar aanleiding van de publicaties «Gevangeniswezen» (Tweede Kamer, 22 999). Ook namens haar ambtsvoorganger is daarbij gesproken over de problemen ten aanzien van de financiering van het programma voor uitbreiding van de celcapaciteit, over de kosten versus de tijdigheid van realisering van het programma.
- De persberichten die werden verstrekt bij officiële aangelegenheden inzake penitentiaire inrichtingen, waarin ondermeer concreet werd gemeld wat de financieringsvorm was van de betreffende penitentiaire inrichting;
- Tenslotte laten de achtereenvolgende begrotingen van haar ambtsvoorganger geen enkele twijfel over aard en omvang van de financiering van de penitentiaire inrichtingen. De operationele lease-overeenkomst (= huurcontract met kooprecht), die in begrotingstechnische termen onder huren vallen, zijn sinds 1994 steeds in de begroting verantwoord en dus geautoriseerd.

#### *Integriteit*

Met betrekking tot het aandachtspunt van de integriteit verwees de minister van VROM naar het onderzoek van de dienst Recherchezaken van haar ministerie. Uit dit onderzoek, waaraan door de betrokken medewerkers de volle medewerking is verleend, zijn volgens haar geen aanwijzingen over eventuele aantasting van de integriteit naar voren gekomen. De conclusie op dit punt is dat de mandatering in 1993 onvoldoende duidelijk was geregeld. Achteraf kan terecht worden geconcludeerd dat op sommige momenten de formele vastlegging van genomen beslissingen beter had moeten plaatsvinden, aldus de minister. Zij was van mening dat de relatief korte periode waarin een zeer groot aantal projecten moest worden gefinancierd, in toen moeilijke omstandigheden in de vastgoedmarkt, een belangrijke oorzaak was van die ommissie. De conclusie dat er in de periode 1992–1995 inzake de overeenkomsten voor penitentiaire inrichtingen binnen de Rgd onvoldoende waarborgen waren om aantasting van de integriteit te voorkomen, onderschreef zij.

### *Afkoop contracten*

Met betrekking tot de doelmatigheidsberekeningen inzake de afkoop van contracten onderschreven de ministers van VROM en Financiën de visie van de Rekenkamer dat verschillende methoden zijn gehanteerd. Zij voegden daaraan echter toe dat dit, gezien het afgesloten contract, ook noodzakelijk was, omdat er sprake was van twee verschillende uitgangspunten die evenwichtig moesten worden afgewogen. Enerzijds zijn er de algemene uitgangspunten in het toetsingskader dat is afgesproken met het ministerie van Financiën, anderzijds zijn er de concrete afspraken op projectniveau die zijn vastgelegd in een reeds afgesloten contract. De minister van Financiën gaf verder aan dat het verschil het gevolg is van het hanteren van scenario-analyses om de gevoeligheid van de doelmatigheidsberekening en daarmee de hardheid van de uitkomsten te toetsen. De hantering van deze scenario's wijst er volgens hem op dat afwijkingen van de algemene uitgangspunten van het toetsingskader op de genoemde specifieke punten wel zijn onderkend. Een en ander maakt het volgens de ministers onontkoombaar om voor beide situaties berekeningen op te stellen.

De minister van VROM voegde toe dat over de diverse rekenvarianten intensief afstemming heeft plaatsgevonden met het ministerie van Financiën.

De aanbeveling voor eenduidige afspraken over het toetsingskader voor de aankoop van onroerend goed werd door beide ministers onderschreven.

## 14 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van het voornemen van de minister van VROM om de belangrijke leerpunten uit het onderzoek in te brengen bij de systematische aanpak van evaluaties van bouwprogramma's. Het verheugt de Rekenkamer dat de staatssecretaris van VROM voortvarend is begonnen met het implementeren van haar aanbevelingen.

Het is de Rekenkamer niet duidelijk waarom de minister stelt dat het gebruikersonderzoek methodologische tekortkomingen vertoont. De Rekenkamer heeft voor alle aspecten de mate van tevredenheid op dezelfde wijze gemeten (% tevredenheid gebruikers). Dat voor een aantal aspecten de normen door andere bewindslieden zijn gesteld is volgens haar niet relevant.

Zij hoopt dat ook voor de penitentiaire inrichtingen, net als inmiddels voor de gerechtsgebouwen, een methode voor de meting van de gebruikers-tevredenheid zal worden ingevoerd.

De Rekenkamer is verheugd dat de staatssecretaris van VROM de ontbrekende evaluaties voor de gerechtsgebouwen heeft laten verrichten en gaat er van uit dat hij op basis van de resultaten nagaat in hoeverre het werken met projectontwikkelaars voor gerechtsgebouwen voor- of nadelig was.

De Rekenkamer is het eens met de ministers van Financiën en VROM dat de berekeningen over de hoogte van de meerkosten van de afgesloten lease-contracten ten opzichte van à fonds perdu financiering tentatief zijn. De werkelijke meerkosten zijn pas na afloop van de contracten te bepalen. Wel wijst de Rekenkamer erop dat indien de huidige rentestand zich gedurende de looptijd van de contracten handhaaft de meerkosten eerder hoger dan lager dan het genoemde bedrag van f 370 miljoen zullen uitkomen.

De Rekenkamer is het ook eens met het antwoord van de minister van Financiën dat grote raamcontracten niet aan het zicht van het Ministerie van Financiën zijn onttrokken vanwege het periodieke overleg waarin mutaties ten opzichte van eerder ingediende programma's ter instemming aan IRF werden voorgelegd. Deze instemming geldt echter niet voor de zes overeenkomsten die naast de raamcontracten werden afgesloten. De Rekenkamer heeft van deze overeenkomsten in de dossiers geen documenten gevonden die erop zouden kunnen wijzen dat deze ter goedkeuring aan IRF werden voorgelegd.

De minister van VROM gaat in haar reactie over de te hoge huurbetalingen voor de twee overeenkomsten voor penitentiaire inrichtingen naar de mening van de Rekenkamer ten onrechte voorbij aan het feit dat een deel van de meerkosten niet veroorzaakt is door de financieringsvorm, maar door gebreken in de contracten en tijdens de uitvoering. Deze gebreken hadden voorkomen kunnen worden als de uitvoeringsorganisatie zorgvuldiger was opgezet en had gefunctioneerd. Volgens haar is het voor Overeenkomst 1 ook nog niet zeker dat alle potentiële financiële nadelen die zij signaleerde verholpen zijn. Het is dan ook maar de vraag of een belangrijk deel van de gesignaleerde risico's is afgedekt.

De Rekenkamer ontkent niet dat de Staten-Generaal in de afgelopen jaren veel informatie hebben ontvangen over CAP'96. Wel merkt zij op dat zij in geen van de door de minister van VROM genoemde documenten heeft

kunnen vinden dat voor de penitentiaire inrichtingen operational lease-overeenkomsten zijn afgesloten, noch dat de eigendomsvoorwaarden van deze overeenkomsten ongunstiger zijn dan bij financial lease. Naar de mening van de Rekenkamer had het voor de hand gelegen dat de (toenmalige) minister van VROM met de Staten-Generaal in overleg was getreden over het voornemen in afwijking van eerdere aankondigingen operational lease-overeenkomsten te sluiten.

Tot slot merkt de Rekenkamer op dat onder politieke druk weliswaar versneld een omvangrijk bouwprogramma tot stand is gekomen, maar dat dit wel geleid heeft tot gebreken in de projectontwikkeling en tot een dure financiering.

project	contractuele planning	realisatie
Alkmaar	1-1-1996	2-4-1996
Almelo	1e kwartaal 1995	31-3-95
Amsterdam	februari 1996	4-3-96
Arnhem – nieuwbouw	1-4-1996	31-9-96
– renovatie	4e kwartaal 1997	april 97
Assen	3e kwartaal 1995	17-7-95
Breda nieuwbouw	20-7-1996	2-9-96
Den Bosch	april 1998	6-5-98
Den Haag – uitbreiding	1-4-1996	april-juni 96
– renovatie	medio 1997	maart 98
Dordrecht	eind 1994	10-2-95
Groningen	1e kwartaal 1997	2-10-98
Leeuwarden	20-7-1994	20-7-94
Maastricht	juli 1994	1-11-94
Middelburg	medio maart 1995	14-7-95
Roermond	mei 1994	25-11-94
Rotterdam	mei 1996	3-6 / 17-7-96
Tiel	eind 1994	5-7-96
Utrecht	ultimo 1997	<sup>1)</sup>
Zutphen – nieuwbouw	1-9-1996	11-9-96
– renovatie	1e kwartaal 1997	17-10-97

<sup>1</sup> (gedeeltelijk) nog in uitvoering



**Geplande en gerealiseerde investeringen van projecten uit JR-120  
(bedragen x f 1 miljoen, prijspeil 1996, incl. btw)**

project	taakstellend budget	realisatie	opmerkingen
Alkmaar	48,5	47,5	
Almelo	45,3	45,2	
Amsterdam	50,5	48,0	verbouw kantoren + post diversen lager dan geraamd
Arnhem	65,3	62,1	uitgaven grondverwerving lager
Assen	39,3	39,6	extra kosten sloop/bouwrijp maken
Breda	6,3	5,8	bijkomende kosten lager dan geraamd
Den Bosch	159,3	163,5	meer kantoorruimte gehuurd
Den Haag	155,0	194,6	70% groter oppervlak gehuurd
Dordrecht	6,3	6,5	
Groningen	68,3	66,0	
Leeuwarden	67,4	66,3	inrichting + gebruikersinstallaties lager
Maastricht	62,7	61,9	
Middelburg	37,1	37,1	
Roermond	38,9	39,8	extra: telematicavoorzieningen
Rotterdam	186,7	180,8	
Tiel	8,8	8,8	
Utrecht	(150,5)	in uitvoering	
Zutphen	49,2	50,9	
Totaal <sup>1</sup>	1 094,7	1 124,2	

<sup>1</sup> in de totaaltelling zijn alleen afgeronde projecten opgenomen.

**In gebruikersonderzoek betrokken gerechtsgebouwen, de datum van ingebruikneming en de projectvorm**

project	datum ingebruikneming	projectvorm
1 Alkmaar	01-05-96	nieuwbouw op nieuwe locatie
2 Almelo	01-06-95	nieuwbouw op nieuwe locatie
3 Arnhem	30-09-96	vervangende nieuwbouw en renovatie
4 Assen	04-09-95	vervangende nieuwbouw en renovatie
5 Leeuwarden	01-08-94	nieuwbouw gerechtsgebouw en renovatie Hof
6 Maastricht	07-11-94	verbouw en uitbreiding op nieuwe locatie
7 Middelburg	01-10-95	nieuwbouw op nieuwe locatie
8 Roermond	16-12-94	nieuwbouw op nieuwe locatie
9 Rotterdam	01-09-96	nieuwbouw op nieuwe locatie
10 Zutphen	04-11-96	vervangende nieuwbouw en renovatie

**Aspecten waarover minimaal 25% van de gebruikers negatief oordeelt**

---

aantal parkeerplaatsen	60
oppervlakte van de grote zittingszaal	42
oppervlakte magazijnruimten	40
vandalismebestendigheid wanden	36
hoeveelheid daglicht in cellencomplex	34
vandalismebestendigheid plafonds	30
oppervlakte raadkamers	28
oppervlakte dynamisch archief	27
oppervlakte vergaderruimte	25

---

De gerechtsgebouwen zijn in het kader van het beleid volgens de Structuurschets Verkeer en Vervoer II zoveel mogelijk op korte afstand van de stations, bij knooppunten van openbaar vervoer gebouwd. Voor de locaties van de gerechtsgebouwen gelden strenge normen ten aanzien van het aantal parkeerplaatsen. Circa 60% van alle gebruikers vindt het aantal parkeerplaatsen (zeer) onvoldoende.

project	planning	realisatie
<i>penitentiaire inrichting</i>		
Almelo	16-12-1994	16-12-1994
Almere	7-12-1995	2-2-1996
Alphen a/d Rijn	31-12-1995	28-2-1996
Den Haag		
– systeembouw	30-11-1995	5-2-1995
– (De Sprang) <sup>1</sup>	24-10-1997	23-1-1998
– overige	(30-10-1996) <sup>2</sup>	<sup>2</sup>
Doetinchem	1-10-1994	29-9-1994
Dordrecht	31-12-1995	18-2-1996
Grave	28-2-1995	3-4-1995
Heerhugowaard	31-12-1994	31-1-1995
Hoorn	1-12-1994	15-2-1995
Krimpen a/d IJssel	31-12-1995	28-3-1996
Lelystad	1-3-1995	10-3-1995
Middelburg	1-10-1994	28-10-1994
Rotterdam Noordsingel		
– souterrains	30-9-94	15-12-94
– systeembouw cellen	31-12-94	30-3-95
Stevensbeek	1-7-1994	27-9-1994
Tilburg	31-1-1994	1-4-1994
Veenhuizen	22-12-1995	3-4-1996
Vught – unit 2	30-9-1994	25-10-1994
– unit 3	15-11-1993	15-6-1994
– unit 5 EBI	15-3-1995	18-12-1996
– unit 6	17-1-1995	31-05-1996
Zoetermeer	31-12-1995	1-3-1996
Zutphen	30-11-1995	14-4-1997
Zwolle	15-10-94	18-10-94
<i>TBS-inrichting</i>		
Poortugaal	31-3-1996	1-9-96
Groningen – nieuwbouw	1-6-1995	13-7-95 <sup>3</sup>
– renovatie	15-9-95	30-10-95
<i>jeugdinstelling</i>		
Nijmegen	15-1-1995	16-2-1995
Spijkenisse	12-1-1995	13-4-1995
Zutphen	31-12-1995	15-8-1996
Sassenheim	31-12-1995	27-11-1997

<sup>1</sup> huidige projectnaam: Unit 3 PCD, managementgebouw, entreegebouw, fietsenstalling

<sup>2</sup> Oorspronkelijk 11 deelprojecten, waarvan 2 zijn vervallen. Resterende deels naar CAP'98, deels nog in uitvoering. Hierbij spelen problemen rond o.a. welstand, art. 19, interne prioriteitsstelling.

<sup>3</sup> met uitzondering van beveiligingsinstallatie.

**Geplande en gerealiseerde investeringen van projecten uit  
CAP'96 (bedragen x f 1 miljoen, prijspeil 1996, incl. btw)**

project	voorlopig budget	definitief budget	realisatie
<i>penitentiaire inrichting</i>			
Almelo	37,0	40,4	38,4
Almere	73,0		70,3
Alphen a/d Rijn	76,9		77,5
Den Haag	88,4		87,5
Doetinchem	20,0		19,9
Dordrecht	78,4		79,0
Grave	22,5		24,2
Heerhugowaard	59,9		66,0
Hoorn	20,0		23,2
Krimpen a/d IJssel	102,9		105,5
Lelystad	114,2		126,5
Middelburg	37,0	40,2	37,5
Rotterdam Noordsingel	14,1		14,1
Stevensbeek		3,4	3,4
Tilburg	niet opgesteld	niet opgesteld	(53,3)
Veenhuizen		36,5	37,1
Vught		102,4	103,1
Zoetermeer	76,6		74,0
Zutphen		69,9	72,6
Zwolle	59,9		66,5
<i>TBS-inrichting</i>			
Poortugaal		57,5	57,5
Groningen		44,5	46,5
<i>jeugdinstelling</i>			
Nijmegen		26,6	24,2
Spijkenisse		42,0	41,9
Zutphen		34,3	34,3
Sassenheim		35,1	35,5
<b>totaal<sup>1</sup></b>		<b>1 339,5<sup>2</sup></b>	<b>1 366,2</b>

<sup>1</sup> exclusief projecten waarvoor geen planning is opgesteld

<sup>2</sup> definitieve budgetten + , indien afwezig, voorlopige budgetten

**In gebruikersonderzoek betrokken penitentiaire inrichtingen en hun opleveringsdatum**

---

project	datum oplevering
Doetinchem	september 1994
Zwolle	oktober 1994
Middelburg	oktober 1994
Almelo	december 1994
Heerhugowaard	januari 1995
Lelystad	maart 1995
Spijkensisse*	april 1995
Almere	februari 1996
Dordrecht	februari 1996
Alphen a/d Rijn	februari 1996
Nijmegen*	februari 1996
Krimpen a/d IJssel	maart 1996
Zoetermeer	maart 1996
Zutphen*	augustus 1996

---

\* jeugdinrichting

**Kwaliteitsaspecten waarover minimaal 25% van de gebruikers negatief oordeelt**

Ruimtelijke voorzieningen	
Oppervlakte magazijnruimten	76 %
Oppervlakte arbeidsruimte	46 %
Bereikbaarheid met openbaar vervoer	46 %
Oppervlakte totale kantoorruimte	39 %
Oppervlakte ontvangstruimten	39 %
Oppervlakte medische ruimten	38 %
Oppervlakte badafdeling	36 %
Oppervlakte stilteruimten	35 %
Oppervlakte totale vergaderruimte	35 %
Oppervlakte technische ruimten	32 %
Situering isoleerafdeling	32 %
Situering magazijnruimten	32 %
Oppervlakte kantoorruimten	29 %
Oppervlakte isoleerafdeling	27 %
Oppervlakte fitnessruimten	25 %
Arbeids- en leefklimaat	
Ventilatievoorzieningen in kantoorruimten	48 %
Ventilatievoorzieningen in verblijfsruimten gedetineerden	42 %
Temperatuurbeheersing in kantoorruimten	41 %
Temperatuurbeheersing in verblijfsruimten gedetineerden	38 %
Temperatuurbeheersing in werkruimten gedetineerden	34 %
Ventilatievoorzieningen in werkruimten gedetineerden	34 %
Exploitatie en onderhoud	
Energiezuinigheid	47 %
Onderhoud en reinigbaarheid wandmaterialen	36 %
Vandalismebestendigheid plafonds	33 %
Vandalismebestendigheid wandmaterialen	32 %
Onderhoud en reinigbaarheid vloermaterialen	28 %
Storingsgevoeligheid van elektrische installaties	26 %

---

	Voorwaarde
1	het contract is slechts toegestaan voor een nieuwbouwproject
2	het contract luidt in guldens
3	het contract is halverwege te beëindigen
4	er bestaat een 1 op 1 koppeling tussen het leasecontract en het te financieren object
5	de leasecontracten hebben een vaste nominale rente
6	de vaste klim-index in de leasecontracten, waarmee de jaarlasten toenemen, bedraagt niet meer dan 1,5
7	aankoop van de objecten is mogelijk uiterlijk na tien jaar, vervolgens om de vijf jaar
8	de aankoopsom is gelijk aan de resterende hoofdsom plus een eventuele boete
9	de boete bij aankoop is maximaal 5% bij een resterende looptijd van langer dan vijf en korter dan of gelijk aan 10 jaar en maximaal 3% bij een resterende looptijd korter dan of gelijk aan vijf jaar

---