

## **Samenvatting**

In 1996 besliste de Ministerraad in het kader van de meerjarenplannen van Justitie de Regie der Gebouwen te belasten met de bouw van nieuwe justitiepaleizen voor Antwerpen en Gent. Nagenoeg een decennium later waren beide gerechtsgebouwen, op basis van een alternatieve financiering via een promotieovereenkomst, voltooid en in gebruik.

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de kostprijs van de bouw van deze gerechtsgebouwen. Het had daarbij oog voor de evolutie sinds de eerste ramingen van de bouw- en investeringskosten, de verantwoording van de meerkosten van de bouw, de naleving van de reglementering op de overheidsopdrachten bij de gunning en uitvoering van de werken, de controle door de Regie op de verrekeningen en de naleving van de algemene aannemingsvoorwaarden evenals de recuperatie van de kosten die ten laste zijn van andere partijen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de investeringskost van het gebouw in Antwerpen 258,8 miljoen euro bedroeg, een veelvoud van de initiële raming (76,8 miljoen euro) op basis waarvan de Ministerraad in 1996 tot de bouw besliste. Voor Gent was de afwijking tussen de oorspronkelijke raming (49,6 miljoen euro) en de uiteindelijke investeringskost (voorlopig vastgesteld op 135,4 miljoen euro) kleiner.

Aangezien de investeringkosten niet alle kosten bevatten, werden sommige uitgaven rechtstreeks gedragen door de begroting van de Regie. Op die manier loopt de totale kost van het gerechtsgebouw van Antwerpen op tot 280,3 miljoen euro (nog te verhogen ingevolge een schadeclaim van 2,2 miljoen euro), die van Gent (voorlopig) tot 154,8 miljoen euro. Ook zijn er de bijkomende kosten verbonden aan de promotieovereenkomsten en de verkoop van de rechten en plichten van de Regie in deze overeenkomsten aan een derde-investeerder. Deze worden via de huuruitgaven jaarlijks op de begroting van de Regie aangerekend en zijn in de hoger genoemde bedragen niet begrepen. Het Rekenhof had in zijn 163<sup>e</sup> en 164<sup>e</sup> Boek aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers reeds meegedeeld welke supplementaire kosten aan de transacties met de derde-investeerders zijn verbonden.

Bij de afsluiting van het onderzoek van het Rekenhof (april 2010) waren beide dossiers financieel nog niet volledig afgewerkt. In het Antwerps dossier moeten de Regie en het Vlaams Gewest nog de eindafrekening opmaken voor de Amantunnel, die op vraag van het Vlaams Gewest in het bouwproject werd geïntegreerd. De Regie moet daarnaast ook nog de kosten van de aanleg van een regenwatercollector (0,26 miljoen euro) recupereren van het Vlaams Gewest. Voor het gebouw van Gent moet de Regie nog een bedrag van (voorlopig) 4,7 miljoen euro recupereren op de derde-investeerder. Ook heeft de Regie een schadeclaim van 5,4 miljoen euro lopen op de Stad Gent en een privéfirma wegens grondwatervervuiling. Daarnaast moeten enkele kleinere bedragen worden gerecupereerd van de Stad Gent, de FOD Justitie en een bank.

De ramingen van 1996 kunnen niet zomaar worden vergeleken met de kostprijs van de gebouwen, en dit niet alleen omwille van de evolutie van de prijzen en lonen. De ramingen steunden immers op onvolledige informatie zodat de draagwijdte van het project, zeker in Antwerpen, in 1996 onmogelijk correct kon worden ingeschat. Ook zou blijken dat de Regie en de FOD Justitie voor de opmaak van de ramingen verkeerde uitgangshypothesen hanteerden.

Voor de complexiteit van het Antwerpse gerechtsgebouw biedt een verklaring voor de hoge kostprijs ervan. Men koos immers voor een monumentaal bouwwerk met een internationaal vermaard architect die hoge esthetische eisen stelde. Zo

viel de kostprijs van de innoverende dakconstructie en gevelbekleding beduidend hoger uit dan de gedetailleerde ramingen die in voorbereiding van de aanbestedingen werden opgemaakt. Voorts zorgde de afstemming met de werf van de Amamtunnel onder het gerechtsgebouw (en waarvoor het Vlaams Gewest verantwoordelijk was) voor onvoorziene kosten en vertragingen. De Angelsaksische ontwerpmethodologie van de architect, gekenmerkt door een 'design as build'-aanpak waarmee de Regie weinig vertrouwd was, veroorzaakte op het terrein aansluitingsproblemen tussen percelen. Onder tijdsdruk werd hiervoor vooral naar pragmatische (en niet juridische) en soms kostelijke oplossingen gezocht. De korte uitvoeringstermijnen die aan de Regie werden opgelegd, maakten die aanpak in een aantal gevallen zelfs onvermijdelijk.

De Regie stond tijdens de uitvoering van de werken in voor de controle en het toezicht op de promotor en de werkzaamheden. Door de 'design as build'-aanpak die van de aannemers een meer actieve inbreng in de uitvoering van het ontwerp van het Antwerpse gerechtsgebouw vereiste, bleek het niet mogelijk de individuele verantwoordelijkheid vast te stellen van de betrokken partijen zodat de contractueel bepaalde strafclausules niet konden worden toegepast.

De belangrijkste verklaring voor de toename van de bouwkosten in Gent ligt in de grondwatervervuiling en de diverse termijnverlengingen die daarvan een gevolg waren.

In de praktijk werden de verrekeningen ingevolge meerwerken en meerkosten in hoofdzaak door de promotor zelf gecontroleerd. Dit hield risico's in. Zijn vergoeding werd immers op de bouwkost berekend, wat niet noodzakelijk aanzette tot het minimaliseren van de kosten, al waren er in de praktijk geen aanwijzingen dat de promotor de kostprijs zonder aanvaardbare reden verhoogde.

De aanpak van de Regie, met één leidend ambtenaar verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van het project, voldeed niet meer voor dergelijke complexe projecten. De overheid (beleidsmakers en de Regie als uitvoerder) beschikte bij de voorbereiding en uitvoering ervan niet over een kader om de beschikbare instrumenten en knowhow (financieel, juridisch, technisch, controle en rapportering) optimaal te gebruiken. Zo'n kader had het mogelijk moeten maken de uitbesteede projecten in goede banen te leiden en binnen een realistische en a priori aanvaarde budgettaire ruimte en timing te houden, en alle partijen op het geëigende moment op hun verantwoordelijkheid aan te spreken.

Het Rekenhof heeft aanbevelingen geformuleerd opdat de Regie in de toekomst procedureel, organisatorisch en juridisch beter zou zijn gewapend om de kostprijs voor dergelijke complexe bouwprojecten te beheersen en het administratief beheer en de interne controle op een meer transparante en efficiënte wijze te doen verlopen.

De administrateur-generaal van de Regie heeft de vaststellingen van het onderzoek onderschreven en meegedeeld dat hij het Rekenhof zal contacteren om samen met hem, de diensten van de Regie en de andere betrokken partijen overleg op te starten om de aanbevelingen te bespreken en concreter te maken.

De minister van Financiën, bevoegd voor de Regie der Gebouwen, antwoordde dat hij de vaststellingen van het Rekenhof onderschrijft en dat met de Regie zal worden nagegaan in welke mate aan de aanbevelingen gevolg zal worden gegeven. Hij heeft de Regie gevraagd het Rekenhof op de hoogte te houden over de verdere afhandeling van de verrekeningen en schadeclaims voor het gerechtsgebouw van Gent en de eindafrekeningen met betrekking tot de Amamtunnel in Antwerpen.