


PERSBERICHT

25 februari 2021

Verslag aan het federaal parlement:

Bouw van de nieuwe NAVO-zetel – verslag bij het einde van de werf



Het Rekenhof heeft een nieuw onderzoek gewijd aan het beheer van de overheidsopdrachten die Defensie heeft geplaatst in het kader van de bouw van de nieuwe NAVO-zetel in Brussel. Dit verslag vervolledigt de verslagen die werden gepubliceerd in oktober 2008 (aanvang van het project) en december 2014 (halverwege de bouw). Het Rekenhof concludeert voornamelijk dat Defensie de financiële risico's die het project voor de Belgische Staat impliceerde, voldoende onder controle heeft gehouden. Het project heeft in totaal 20 maanden vertraging opgelopen. De vertraging stemt overeen met de volledige voorlopige oplevering van de hoofdopdracht van de bouw op 9 maart 2017. De volledige definitieve oplevering had plaats op 17 september 2020. Ondanks extra kosten ten opzichte van de offertes, blijven de eindkosten van de opdrachten in totaal onder het budget dat de NAVO in 2009 machtigde. Het Rekenhof formuleert aanbevelingen voor het beheer van dermate ingewikkelde projecten.

In 2004 belastte de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) België ermee in haar naam het bouwproject van haar nieuwe permanente zetel in Brussel te beheren. In 2006 stelde het Rekenhof een meerjarenauditplan op voor het project. Het publiceerde een eerste auditverslag in oktober 2008 (aanvang van het project) en een tweede in december 2014 (halverwege de bouw). In dit laatste verslag bij het einde van werf onderzoekt het opnieuw het beheer van de overheidsopdrachten die Defensie in het kader van het project heeft geplaatst.

De overheidsopdrachten die Defensie geplaatst heeft, hebben betrekking op de architecturale studies en de technische prestaties, de afbraak van het oude kwartier Koning Albert I, het optrekken van de hoofdgebouwen en de gemeenschappelijke infrastructuur (met inbegrip van de inrichting van 24 delegaties en het passief IT-netwerk), de audiovisuele uitrusting en het elektronische beveiligingssysteem. Gelet op de omvang van de werken kon Defensie zich parallel via ondersteunende opdrachten omringen met gespecialiseerde externe bureaus.

De hoofdopdracht voor de bouw werd op 25 juni 2010 aan BAM Alliance gegund. De uitvoering ervan werd verstoord door uiteenlopende omstandigheden (weersomstandigheden, architecturale wijzigingen enz.). Daardoor hebben Defensie en BAM

Alliance verschillende overeenkomsten gesloten over termijnverlengingen, schadevergoedingen, voorschotten en nieuwe prijsberekenningsmethodes.

De extra kosten en vertragingen kunnen door meerdere redenen worden verklaard. Sommige waren onvoorzienbaar en niet te vermijden; andere, die wel voorzienbaar waren, zouden de initiële kosten hebben doen stijgen als ze van bij het begin waren geïntegreerd (veiligheidsvereisten, door de NAVO bevolen werken, anomalieën in de opdrachtdocumenten enz.). Ook de verstoringen door de laattijdige indienststelling van het actief IT-netwerk (ANWI) door de NAVO hebben de termijnen verlengd en tot extra kosten geleid. Er zijn ook redenen die gedeeltelijk zijn toe te schrijven aan BAM Alliance (thesaurieproblemen, beheer van de onderaannemers, laattijdige afwerking van de planning, problemen met studies, onvoldoende personeel enz.). De vele actoren die betrokken waren bij de bouw hebben eveneens vertragingen en extra kosten in de hand gewerkt.

Hoewel België van de NAVO een vergoeding krijgt van 3 % van de werkelijke kosten van de werken (22,9 miljoen euro), heeft het netto 2,4 miljoen euro kosten gedragen om het project te beheren. Die zijn voornamelijk toe te schrijven aan de financiering van een *Project Management Team* (PMT) dat bij Defensie werd opgericht om de studies en werken te leiden. Die berekening houdt echter geen rekening met de politieke en economische winsten van de inplanting van de NAVO-zetel in Brussel. Het PMT heeft de dwingende beperkingen van de NAVO moeten beheren en doorgeven (uitzonderlijke veiligheidseisen, talrijke wijzigingen en kritieke vertragingen van de ANWI-opdracht). Het heeft ook de uitvoering moeten beheren van de hoofdopdracht voor de bouw door een algemene onderneming die koos voor een strikte lezing van het bestek in haar voordeel.

De wijzigingen in de opdracht werden geformaliseerd in verrekeningen, waarvan het Rekenhof een selectie onderzocht. Heel wat verrekeningen zijn het gevolg van fouten of onnauwkeurigheden in de opdrachtdocumenten. De onvoorzienbaarheid van bepaalde wijzigingen kan weliswaar worden betwist, maar het Rekenhof stelt vast dat het PMT een serieuze prijscontrole heeft toegepast.

De meeste ondersteunende opdrachten of opdrachten die rechtstreeks samenhangen met de verwezenlijking van het gebouw werden verlengd als gevolg van de verlengingen van de hoofdopdracht. Door die verlengingen moesten de ondersteunende prestaties immers ook worden voortgezet tot de definitieve oplevering van de hoofdopdracht op 17 september 2020 (prestaties van architectuur en bouwkunde, toezicht op de conformiteit en de kwaliteit van de uitvoering van de werken, kostencontrole enz.). De laattijdige terbeschikkingstelling van de lokalen of van het actief IT-netwerk hebben ook geleid tot vertraging bij de opdrachten voor audiovisuele uitrusting en elektronische beveiliging. Tot slot hebben de wijzigingen en extra werken het volume aan ondersteunende prestaties en dus de looptijd en de kosten ervan doen oplopen.

Ondanks de extra kosten van 44 % van de hoofdopdracht voor de bouw in vergelijking met de initiële offerte, blijft het eindbedrag (657 miljoen euro zonder prijsherzieningen) onder het budget dat de NAVO in 2009 machtigde (679 miljoen euro, zonder herzieningen en onvoorziene uitgaven die op 5 % werden bepaald).

Het initiële bedrag (zonder prijsherzieningen) van alle opdrachten samen (offertes) was 569 miljoen euro. Het eindbedrag is 826 miljoen euro (+45,2 %), zonder prijsherzieningen. Die extra kosten van 257 miljoen euro vloeien hoofdzakelijk voort uit de bedragen uit de

vergoedingsovereenkomsten die met de hoofdaannemer werden gesloten en uit de toegekende termijnverlengingen. Het PMT is van oordeel dat die wijzigingen noodzakelijk waren en onlosmakelijk samenhangen met de kenmerken van de initiële opdracht, omdat anders de uitvoering van de opdracht op onaanvaardbare wijze zou worden verstoord.

Omdat Defensie de opdrachten in naam van de Navo heeft gegund, zijn ze niet onderworpen aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die de essentiële wijzigingen in een opdracht tijdens de uitvoering ervan strikt omkadert. Het Rekenhof onderstreept niettemin dat, zelfs al is die rechtspraak niet van toepassing, dergelijke wijzigingen een negatieve invloed hebben op de beginselen van mededinging en gelijke behandeling en op het principe van de forfaitaire prijzen, aangezien de uitgevoerde opdracht niet meer de opdracht is die aan mededinging werd onderworpen.

Tot besluit kan worden gesteld dat Defensie de financiële risico's van het project voor de Belgische Staat voldoende onder controle heeft gehouden. Het project heeft in totaal 20 maanden vertraging opgelopen, hoofdzakelijk bij de hoofdopdracht voor de bouw. De andere opdrachten hebben de planning daarvan ondergaan. Ondanks de aanzienlijke extra kosten in vergelijking met het initiële bedrag van het geheel van de opdrachten, blijft het eindbedrag onder het door de NAVO in 2009 gemachtigde budget.

Voor het beheer van dermate ingewikkelde projecten beveelt het Rekenhof aan te vermijden om alleen de prijs als gunningscriterium te gebruiken, om de opdrachtdocumenten beter voor te bereiden, om duidelijke, nauwkeurige en eenduidige herzieningsclausules vast te leggen, om te zorgen voor een mechanisme om de projectauteurs te responsabiliseren of te overwegen de formule van *Design & Build* te hanteren om het risico van een onaangepast ontwerp over te dragen aan één opdrachtnemer en de werffase te vereenvoudigen.

In zijn antwoord van 9 oktober 2020 op het ontwerpverslag van het Rekenhof, is de minister van Landsverdediging van oordeel dat de conclusies positief zijn voor het projectmanagement en dat de aanbevelingen overeenstemmen met de oplossing die wordt toegepast voor de huidige grote projecten bij Defensie.

Informatie voor de pers

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

Het verslag "Bouw van de nieuwe NAVO-zetel – verslag bij het einde van de werf" werd aan het federaal parlement bezorgd. Het verslag, de synthese en dit persbericht zijn beschikbaar op www.rekenhof.be.