

Bouw van de nieuwe Navo-zetel – Verslag bij het einde van de werf

In 2004 belastte de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (Navo) België ermee in haar naam het bouwproject van haar nieuwe permanente zetel in Brussel te beheren. Het Rekenhof heeft al twee auditverslagen over dit project gepubliceerd, in oktober 2008 en december 2014.

Hoewel België van de Navo een vergoeding van 3 % (22,9 miljoen euro) van de werkelijke kosten van de werken krijgt, heeft het netto 2,4 miljoen euro kosten gedragen om het project te beheren. Die kosten dienden vooral voor de financiering van een Project Management Team (PMT) dat bij Defensie werd opgericht om de studies en werken te leiden. De berekening houdt echter geen rekening met de politieke en economische winsten van de inplanting van de Navo-zetel in Brussel.

De overheidsopdrachten die Defensie plaatste, hebben vooral 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 de 24 delegaties en het passief IT-netwerk), de audiovisuele uitrusting en het elektronisch beveiligingssysteem. Gelet op de omvang van de werken kon het PMT zich via ondersteunende opdrachten ook omringen met externe bureaus (permanent toezicht op de werken, stabiliteitscontrole, kostencontrole, documentenbeheer).

Voortgang van de werken en extra kosten voor de hoofdpdracht voor de bouw

Defensie gunde de hoofdpdracht voor de bouw op 25 juni 2010 aan BAM Alliance. De uitvoering werd echter verstoord door diverse omstandigheden (weersomstandigheden, architecturale wijzigingen enz.). Dat leidde ertoe dat Defensie en de aannemer verschillende overeenkomsten hebben gesloten die voorzien in termijnverlengingen, schadevergoedingen, voorschotten en nieuwe prijsberekeningsmethodes. De hoofdpdracht had 20 maanden vertraging ten opzichte van de initiële planning en heeft 44 % meer gekost dan het bedrag van de offerte.

Die extra kosten en vertragingen kunnen door meerdere redenen worden verklaard. Sommige waren onvoorzienbaar en onvermijdbaar (uitzonderlijke weersomstandigheden, onvoorzienbare ongemakken enz.). Andere waren voorzienbaar en zouden de initiële kosten hebben doen stijgen als ze van bij het begin in de opdracht waren opgenomen (uitzonderlijke veiligheidsvereisten, extra werken door wijzigingen die de Navo beval, anomalieën en tegenstrijdigheden in de opdrachtdocumenten enz.). Ook de verstoringen door de laattijdige indienstelling van het actief IT-netwerk (ANWI) door de Navo hebben de termijnen verlengd en tot extra kosten geleid.

Bepaalde redenen kunnen ook gedeeltelijk worden toegeschreven aan de algemene aannemer: thesaurieproblemen, beheer van de onderaannemers, onvoldoende aandacht voor de heel

strikte veiligheidsmaatregelen, laattijdige afwerking van de toeleveringsplanning, problemen met studies, onvoldoende personeel, looptijd van de opleveringsverrichtingen, problemen tijdens de uitvoering van bepaalde prestaties.

De wijzigingen in de opdracht, die al dan niet zijn opgenomen in de vergoedingsovereenkomsten, werden geformaliseerd in verrekeningen. Daarvan heeft het Rekenhof een selectie onderzocht. Bij de minst belangrijke is het niet altijd mogelijk alle feitelijke elementen te begrijpen die aan de oorsprong ervan liggen. De verrekeningen van grotere bedragen gaan vergezeld van veel beter onderbouwde verantwoordingsstukken. Heel wat verrekeningen zijn het gevolg van hiaten, fouten of onnauwkeurigheden in de opdrachtdocumenten. Hoewel de onvoorzienbaarheid van bepaalde wijzigingen kan worden betwist, stelt het Rekenhof vast dat het PMT een ernstige prijscontrole heeft toegepast.

Tot slot is het systeem van de opleveringen (controle van de conformiteit met de regels van de kunst en met de opdrachtvoorwaarden) heel ingewikkeld en werd het gewijzigd tijdens de uitvoering van de opdracht.

Voortgang van de werken en bevestigde extra kosten voor de andere opdrachten

De meeste ondersteunende opdrachten of opdrachten die rechtstreeks samenhangen met de verwezenlijking van het gebouw moesten worden verlengd als gevolg van de verlengingen van de hoofdopdracht voor de bouw. Door die verlengingen moesten immers ook de ondersteunende opdrachten worden voortgezet, tot de volledige oplevering van de hoofdopdracht op 17 september 2020. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de prestaties inzake architectuur en bouwkunde, het toezicht op de conformiteit en de kwaliteit van de uitvoering van de werken, de kostencontrole of het geïnformatiseerd platform voor documentenbeheer.

De laattijdige terbeschikkingstelling van de lokalen of van het actief IT-netwerk hebben eveneens geleid tot vertraging bij de uitvoering van de opdrachten voor de aankoop en installatie van de audiovisuele uitrusting en van het elektronische beveiligingssysteem.

Tot slot hebben ook de wijzigingen en extra werken het volume aan ondersteunende prestaties en dus de looptijd en de kosten van die opdrachten doen oplopen.

Extra kosten en vertragingen

Vertragingen zijn niet ongebruikelijk bij de uitvoering van grote werken, maar ze hebben een negatieve invloed, in het bijzonder op de kosten. Het project heeft in totaal 20 maanden vertraging opgelopen ten opzichte van de initiële planning. Die vertraging ligt hoofdzakelijk bij de hoofdopdracht voor de bouw. De andere opdrachten hebben globaal de planning van de hoofdopdracht gevolgd.

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) lager dan het budget dat de Navo in 2009 machtigde (679 miljoen euro, zonder herzieningen en onvoorziene uitgaven die op 5 % werden bepaald).

Voor de andere opdrachten (zonder de afbraak) had de Navo in 2009 een budget van 165 miljoen euro gemachtigd (met inbegrip van herzieningen en onvoorziene uitgaven). Ondanks de 61 miljoen euro extra kosten belooft het eindbedrag van het geheel van die opdrachten 163 miljoen euro, met inbegrip van de herzieningen en onvoorziene uitgaven.

Het initiële bedrag (zonder prijsherzieningen) van het geheel van de opdrachten (bedragen van de offertes) was 569 miljoen euro. Het eindbedrag is 826 miljoen euro (+45,2 %), zonder prijsherzieningen. De totale extra kosten van 257 miljoen euro vloeien hoofdzakelijk voort uit de bedragen in de vergoedingsovereenkomsten die met de hoofdaannemer werden gesloten en uit de gevolgen van de termijnverlengingen die aan de hoofdaannemer werden toegekend. Het PMT is bovendien van oordeel dat die wijzigingen noodzakelijk waren en onlosmakelijk samenhangen met de kenmerken van de initiële opdracht, op het gevaar af de uitvoering van die opdracht op onaanvaardbare wijze te verstoren.

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 in de loop van 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 principes van mededinging en gelijke behandeling en ook op het principe van de forfaitaire prijzen, aangezien de uitgevoerde opdracht niet meer de opdracht is die aan mededinging werd onderworpen.

De vele actoren die actief waren bij de verwezenlijking van de bouw hebben ook verträgen en extra kosten in de hand gewerkt. Het PMT heeft de dwingende vragen van de Navo moeten beheren en doorgeven (talrijke wijzigingen, uiterst strikte veiligheidseisen en kritieke verträgen van de ANWI-opdracht). Het heeft eveneens 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.

Conclusies en aanbevelingen

Defensie heeft de financiële risico's die het project voor de Belgische Staat impliceerde, voldoende onder controle gehouden. Het project kende in totaal 20 maanden vertraging. Die stemt overeen met de volledige voorlopige oplevering van de hoofdopdracht voor de bouw, die plaatshad op 9 maart 2017. De volledige definitieve oplevering vond plaats op 17 september 2020.

Ondanks de aanzienlijke extra kosten in vergelijking met het initiële bedrag van het geheel van de opdrachten, ligt het eindbedrag van die opdrachten in totaal lager dan het budget dat de Navo in 2009 machtigde. Defensie heeft bovendien gedurende de uitvoering van de opdracht een effectieve prijscontrole uitgevoerd.

Voor dermate ingewikkelde projecten beveelt het Rekenhof aan te vermijden om de prijs als enig gunningscriterium te gebruiken. Door middel van andere criteria of voorwaarden (bijvoorbeeld in verband met de kwaliteit van de opvolging of de garanties van de beschikbaarheid van de resources) kan de rendabiliteitsdwang van de aannemer, die de goede uitvoering van de werken kan beïnvloeden, worden verminderd.

Het beveelt ook aan de opdrachtdocumenten beter voor te bereiden en duidelijke, nauwkeurige en eenduidige herzieningsclausules vast te leggen om te anticiperen op de moeilijkheden die voortvloeien uit wijzigingen tijdens de uitvoering.

Het beveelt tot slot in voorkomend geval aan te zorgen voor een mechanisme om de projectauteurs te responsabiliseren of te overwegen de formule van Design & Build te gebruiken. Daarmee kan het risico van een onaangepast ontwerp worden overdragen van de aanbestedende overheid naar één opdrachtnemer en de werffase worden vereenvoudigd.

In haar 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.