

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 novembre 2020

**RAPPORT D'AUDIT
DE L'INSPECTION DES FINANCES
SUR LES
DÉVELOPPEMENTS BUDGÉTAIRES
DU PROJET DE REGROUPEMENT
D'UN GRAND NOMBRE DE SERVICES
DE LA POLICE FÉDÉRALE
DANS LE CENTRE-VILLE DE BRUXELLES**

Audition avec les auteurs

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA MOBILITÉ, DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET
DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES
PAR
M. **Gilles VANDEN BURRE** ET
MME **Laurence ZANCHETTA**

SOMMAIRE

Pages

- I. Exposé introductif des inspecteurs des Finances,
M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann.....4
- II. Discussion entre les membres et les inspecteurs
des Finances, M. Pierre Reynders et Mme Béatrice
Baumann59

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 november 2020

**AUDITVERSLAG
VAN DE INSPECTIE VAN FINANCIËN
OVER DE BUDGETTAIRE
ONTWIKKELINGEN BETREFFENDE
DE HERGROEPING
VAN EEN GROOT AANTAL DIENSTEN
VAN DE FEDERALE POLITIE
IN HET CENTRUM VAN BRUSSEL**

Hoorzitting met de auteurs

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR MOBILITEIT, OVERHEIDSBEDRIJVEN
EN FEDERALE INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Gilles VANDEN BURRE** EN
MEVROUW **Laurence ZANCHETTA**

INHOUD

Blz.

- I. Inleidende uiteenzetting door de inspecteurs van
Financiën, de heer Pierre Reynders en mevrouw
Béatrice Baumann.....4
- II. Discussie tussen de leden en de inspecteurs van
Financiën, de heer Pierre Reynders en mevrouw
Béatrice Baumann.....59

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Jean-Marc Delizée

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA : Frieda Gijbels, Wouter Raskin, Tomas Roggeman
 Ecolo-Groen : Kim Buyst, Nicolas Parent, Cécile Thibaut
 PS : Jean-Marc Delizée, Mélissa Hanus, Laurence Zanchetta
 VB : Pieter De Spiegeleer, Frank Troosters
 MR : Emmanuel Burton, Vincent Scourneau
 CD&V : Jef Van den Bergh
 PVDA-PTB : Maria Vindevoghel
 Open Vld : Marianne Verhaert
 sp.a : Joris Vandenbroucke

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Michael Freilich, Sigrid Goethals, Yoleen Van Camp, Bert Wollants
 N ., Cécile Cornet, Guillaume Defossé, Dieter Vanbesien
 Malik Ben Achour, André Flahaut, Daniel Senesael, Sophie Thémont
 Steven Creyelman, Nathalie Dewulf, Erik Gilissen
 Christophe Bombled, Katrin Jadin, Florence Reuter
 Jan Briers, Franky Demon
 Gaby Colebunders, Roberto D'Amico
 Jasper Pillen, Tim Vandenput
 Melissa Depraetere, Anja Vanrobaeys

C. — Membres sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigde leden:

cdH : Josy Arens
 DéFI : Sophie Rohonyi

N-VA : *Nieuw-Vlaamse Alliantie*
 Ecolo-Groen : *Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
 PS : *Parti Socialiste*
 VB : *Vlaams Belang*
 MR : *Mouvement Réformateur*
 CD&V : *Christen-Democratisch en Vlaams*
 PVDA-PTB : *Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique*
 Open Vld : *Open Vlaamse liberalen en democraten*
 sp.a : *socialistische partij anders*
 cdH : *centre démocrate Humaniste*
 DéFI : *Démocrate Fédéraliste Indépendant*
 INDEP-ONAFH : *Indépendant - Onafhankelijk*

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 55 0000/000 : *Document de la 55^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*
 QRVA : *Questions et Réponses écrites*
 CRIV : *Version provisoire du Compte Rendu Intégral*
 CRABV : *Compte Rendu Analytique*
 CRIV : *Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*
 PLEN : *Séance plénière*
 COM : *Réunion de commission*
 MOT : *Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

Afkorting bij de numerering van de publicaties:

DOC 55 0000/000 : *Parlementair document van de 55^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
 QRVA : *Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
 CRIV : *Voorlopige versie van het Integraal Verslag*
 CRABV : *Beknopt Verslag*
 CRIV : *Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
 PLEN : *Plenum*
 COM : *Commissievergadering*
 MOT : *Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné, le 2 octobre 2019, le rapport d'audit de l'Inspection des Finances sur les développements budgétaires du projet de regroupement d'un grand nombre de services de la Police Fédérale dans le centre-ville de Bruxelles avec le vice-premier ministre et ministre de la Justice, chargé de la Régie des bâtiments, et M. Laurent Vrijdaghs, administrateur général et président du comité de direction de la Régie des bâtiments (CRIV 55 COM 019).

À l'occasion de cette réunion, votre commission a décidé d'également convier les auteurs du rapport d'audit à une audition, laquelle a eu lieu le 23 octobre 2019 et sur laquelle porte le présent rapport.

Le projet RAC s'est caractérisé par un haut degré de complexité et de technicité. L'articulation entre ses nombreuses composantes ajoute encore à cette complexité. Par conséquent, et compte tenu, d'une part, de l'importance et du caractère sensible du dossier, et d'autre part, du fait qu'il est apparu que la confection d'un compte-rendu intégral, sur le modèle de ce qui s'est fait à la suite de l'audition du 2 octobre susmentionnée, il a été convenu entre la Commission et l'Inspection des Finances que Monsieur Pierre Reynders et Madame Béatrice Baumann rédigerait eux-mêmes le rapport relatif à leur intervention, de manière à ce qu'il soit donné une image claire et précise des propos tenus au cours de l'audition. Ce travail s'est fait sur la base de la vidéo de l'audition (en version originale), telle que disponible en streaming sur le site web de la Chambre.

Par ailleurs, c'est également sur proposition de Monsieur Reynders et de Madame Baumann qu'une numération a été ajoutée aux questions et remarques des représentants des Commissions "Mobilité" et "Finances". Cette numérotation a pour but de mettre en évidence l'articulation entre des questions qui se rapportaient aux mêmes thèmes, et qui ont par conséquent fait l'objet d'une réponse globale (voir tableau de correspondance *infra* p. ###).

Enfin, il convient de préciser que les indications qui figurent en note en bas de page avec la mention "Note complémentaire" consistent en des éclairages apportés à destination des lecteurs du présent rapport en complément aux explications fournies en séance; ces éclairages reprennent des informations déjà disponibles dans le rapport d'audit élaboré par l'Inspection des Finances et mis à la disposition du Parlement par le gouvernement.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft op 2 oktober 2019 het auditverslag van de Inspectie van Financiën over de budgettaire ontwikkelingen betreffende de hergroepering van een groot aantal diensten van de Federale Politie in het centrum van Brussel besproken met de vice-eersteminister en minister van Justitie, belast met de Regie der Gebouwen en de heer Laurent Vrijdaghs, administrateur-generaal en voorzitter van het directiecomité van de Regie der Gebouwen (CRIV 55 COM 019).

Naar aanleiding van deze vergadering heeft uw commissie beslist om ook de auteurs van het auditverslag uit te nodigen voor een hoorzitting, die op 23 oktober 2019 heeft plaatsgevonden en waarop voorliggend verslag betrekking heeft.

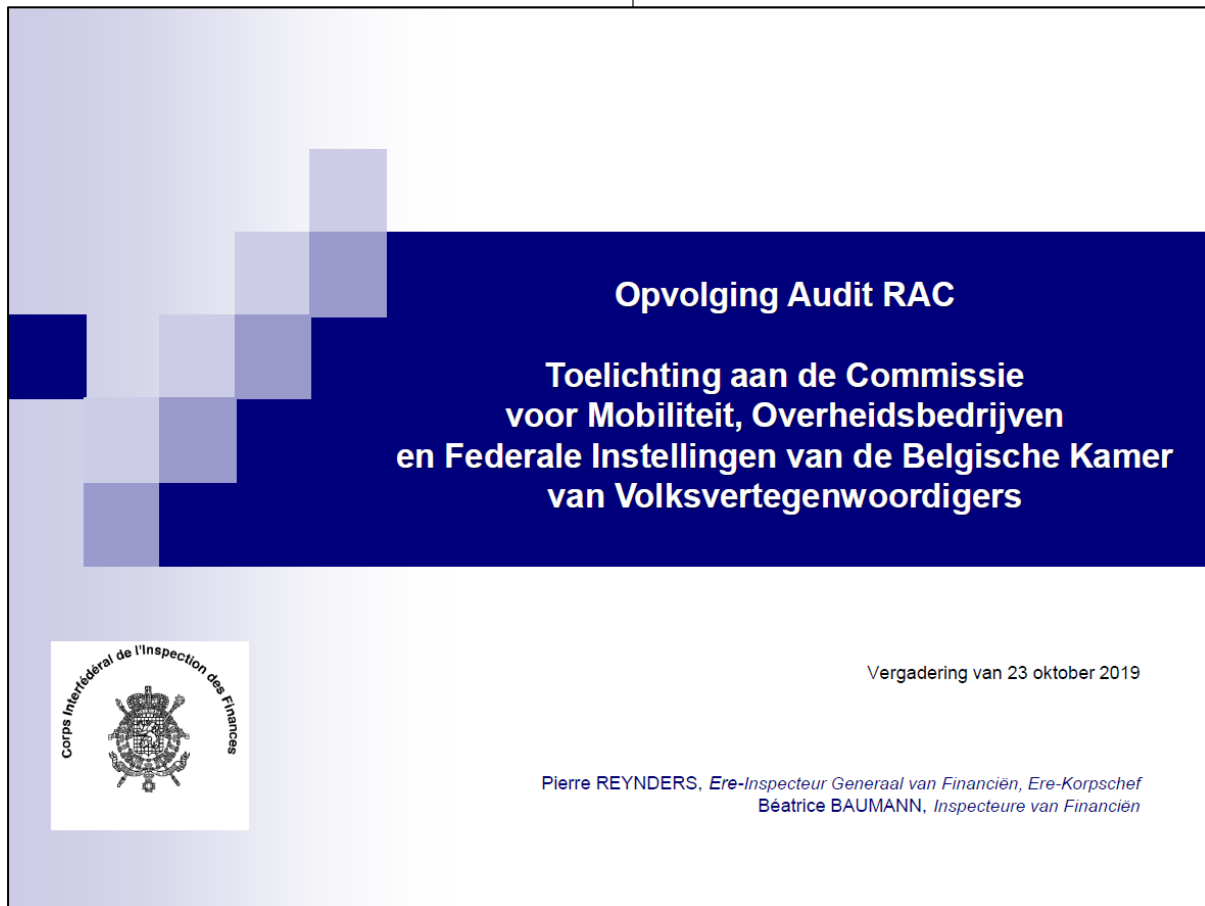
Het RAC-project toont een hoge graad van complexiteit en techniciteit. Bovendien is de samenhang van de talrijke samenstellende onderdelen ervan ook bijzonder complex geweest. Bijgevolg, en gelet op het belang en de gevoeligheid van dit dossier enerzijds, en op het feit dat het opmaken van een integraal verslag, zoals dit wel het geval was voor bovenvermelde hoorzitting van 2 oktober 2019, geen optie bleek anderzijds, werd in de loop van de voorbereiding van dit verslag tussen de Commissie en de Inspectie van Financiën overeengekomen dat de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann het verslag van hun tussenkomst zelf zouden schrijven opdat de boodschap die zij tijdens de hoorzitting in de commissie Mobiliteit meegaven duidelijk en precies zou worden weergegeven. Dat gebeurde op basis van de video-opname van de hoorzitting (in originele versie) zoals beschikbaar in streaming op de website van de Kamer.

Overigens werd, eveneens op voorstel van de heer Reynders en Mevrouw Baumann, een nummering aangebracht bij de vragen en opmerkingen van de vertegenwoordigers van de Commissies "Mobiliteit" en "Financiën" - voorstel waarmee werd ingestemd. Deze nummering heeft tot doel de samenhang duidelijk te maken tussen de vragen die betrekking hadden op hetzelfde thema en die derhalve het voorwerp hebben uitgemaakt van één globaal antwoord (zie matching-tabel *infra* op blz. ###).

Ten slotte wordt gepreciseerd dat de indicaties die voorkomen in de voetnoten met vermelding "Aanvullende aantekening" verduidelijkingen betreffen bestemd voor de lezers van onderhavig verslag als aanvulling op de toelichtingen tijdens de hoorzitting; deze verduidelijkingen hernemen informatie die reeds beschikbaar was in het auditverslag opgesteld door de Inspectie van financiën en door de regering ter beschikking gesteld van het Parlement

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. PIERRE REYNDERS, INSPECTEUR GÉNÉRAL HONORAIRE DES FINANCES ET ANCIEN CHEF DE LA POLICE (CORPS INTERFÉDÉRAL DE L'INSPECTION DES FINANCES) ET DE MME BÉATRICE BAUMANN, INSPECTEUR DES FINANCES (CORPS INTERFÉDÉRAL DE L'INSPECTION DES FINANCES)

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER PIERRE REYNDERS, ERE-INSPECTEUR-GENERAAL VAN FINANCIËN EN VOORMALIG KORPSCHIEF (INTERFEDERAAL KORPS VAN DE INSPECTIE VAN FINANCIËN) EN MEVROUW BÉATRICE BAUMANN, INSPECTEUR VAN FINANCIËN (INTERFEDERAAL KORPS VAN DE INSPECTIE VAN FINANCIËN)



Opvolging Audit RAC

Toelichting aan de Commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers



Vergadering van 23 oktober 2019

Pierre REYNDERS, *Ere-Inspecteur Generaal van Financiën, Ere-Korpschef*
Béatrice BAUMANN, *Inspecteure van Financiën*

L'audition à laquelle les auteurs de l'Audit RAC, M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann ont été invités par la commission de la Mobilité, des Entreprises Publiques et des Institutions fédérales, se décompose en deux parties:

- une présentation préalable;
- une séance de questions-réponses.

M. Pierre Reynders, Chef de Corps honoraire et auteur, avec Mme Béatrice Baumann, de l'audit RAC, introduit la présentation en indiquant qu'elle aura pour objet de décrire à la commission l'approche mise en œuvre, les résultats de l'analyse juridique et financière ainsi que les points d'attention et les pistes d'amélioration qui ont

De commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen heeft de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann, auteurs van het auditverslag inzake het RAC, uitgenodigd om deel te nemen aan een hoorzitting ter zake. Deze hoorzitting bestaat uit twee delen:

- een voorafgaande presentatie;
- een vraag- en antwoordsessie.

De heer Pierre Reynders, voormalig korpschef en medeauteur van het auditverslag inzake het RAC (samen met mevrouw Béatrice Baumann), steekt van wal met de mededeling dat met deze presentatie wordt beoogd de commissie inzicht te geven in de gevolgde aanpak en in de resultaten van de juridische en financiële analyse,

été identifiés dans une perspective, non pas centrée sur le passé mais orientée vers l'avenir.

Il précise à cet égard qu'à cet exposé seront intégrés quelques commentaires en réaction à ce qui a été communiqué à la commission par la Régie des Bâtiments lors de l'audition du 2 octobre 2019 (sur la base du projet de compte-rendu intégral dont lui-même et Mme Baumann ont pris connaissance). Il précise également qu'il ne s'agit pas, dans le cadre de cet exposé, de couvrir l'intégralité du rapport mais que lui et Mme Baumann sont prêts à répondre à toutes les questions des membres de la commission.

L'orateur tient à adresser ses remerciements à l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments, M. Laurent Vrijdaghs, qui, suite à son audition du 2 octobre 2019, a communiqué à la commission en date du 21 octobre un plan d'action destiné à répondre au rapport d'audit de l'Inspection des Finances, plan d'action qui a été transmis le 22 octobre à Mme Béatrice Baumann et à M. Pierre Reynders par les services du Parlement.

Mme Béatrice Baumann rappelle le contexte de cette audition.

alsook te wijzen op de aandachtspunten en de mogelijkheden tot verbetering, waarbij niet het verleden, maar wel de toekomst centraal staat.

In dat verband verduidelijkt de spreker dat deze uiteenzetting enkele opmerkingen bevat waarmee wordt gereageerd op de informatie die de Regie der Gebouwen aan de commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen heeft verstrekt tijdens de hoorzitting van 2 oktober 2019 (op grond van het ontwerp van integraal verslag waarvan mevrouw Baumann en de spreker kennis hebben genomen). Tevens preciseert hij dat het niet de bedoeling is het volledige verslag toe te lichten. De spreker geeft evenwel aan dat hij, net zoals mevrouw Baumann, bereid is alle vragen van de commissieleden te beantwoorden.

De spreker dankt de heer Laurent Vrijdaghs, administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen, omdat deze na de hoorzitting van 2 oktober 2019 de commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen op 21 oktober 2019 een actieplan heeft bezorgd dat beoogt tegemoet te komen aan de zorgpunten van het auditverslag van de Inspectie van Financiën. Dat actieplan werd op 22 oktober 2019 door de diensten van het Parlement aan mevrouw Béatrice Baumann en aan de heer Pierre Reynders bezorgd.

Mevrouw Béatrice Baumann schetst de context waarin deze hoorzitting plaatsvindt.



Le Parlement a déjà été informé de l'existence et des conclusions de l'audit par d'autres canaux:

- questions parlementaires en cours d'audit;
- articles de presse publiés à la suite de la remise du rapport;
- autres informations relatives au fonctionnement de la Régie vu sous d'autres angles;
- accès au rapport d'audit complet;
- audition du ministre en charge de la Régie des Bâtiments et de l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments par la commission de la Mobilité, des Entreprises publiques et des Institutions fédérales du 2 octobre 2019.

Het Parlement werd reeds via andere kanalen op de hoogte gebracht van het bestaan en van de conclusies van de audit, met name via:

- parlementaire vragen tijdens de audit;
- artikels die in de pers zijn verschenen na de bezorging van het verslag;
- andere informatie over de werking van de Regie der Gebouwen, telkens uit andere invalshoeken;
- de toegang tot het volledige auditverslag;
- de hoorzitting in de commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen van 2 oktober 2019 met de minister die bevoegd is voor de Regie der Gebouwen en met de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen.



Le Corps exprime sa reconnaissance pour l'attention du Parlement et apprécie le fait que la commission de la Chambre ne se base pas uniquement sur des sources d'information indirectes.

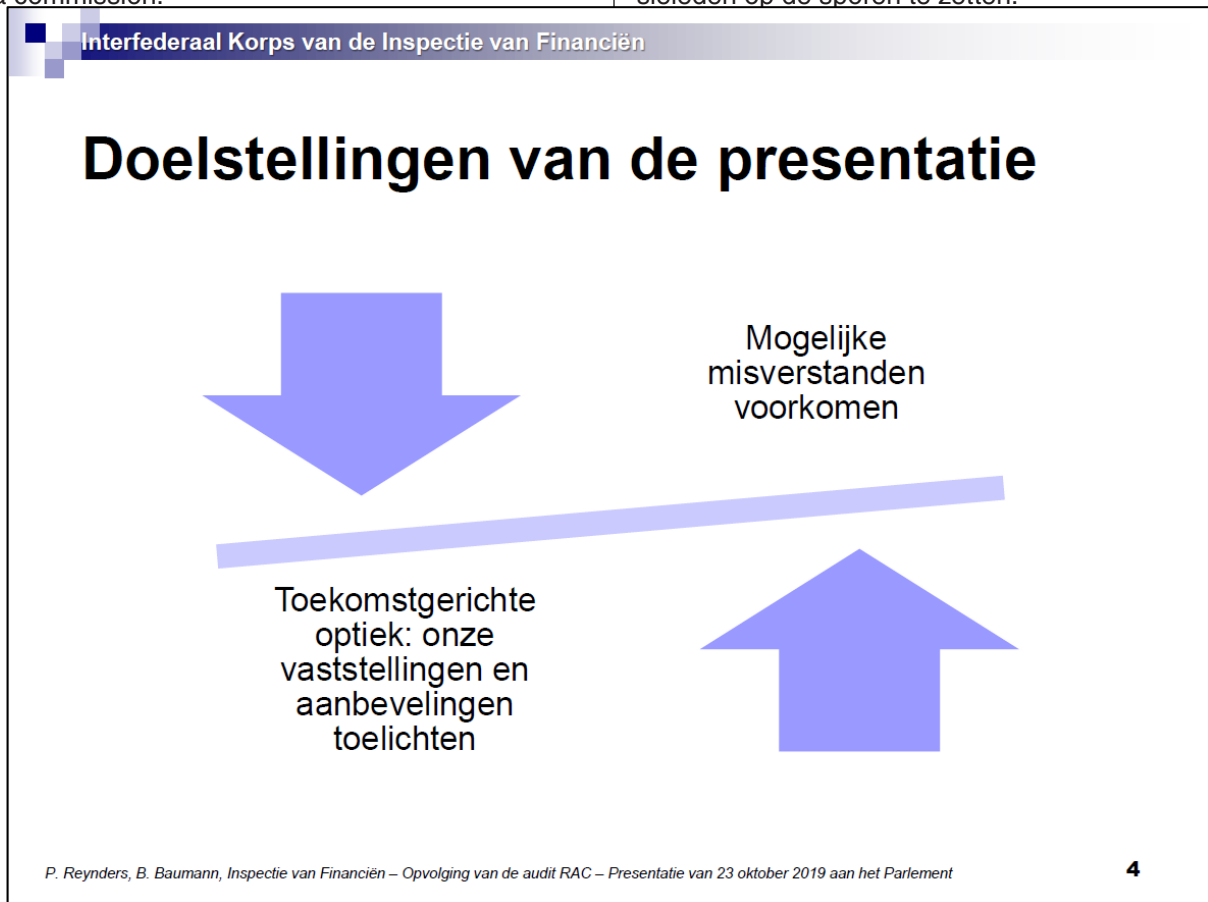
Het Korps stelt de belangstelling van het Parlement op prijs, en waardeert het feit dat de Kamercommissie zich niet enkel op indirecte informatiebronnen baseert.

La présentation a pour but à la fois d'insister sur les aspects clés de l'audit et de remettre en perspective certaines informations qui ont été déjà communiquées au Parlement, l'objectif étant de prévenir les possibles malentendus et surtout de créer les conditions pour que le Parlement puisse utiliser cet audit en préparation à ses travaux à venir. Dès lors, la présentation n'a pas l'ambition de couvrir l'ensemble du rapport, puisqu'au vu des questions posées par les membres de la commission lors de l'audition du 2 octobre, il apparaît que le rapport a déjà été non seulement reçu mais lu: il s'agit surtout d'insister sur les éléments les plus décisifs pour comprendre en quoi le cas du RAC a posé problème, dans quelle mesure le diagnostic reste d'actualité, et quels sont les leviers sur lesquels l'État dans son ensemble peut agir pour éviter la réitération de semblables difficultés pour ses grands projets immobiliers, et pour ses grands projets en général.

Autrement dit, la présentation constitue en un cadrage qui a pour but de lancer l'interaction avec les membres de la commission.

Deze presentatie is bedoeld om in te gaan op de belangrijkste aspecten van de audit, alsook om bepaalde reeds aan het Parlement meegedeelde gegevens anders te belichten. Aldus kan worden voorkomen dat eventuele misverstanden ontstaan, en kunnen bovenal de omstandigheden worden gecreëerd die het Parlement ertoe in staat moeten stellen deze audit aan te wenden ter voorbereiding van zijn toekomstige werkzaamheden. Deze presentatie beoogt dan ook niet het volledige verslag te overlopen; uit de vragen die de commissieleden hebben gesteld tijdens de hoorzitting van 2 oktober 2019, blijkt immers dat zij het verslag niet alleen reeds hebben ontvangen, maar het ook hebben gelezen. De bedoeling is dus vooral in te gaan op de belangrijkste elementen waaruit moet blijken waarom het RAC-dossier problemen heeft doen rijzen, in hoeverre de bevindingen nog steeds actueel zijn en welke hefboomen de Staat als geheel kan hanteren om te voorkomen dat gelijkaardige problemen zich andermaal voordoen bij de grote overheidsvastgoedprojecten en bij de grote overheidsprojecten in het algemeen.

Deze presentatie is met andere woorden een kader waarmee wordt beoogd de interactie met de commissieleden op de sporen te zetten.



L'exposé a été construit en tenant compte du positionnement spécifique de la Chambre.

Bij de redactie van deze uiteenzetting werd rekening gehouden met de specifieke positie van de Kamer.

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Doelstellingen van de presentatie

Mogelijke misverstanden voorkomen

Het Parlement is niet enkel een controleorgaan maar ook een actor in het systeem

Toekomstgerichte optiek: onze vaststellingen en aanbevelingen toelichten

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

5

En effet, la Chambre n'est pas uniquement un organe de contrôle de l'exécutif, habilité à demander des comptes sur les suites données aux recommandations de l'Inspection des Finances: en tant qu'autorité budgétaire, elle est aussi un acteur à part entière du système considéré dans le cadre de l'audit.

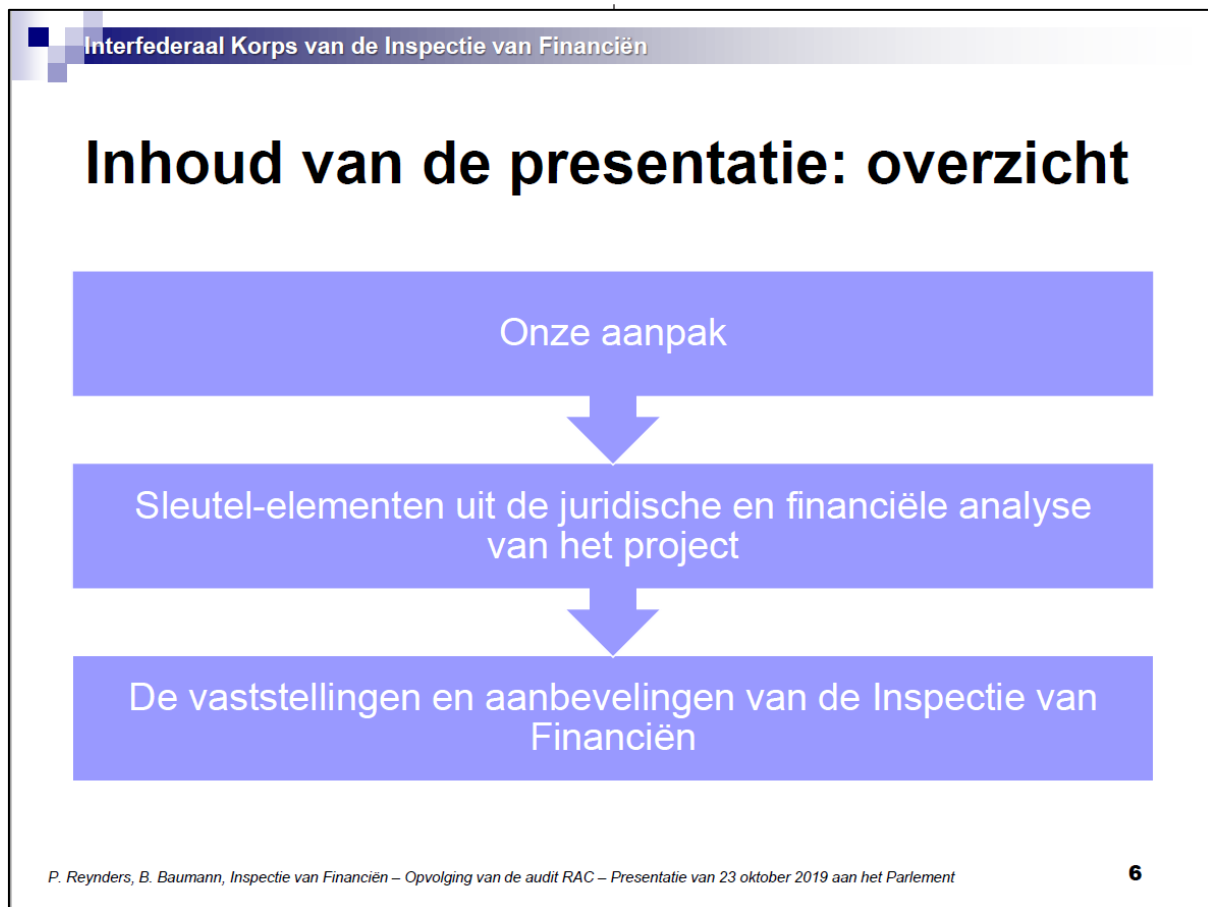
L'exposé se décompose en trois volets:

- l'approche développée par l'Inspection des Finances pour l'audit RAC (section A);
- les éléments-clés issus de l'analyse juridique et financière (section B);
- les recommandations, dans une perspective d'amélioration pour l'avenir (section C).

De Kamer is immers niet alleen een orgaan dat toezicht houdt op de uitvoerende macht en dat gemachtigd is rekenschap te vragen inzake het gevolg dat werd gegeven aan de aanbevelingen van de Inspectie van Financiën, maar is als begrotingsautoriteit tevens een volwaardige speler van het systeem dat via de audit tegen het licht wordt gehouden.

De uiteenzetting bestaat uit drie delen:

- de benadering van de Inspectie van Financiën bij de uitvoering van de RAC-audit (sectie A);
- de sleutelementen die bij de juridische en financiële analyse naar voren zijn gekomen (sectie B);
- de aanbevelingen om het in de toekomst beter te doen (sectie C).



Mme Baumann relève que le rapport de l'Inspection des Finances a été qualifié de "critique". Elle précise que M. Pierre Reynders et elle-même ont surtout cherché à ce que ce rapport soit constructif. Le fait d'avoir l'occasion, grâce à l'invitation du Parlement, d'expliquer leur démarche et le contenu de leurs constats et recommandations participe de l'exercice de pédagogie nécessaire à ce que le rapport ne reste pas lettre morte mais soit au contraire un levier pour l'action.

A. L'approche

Trois aspects caractérisent l'approche développée par l'Inspection des Finances:

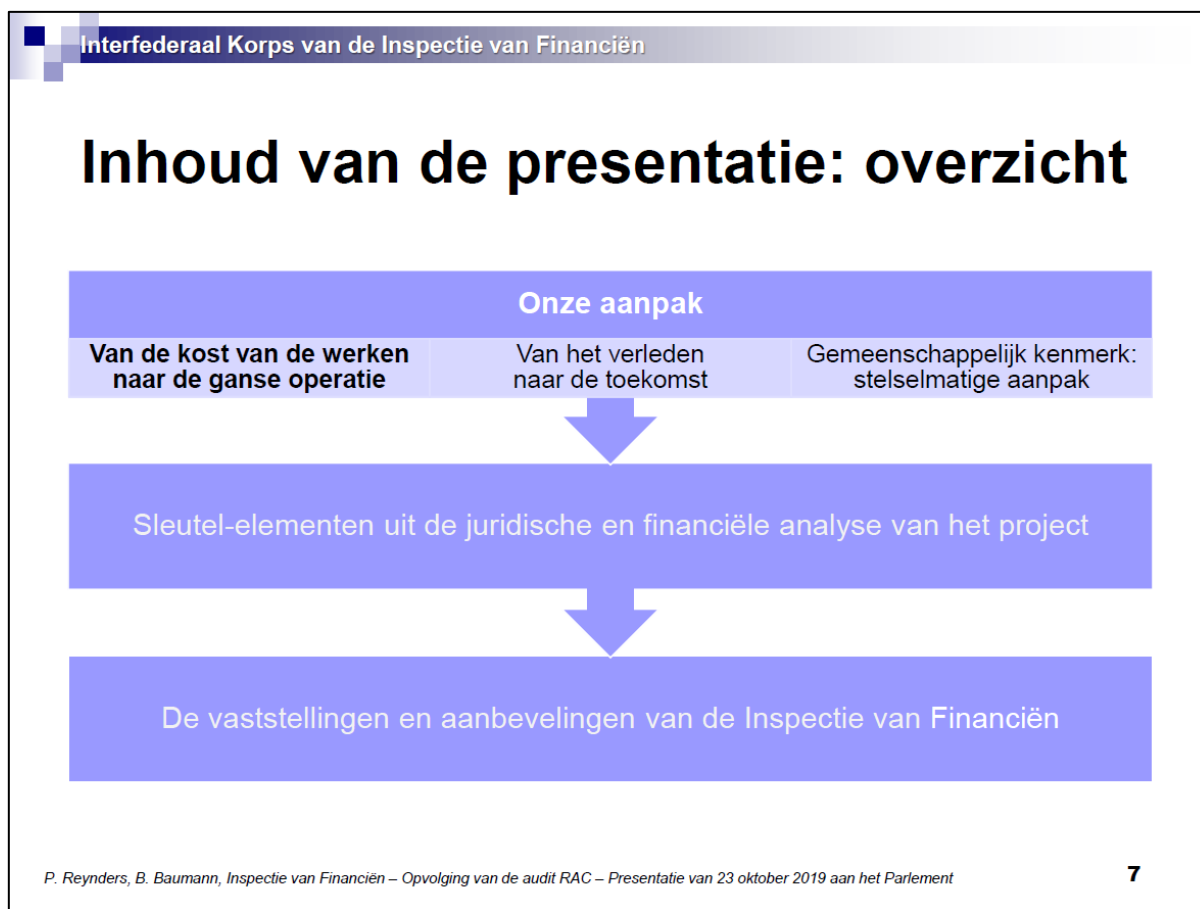
- le périmètre de l'étude;
- le fait que l'attention accordée au passé soit conçue dans l'optique de préparer l'avenir;
- la dimension méthodologique de l'approche.

Mevrouw Baumann merkt op dat het verslag van de Inspectie van Financiën werd bestempeld als "kritisch". Zij verduidelijkt dat zij en de heer Pierre Reynders bovenal hebben gepoogd er een constructief verslag van te maken. De gelegenheid die zij nu hebben, dank zij de uitnodiging van het Parlement, om hun werkwijze, alsook hun vaststellingen en aanbevelingen toe te lichten, draagt bij tot de informatieverstrekking die vereist is opdat het verslag niet onbenut blijft, maar integendeel wordt aangewend als een hefboom om actie te ondernemen.

A. Aanpak

De aanpak van de Inspectie van Financiën is gebaseerd op drie elementen:

- de scope van het onderzoek;
- het feit dat de aandacht wordt besteedt aan het verleden met het oog op de voorbereiding van de toekomst;
- de methodologische dimensie.



1. Sur le périmètre de l'étude

Le point de départ de l'audit a résidé dans l'étonnement du Conseil des ministres face à l'évolution du coût des travaux de première installation du nouveau siège de la Police Fédérale. Leur montant final s'est en effet avéré supérieur de 69 % au montant annoncé lors de l'attribution du marché¹.

Pour rendre compte de cette évolution, l'Inspection des Finances a dû analyser en détail le déroulement du projet et celui des travaux. Ceci ne pouvait se faire abstraction faite du cadre contractuel des travaux. Or ce cadre se situait non pas dans un contrat spécifique mais dans le contrat de location du RAC lui-même.

Dès lors, il a été nécessaire d'étendre le périmètre de l'analyse: il ne s'agissait plus uniquement de se concentrer sur les travaux mais de comprendre le processus de prise en location.

¹ Note complémentaire: La procédure ayant été lancée sans estimation préalable, contrairement aux usages. C'est pourquoi, M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann ont été amenés à prendre comme point de référence ou "montant annoncé au départ" le montant communiqué lors de l'attribution du marché.

1. Scope van het onderzoek

De audit werd opgestart nadat de Ministerraad zijn verbazing had geuit over de evolutie van de kosten van de eersteinrichtingswerken van de nieuwe vestiging van de Federale Politie. De uiteindelijke kostprijs lag immers 69 % boven het bedrag dat was meegedeeld bij de gunning van de opdracht¹.

Om die evolutie na te trekken, heeft de Inspectie van Financiën het verloop van het project en van de werken tot in de details moeten analyseren, met inbegrip van het contractuele kader. Het betrof evenwel geen specifiek daartoe gesloten overeenkomst, maar wel de huurovereenkomst van het RAC zelf.

Het bereik van de analyse moest dan ook worden verruimd: niet alleen de werken zelf, maar ook de inhuurnemingsprocedure dienden in kaart te worden gebracht.

¹ Aanvullende aantekening: De procedure werd opgestart zonder voorafgaande raming, wat ongebruikelijk is. Daarom hebben de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann het bij de gunning van de opdracht meegedeelde bedrag als referentiepunt gebruikt, zijnde "het bij aanvang meegedeelde bedrag".

D'où les questions suivantes:

- Pourquoi l'État a-t-il pris en location le RAC?
- Pourquoi à ces conditions?

Ce questionnement a également conduit l'Inspection des Finances à replacer l'opération dans le cadre de la stratégie immobilière de l'État.

Ainsi, il s'est avéré que l'élément "prise en location" constituait en fait le volet le plus problématique de l'opération.

In dat verband rezen de volgende vragen:

- Waarom heeft de Staat het RAC gehuurd?
- Waarom werd het RAC tegen die voorwaarden gehuurd?

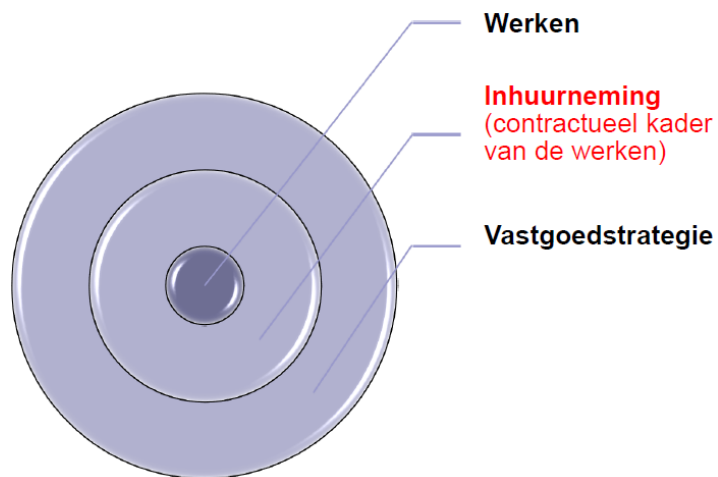
Die vragen hebben de Inspectie van Financiën er tevens toe aangezet de focus van haar analyse te verleggen naar de vastgoedstrategie van de Staat.

Aldus is gebleken dat de "inhuurneming" *de facto* het grootste probleem van de operatie vormt.





Uitbreiding van de scope van de analyse

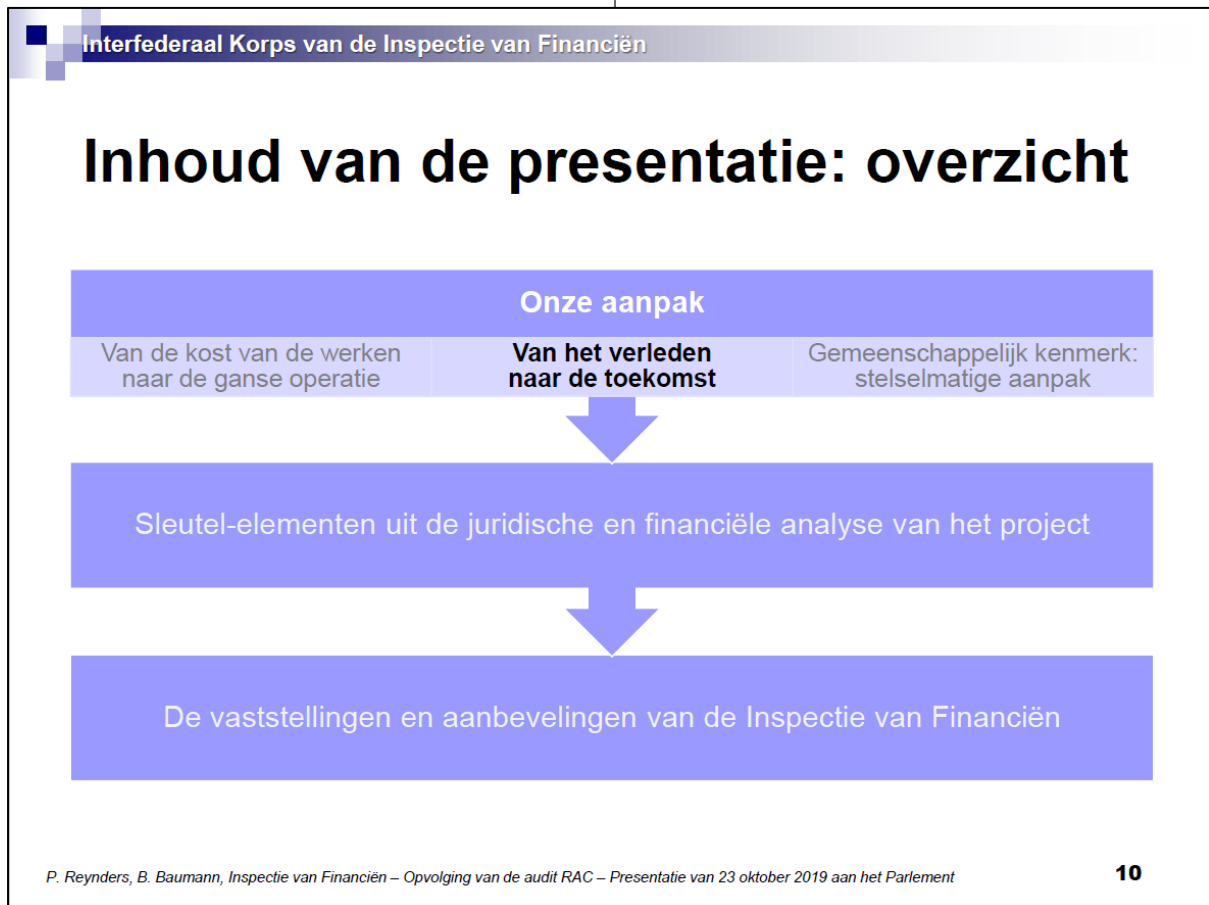


P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

9

2. La volonté de permettre à l'État de tirer les leçons du passé pour préparer l'avenir

2. De wil van de auteurs van de audit om de Staat in staat te stellen om lering te trekken uit het verleden ter voorbereiding van de toekomst

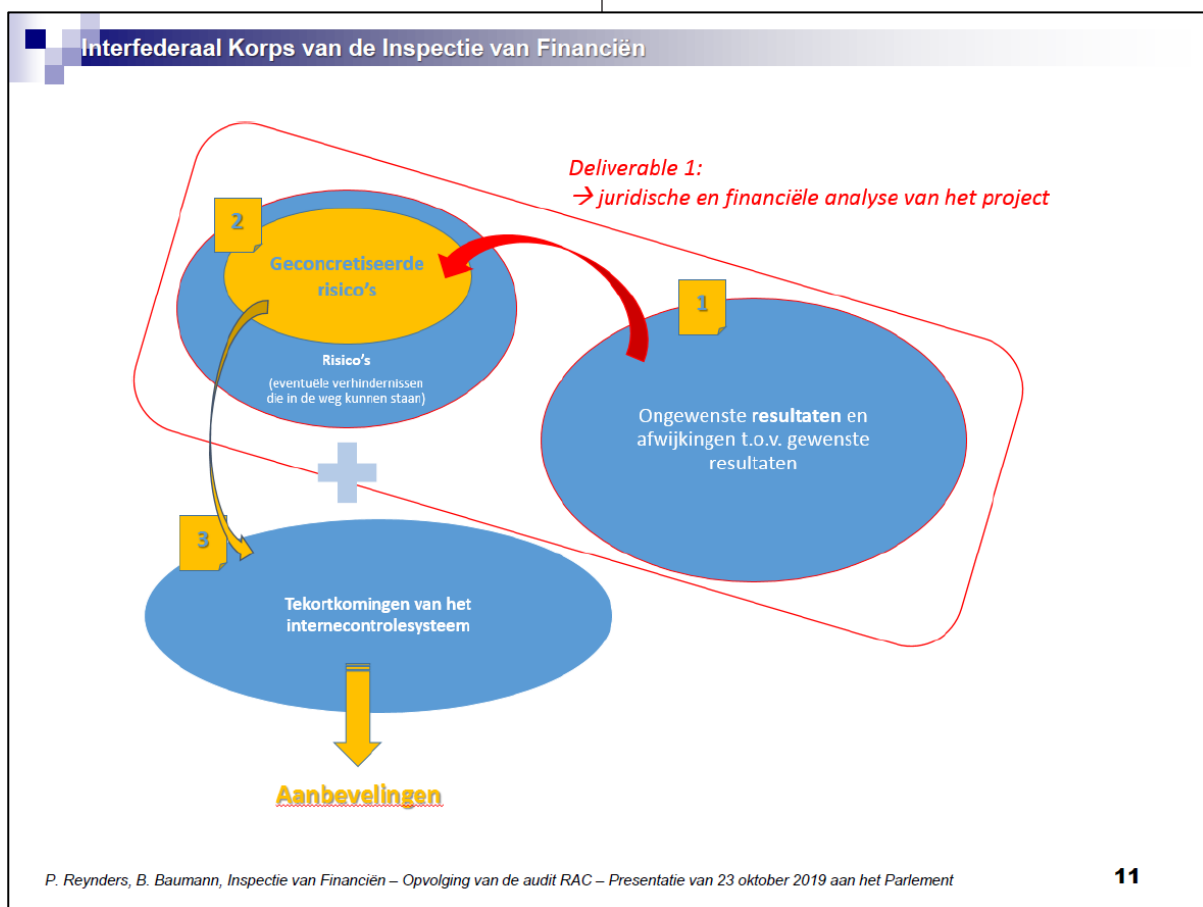


Pour tirer les enseignements du passé, la première étape a consisté à examiner les résultats du projet. Si ces résultats avaient pu être qualifiés de normaux, ils n'auraient pas prêté le flanc à la critique et l'audit se serait arrêté à cette conclusion.

C'est pourquoi la première étape a consisté à caractériser de manière très précise les résultats du projet, en particulier du point de vue juridique et du point de vue financier, pour ensuite remonter aux mécanismes qui ont mené à ces résultats.

Om lering uit het verleden te trekken, werden in een eerste fase de resultaten van het project onderzocht. Had men die resultaten als normaal kunnen aanmerken, dan hadden ze geen aanleiding gegeven tot kritiek en had de audit het bij die conclusie gehouden.

Daarom bestond de eerste fase erin de projectresultaten zeer nauwkeurig te analyseren, inzonderheid uit juridisch en financieel oogpunt. Vervolgens werd een retroanalyse gemaakt van de mechanismen die tot die resultaten hebben geleid.



Les conclusions de cette analyse approfondie constituent l'annexe 2 du rapport d'audit de l'Inspection des Finances.

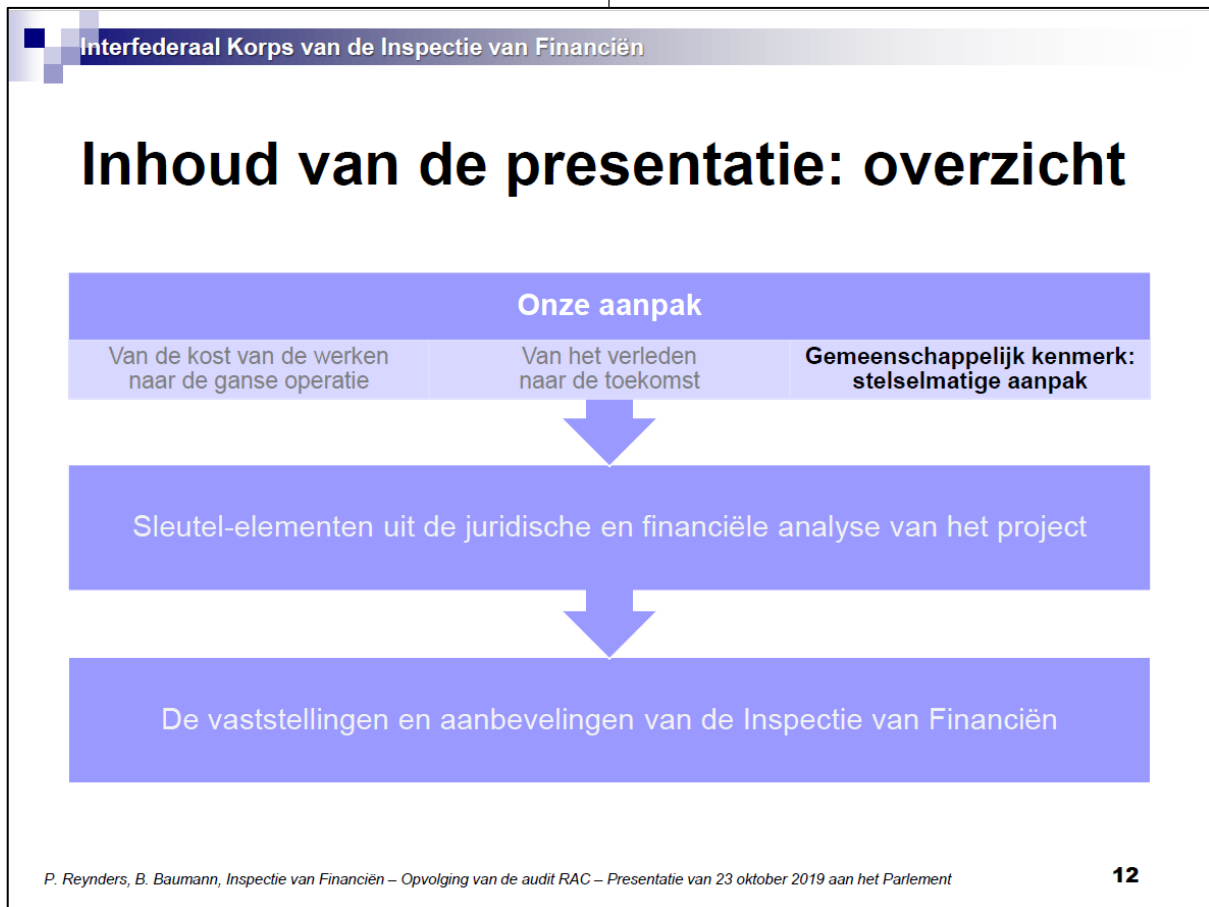
Cette analyse a fait l'objet d'une procédure contradictoire tant avec la Régie des Bâtiments qu'avec la Police Fédérale. Une fois que la perception du passé s'est stabilisée et qu'une forme de consensus s'est dégagée sur les problèmes du passé, M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann se sont concentrés sur la situation actuelle.

De conclusies van deze grondige analyse zijn vervat in bijlage 2 van het auditverslag van de Inspectie van Financiën.

Deze analyse is het voorwerp geweest van een tegensprekelijke procedure, zowel met de Regie der Gebouwen als met de Federale Politie. Zodra de perceptie over het verleden stabiel bleek te zijn en er een soort consensus over de problemen uit het verleden is ontstaan, hebben de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann hun aandacht toegespitst op de bestaande situatie.

3) Une méthodologie développée par l'Inspection des Finances à l'appui d'une approche structurée

3) Door de Inspectie van Financiën uitgewerkte methodologie ter ondersteuning van een gestructureerde aanpak



La mission portait sur un seul et unique projet: le projet RAC, projet de regroupement d'un grand nombre de services de la Police Fédérale dans le centre-ville de Bruxelles.

Même si le dossier a été porté au niveau du Conseil des ministres par la Régie des Bâtiments, c'était un projet de la Police Fédérale.

Autrement dit, les paramètres à considérer par l'Inspection des Finances pour son approche étaient les suivants:

- un projet;
- deux administrations;
- des responsabilités mal définies entre les deux.

Pour comprendre ce qui s'est passé, il a donc été nécessaire de mener à bien une analyse intégrée. Cette

De opdracht had betrekking op één specifiek project, het project RAC bestaande uit de hergroepering van een groot aantal diensten van de Federale Politie in het centrum van Brussel.

Hoewel het dossier door de Regie der Gebouwen naar het niveau van de Ministerraad is getild, ging het om een project van de Federale Politie.

Met andere woorden: de parameters die de Inspectie van Financiën voor haar aanpak in aanmerking moest nemen, waren de volgende:

- één project;
- twee administraties;
- slecht afgebakende verantwoordelijkheden tussen de beide.

Om te begrijpen wat er is gebeurd, moest dus een geïntegreerde analyse worden gemaakt. Die geïntegreerde

analyse intégrée n'existait pas au départ: il n'y avait pas un dossier global du projet, pas plus qu'il n'y avait un responsable global du projet.

La Régie s'est comportée comme si elle était responsable du projet (cf. notes au Conseil des ministres). Pour autant, on ne peut pas dire que ce département ait été "le" responsable du projet, comme en témoigne le fait que les contours et les objectifs du projet ont évolué au cours du temps.

analyse bestond niet van meet af aan: er was geen alomvattend dossier van het project, noch een algemene projectverantwoordelijke.

De Regie heeft zich voorgedaan als de projectverantwoordelijke (cf. nota's aan de Ministerraad). Nochtans kan niet worden gesteld dat dit departement "dé" projectverantwoordelijke was, zoals blijkt uit de wijze waarop de perimeter en de doelstellingen van het project mettertijd zijn geëvolueerd.

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Stelselmatige aanpak :
Gedocumenteerde gegevens + Recht op antwoord
+ Focus op een duidelijk afgebakken scope

Juridische en financiële analyse

- In kaart brengen van het juridische kader
- Verzameling van informatie over de besluitvorming
- Identificatie van de leemtes
- Dynamisch onderzoek (het project was nog niet volledig gedaan, al konden de resultaten niet meer worden rechtgezet)

Audit

- Scoping
- Benchmarking
- Uitwerking van een framework
- In kaart brengen van de « lessons learned » getrokken door de betrokken administraties
- Gerichte evaluatie
- Aanbevelingen

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

14

La mise en œuvre de cette analyse intégrée a reposé sur les deux principes suivants:

— l'analyse repose sur des informations fiables;

- priorité aux écrits;
- mise en œuvre de travaux de recoupement entre les sources disponibles.
- mise en œuvre d'un droit de réponse des intéressés, afin de limiter le risque de mauvaise interprétation des documents disponibles. En effet, M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann savaient que, parallèlement à l'audit qui leur avait été confié, certains éléments connexes

De uitvoering van deze geïntegreerde analyse stoelde op de volgende twee beginselen:

— de analyse berust op betrouwbare informatie;

- voorrang aan schriftelijke stukken;
- kruising van de beschikbare bronnen.
- instelling van een recht van antwoord voor de betrokkenen, teneinde het risico op een verkeerde interpretatie van de beschikbare stukken te beperken. De heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann waren er immers van op de hoogte dat, tegelijk met de

au projet RAC faisaient l'objet d'une enquête judiciaire. L'Inspection des Finances se devait par conséquent de tenir compte de deux impératifs:

- ne pas compliquer la tâche des magistrats en charge de l'instruction et de l'enquête
- ne pas tirer trop vite de conclusions qui auraient pu mettre des personnes dans une situation délicate;

— le rapport d'analyse comme le rapport d'audit se concentrent sur des processus et des systèmes, sans pointer de responsabilités individuelles.

Concrètement, le travail a consisté à:

— caractériser le cadre juridique applicable au projet (voir *infra*, point B.2.);

— collecter les informations, qui jusque-là n'existaient que sous forme éparpillée;

— identifier les zones d'ombre présentes dans l'information; à propos de l'existence de ces zones d'ombre: Mme Béatrice Baumann a précisé que la suite de l'exposé montrerait que la question de la transparence de l'information disponible, non seulement vis-à-vis de l'Inspection des Finances *ex post* (informations disponibles aux fins de l'audit) mais surtout vis-à-vis du Conseil des ministres en cours de projet correspond à l'un des défauts de la gestion du projet;

— et à mettre en œuvre une analyse dynamique destinée à tenir compte des éléments nouveaux qui ont émergé au fur et à mesure, pendant les phases d'analyse puis d'audit.

hen toevertrouwde audit, bepaalde elementen rond het RAC-project het voorwerp uitmaakten van een gerechtelijk onderzoek. De Inspectie van Financiën kon derhalve niet anders dan rekening te houden met twee vereisten:

- de taak van de met het gerechtelijk onderzoek belaste magistraten niet bemoeilijken;
- geen voorbarige conclusies trekken waardoor personen in een heikele situatie verzeild konden raken;

— het analyseverslag zowel als het auditverslag toespitsten op processen en systemen, zonder individuele verantwoordelijkheden aan te duiden.

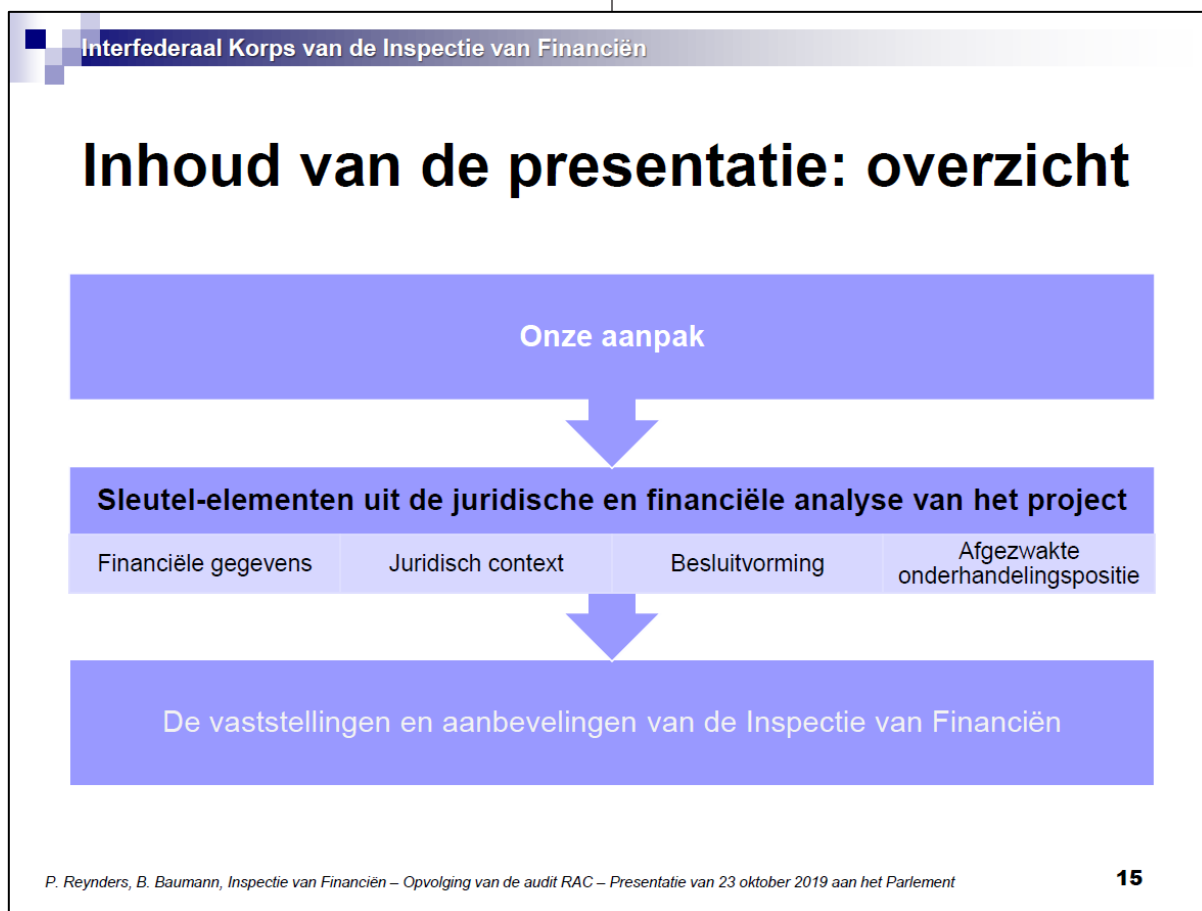
Concreet bestond het werk in:

— het in kaart brengen van het voor het project toepasselijke juridisch kader (zie hieronder, punt B.2.);

— het verzamelen van de gegevens, die tot dusver slechts in versnipperde vorm bestonden;

— het identificeren van de leemtes in de informatie; in verband daarmee heeft mevrouw Béatrice Baumann gepreciseerd dat het vervolg van de uiteenzetting duidelijk zou maken dat een van de pijnpunten bij de afwikkeling van het project te maken had met de transparantie van de beschikbare informatie, niet alleen ten aanzien van de Inspectie van Financiën *ex post* (= de beschikbare informatie ten behoeve van de audit) maar ook en vooral ten aanzien van de Ministerraad gedurende de projectlooptijd;

— een dynamische analyse ten uitvoer te leggen, teneinde rekening te houden met de nieuwe elementen die tijdens de analyse- en vervolgens de auditfase met-tertijd zijn opgedoken.



Une fois l'analyse du projet finalisée (volet "passé"), il s'est agi de définir le scope de l'audit. En effet, la mission confiée à M. Pierre Reynders et à Mme Béatrice Baumann ne consistait pas à analyser la totalité du système de contrôle interne de la Régie des Bâtiments² mais uniquement les aspects pertinents au regard des dysfonctionnements constatés à la lumière du projet RAC. Ces éléments relèvent selon les cas de la Régie des Bâtiments, de la Police Fédérale ou d'autres acteurs.

Une fois ce scope défini, M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann ont développé un cadre de référence (théorie)³ pour ensuite le confronter au fonctionnement concret et actuel des processus correspondants(pratique),

Zodra de projectanalyse afgerond was (onderdeel "verleden"), was het zaak de scope van de audit te bepalen. De aan de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann toevertrouwde opdracht bestond er immers niet in het hele interne controlesysteem van de Regie der Gebouwen² tegen het licht te houden, maar louter de aspecten die relevant zijn met betrekking tot de dis-functies die in het licht van het RAC-project zijn vastge-steld. Naargelang van het geval hebben die elementen betrekking op de Regie der Gebouwen, op de Federale Politie of op andere actoren.

Zodra die reikwijdte was gedefinieerd, hebben de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann een referentiekader (theorie)³ uitgewerkt om vervolgens afgetoetst te worden aan de concrete en huidige werking

² Note complémentaire: elle ne consistait pas davantage à analyser la totalité du système de contrôle interne de la Police Fédérale.

³ Note complémentaire: voir le modèle repris à la page 31 du rapport d'audit de l'Inspection des Finances du 30 avril 2019.

² Aanvullende aantekening: zij bestond net zomin in een analyse van het hele interne controlesysteem van de Federale Politie.

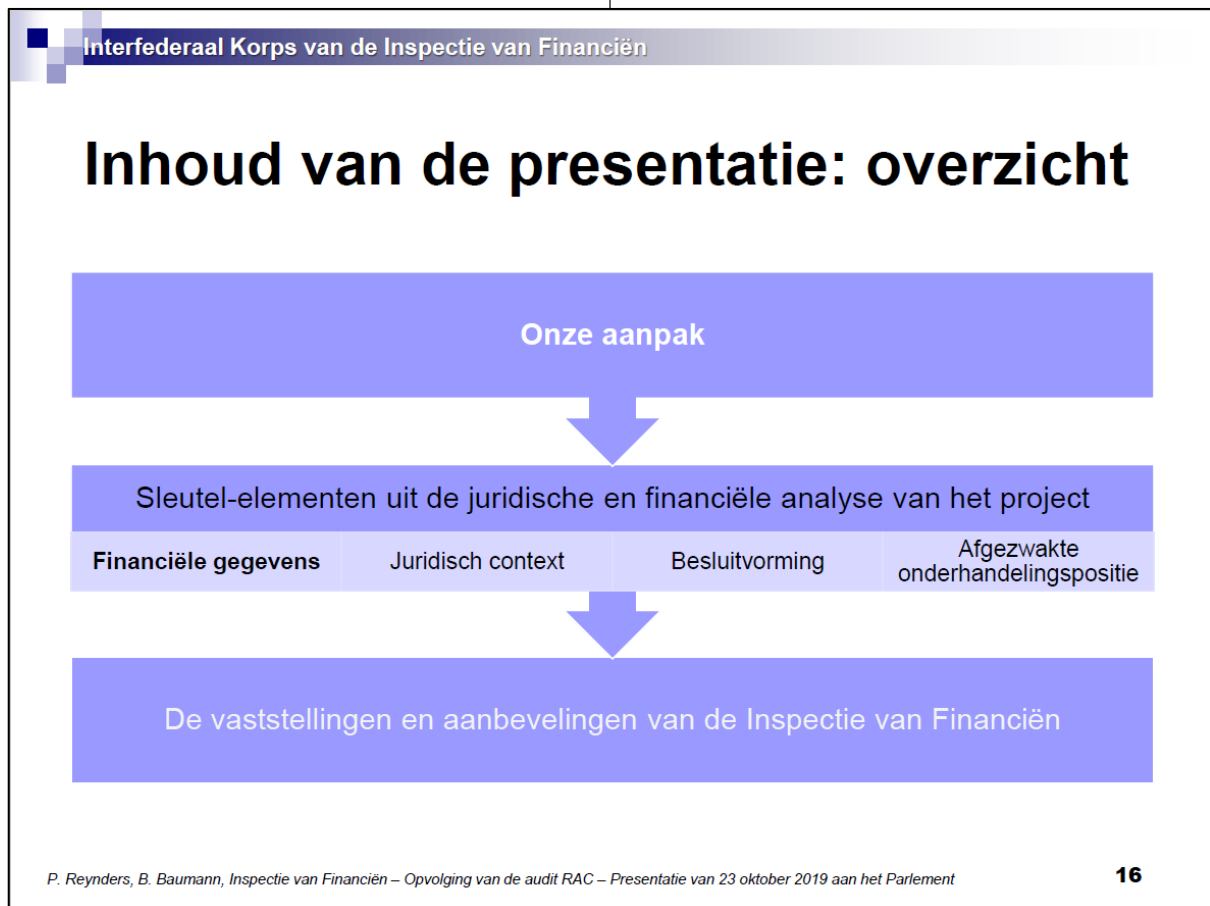
³ Aanvullende aantekening: zie het model op bladzijde 31 van het auditverslag van de Inspectie van Financiën van 30 april 2019.

et ainsi parvenir à des recommandations à la fois ciblées et pertinentes au regard de la situation de 2019⁴.

B. Les résultats de l'analyse juridique et financière

van de overeenstemmende processen (praktijk); aldus zijn zij tot aanbevelingen gekomen die zowel doelgericht zijn als relevant met betrekking tot de situatie van 2019⁴.

B. De resultaten van de juridische en financiële analyse



Les résultats de l'analyse juridique et financière comportent quatre aspects:

- les données financières relatives à l'exécution du projet,
- l'appréciation du déroulement du projet au regard du contexte juridique,
- les spécificités du processus de décision,

De resultaten van de juridische en financiële analyse bevatten vier aspecten:

- de financiële gegevens met betrekking tot de projectuitvoering;
- de waardering van het projectverloop ten opzichte van de juridische context;
- de specifieke kenmerken van het besluitvormingsproces;

⁴ Note complémentaire: autrement dit, les recommandations formulées ne visent pas à répondre aux dysfonctionnements passés mais à répondre aux faiblesses du système actuel qui pourraient être de nature à rendre possible la réitération de ces dysfonctionnements; pour ce faire, il a été tenu compte des évolutions et améliorations survenues entretemps, que ce soit en réaction au projet RAC ou du fait d'autres dynamiques.

⁴ Aanvullende aantekening: met andere woorden, de geformuleerde aanbevelingen strekken er niet toe de vroegere disfuncties te verhelpen, maar een antwoord aan te reiken op de pijnpunten van het huidige systeem die tot een herhaling van die disfuncties zouden kunnen leiden; daartoe is rekening gehouden met de ontwikkelingen en verbeteringen die zich intussen hebben voorgedaan, hetzij als gevolg van het specifieke RAC-project dan wel als gevolg van andere dynamieken.

— la capacité de négociation de l'État face à des intervenants très professionnels dans leur approche.

Chacun de ces quatre aspects est développé ci-après.

— de onderhandelingscapaciteit van de Staat tegenover actoren met een hoogst professionele aanpak.

Op elk van die vier aspecten wordt hieronder dieper ingegaan.

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Financiële gegevens

Component 1: niet optimale huurprijs (recurrente kost)

- 11 à 14% zijnde 23 à 27 M€ over 18 jaar (zonder indexering noch actualisering)
- Resultaat van onevenwichtige onderhandelingspositie
- Dubbel nadel gezien verkoopvoorwaarden Rijksadministratiefcentrum
- Begrotingsrecht: jaarlijkse aanpak (geen zicht op de totale kost van het contract)

Component 2: niet ingepland huurvacuum WTC3

- Huurprijs: 9,3 M€ per jaar

Component 3: niet op voorhand toegelaten werken

- Verschil: + 70%, zijnde 39 M€ ipv 23 M€
- Ministerraad geplaatst voor een voldongen feit van in het begin (geen voorafgaande raming)
- Verwarring tussen niet op voorhand **gekende** behoeften en niet op voorhand **gebudgetteerde** behoeften
- Het project was toen nog niet rijp, noch bij de Regie, noch bij de Federale Politie
- Afhankelijkheid van de Regie t.o.v. studie bureaus van de eigenaar
- Gebrek aan transparantie + « optimism bias »

Component 4: meerkost 10-jaar onderhoudscontract

- Verschil: + 35% zijnde 1,7 M€ (zonder indexering noch actualisering)

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

17

1. Données financières

Les orateurs ont déterminé que l'impact financier du projet comprend plusieurs composantes, qu'il est délicat de considérer de manière agrégée.

Il ressort de cette approche que, même si elle a constitué le déclencheur de la décision du Conseil des ministres de charger l'Inspection des Finances d'un audit, l'évolution du coût des travaux (élément one shot) doit être mis en perspective avec d'autres dimensions.

Cette approche révèle que l'évolution du coût des travaux ne constitue pas l'aspect le plus important de l'impact financier du projet.

1. Financiële gegevens

De sprekers hebben vastgesteld dat de financiële impact van het project meerdere bestanddelen heeft; het zou delicaat zijn deze op een geaggregeerde basis te analyseren.

Uit die aanpak blijkt dat de evolutie van de kosten van de werken (*one shot*-element), hoewel zij de directe aanleiding is geweest voor de beslissing van de Ministerraad om de Inspectie van Financiën met een audit te belasten, moet worden afgewogen tegen andere dimensies.

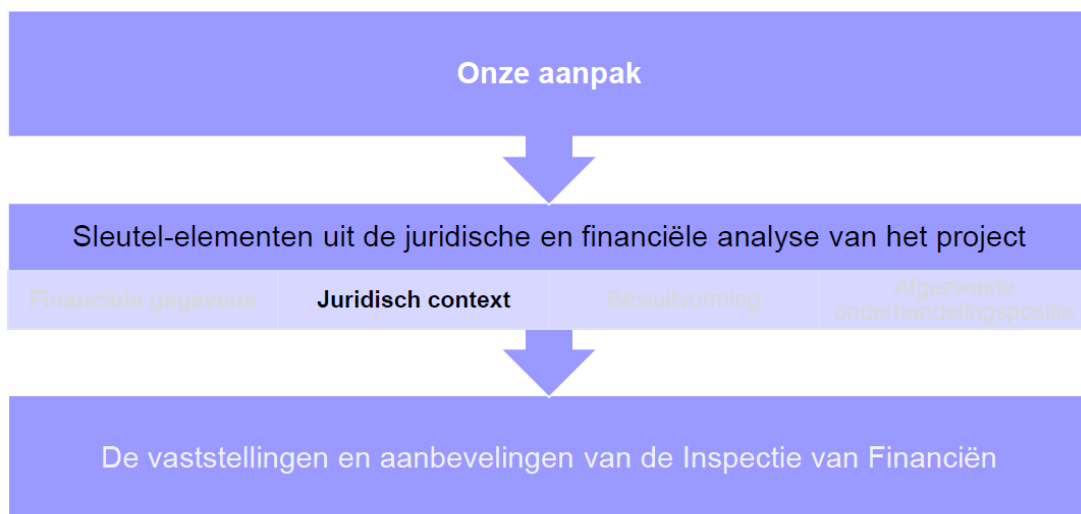
Die aanpak maakt duidelijk dat de evolutie van de kosten van de werkzaamheden niet het belangrijkste aspect van de financiële impact van het project is.

C'est en fait par le caractère sous-optimal du loyer payé par l'État pour le bâtiment RAC que le projet prête le plus flanc à la critique du point de vue financier.

Het is in feite het niet-optimaal karakter van de huur die de Staat voor het RAC-gebouw betaalt, dat het project uit financieel oogpunt het meest vatbaar voor kritiek maakt.

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Inhoud van de presentatie: overzicht



P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

18

Il convient de souligner que cette conclusion ne s'appuie pas sur les prix actuels du marché, mais sur des informations qui étaient disponibles à l'époque de la prise en location ou que la Régie des Bâtiments aurait dû pouvoir se procurer. À la lumière de ces informations se dégage un différentiel d'au moins 11 %.

En outre, il convient de rappeler que la Cité administrative de l'État a été cédée dans son ensemble⁵ en 2003 au prix de base de 27 millions d'euros⁶. Il n'a pas été tenu compte de cet historique, alors même que

⁵ Note complémentaire: il convient de souligner que le bâtiment qui accueille désormais le siège de la Police Fédérale n'est que l'un des bâtiments qui constituaient le complexe "Cité administrative de l'État" (en néerlandais: Rijksadministratiefcentrum, ou RAC).

⁶ Note complémentaire: comme évoqué lors de l'audition, ce prix de base a fait l'objet d'une majoration ultérieure. Cette majoration s'est concrétisée en 2009 et s'est élevée à 4,86 millions d'euros. Elle résulte de l'application d'une clause du contrat de vente, du fait d'une augmentation des surfaces "permissibles" (autrement dit, de l'octroi d'un permis permettant la rentabilisation d'une surface supérieure aux surfaces de bureau existantes).

Er zij onderstreept dat deze conclusie niet stoelt op de huidige marktprijzen, maar op informatie die beschikbaar was toen de huurtermijn inging of die de Regie der Gebouwen had moeten kunnen inwinnen. Op basis van die gegevens komt een verschil van minstens 11 % naar voren.

Bovendien zij eraan herinnerd dat het Rijksadministratief Centrum in 2003 in zijn geheel⁵ werd verkocht tegen de basisprijs van 27 miljoen euro⁶. Met die voorgeschiedenis is geen rekening gehouden, terwijl de toegestane korting

⁵ Aanvullende aantekening: er zij onderstreept dat het gebouw waar voortaan de hoofdzetel van de Federale Politie gehuisvest is, slechts een van de gebouwen is die samen het complex "Rijksadministratief centrum" (RAC) vormden.

⁶ Aanvullende aantekening: zoals vermeld tijdens de hoorzitting, werd vervolgens een meerprijs betaald door de aankoper. Die meerprijs heeft zich voltrokken in 2009, ten belope van 4,86 miljoen euro. Zij vloeit voort uit de toepassing van een clausule in de verkoopovereenkomst in verband met de toename van de vergunningsplichtige oppervlakte (met andere woorden, uit de afgifte die het mogelijk heeft gemaakt om een grotere oppervlakte dan de bestaande kantooroppervlakte rendabel te maken).

la décote consentie au profit de l'acquéreur résultait de la décision du Conseil des ministres de ne plus reprendre en location par la suite les bâtiments cédés. Autrement dit, la décote⁷ était censée compenser le risque commercial endossé par l'acquéreur qui devait trouver un nouvel occupant.

La décision intervenue quelques années plus tard de relouer un des bâtiments de l'ancienne Cité administrative de l'État constitue un revirement par rapport à cette première décision. Pour autant, l'État n'a pas tiré les conséquences de ce revirement. Certes, l'acquéreur n'avait aucune obligation juridique de tenir compte de l'avantage financier dont il avait bénéficié initialement et de faire un geste vis-à-vis de l'État à ce titre, mais il s'agissait là d'un levier de négociation que l'État aurait pu utiliser et qui ne l'a pas été en pratique.

Outre cette conclusion, l'analyse relève l'importance de l'impact financier du vide locatif qui a résulté de la remise en cause d'une décision antérieure du Conseil des ministres qui prévoyait l'installation des services déconcentrés bruxellois de la Police Fédérale⁸ au WTC3 (voir *infra*, point B.3.). Même s'il ne s'agit pas d'un coût supplémentaire, ce vide locatif constitue un coût d'opportunité. Certes, l'existence de vides locatifs n'est pas en soi exceptionnelle, mais elle peut être anticipée et gérée; elle ne constitue pas une fatalité.

Enfin, au fait que le coût des travaux ait dépassé le montant qui avait fait l'objet d'un accord du Conseil des ministres s'ajoute le surcoût constaté en matière de maintenance des équipement ainsi installés.

ten gunste van de koper voortvloeide uit de beslissing van de Ministerraad om de verkochte gebouwen voortaan niet opnieuw te huren. Met andere woorden: de korting⁷ werd verondersteld een compensatie te zijn voor het commerciële risico voor de koper, die een nieuwe huurder moest zien te vinden.

De enkele jaren later genomen beslissing om één van de gebouwen het voormalige Rijksadministratief centrum opnieuw te huren vormde een koerswijziging. Nochtans heeft de Staat uit die koerswijziging geen gevolg getrokken. Uiteraard was de koper er juridisch geenszins toe verplicht rekening te houden met het financiële voordeel dat hij oorspronkelijk had genoten en in dat opzicht de Staat een geste te doen maar de Staat had dit echter als onderhandelingshefboom kunnen gebruiken, maar heeft dat in de praktijk niet gedaan wat in de praktijk niet is gebeurd.

Naast die conclusie wijst de analyse op het belang van de financiële impact van de huurvacuüm die is voortgevloeid uit de herroeping van een eerdere beslissing van de Ministerraad, die voorzag in het onderbrengen van de gedeconcentreerde Brusselse diensten van de Federale Politie⁸ in het WTC3 (zie hieronder, punt B.3.). Hoewel het niet om bijkomende kosten gaat, houdt die huurleegstand opportuniteitskosten in. Huurvacuüm op zich is niet uitzonderlijk maar hoeft zeker niet noodlotig te zijn: er kan op worden geanticipeerd en hij kan worden beheerd.

Behalve het feit dat de kosten van de werken het in de Ministerraad overeengekomen bedrag hebben overschreden, is er ten slotte de vaststelling van de te hoge kosten inzake onderhoud van de aldus geïnstalleerde voorzieningen.

⁷ Note complémentaire: cette décote est venue aggraver une première décote qui résultait quant à elle du fait que l'ancienne Cité administrative de l'État devait être désamiantée aux frais de l'acquéreur.

⁸ Note complémentaire: il s'agit des services DIRCO et DIRJU.

⁷ Aanvullende aantekening: deze korting kwam bovenop een eerste korting, die op haar beurt het gevolg was van het feit dat het voormalige Rijksadministratief Centrum een asbestsanering moest ondergaan, op kosten van de aankoper.

⁸ Aanvullende aantekening: het betreft de diensten DirCo en DirJud.

b) Contexte juridique

b) Juridische context

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Contexte juridique

Cadre

- Premier cas de jurisprudence identifié : 1994
- Impact des travaux de première installation sur la qualification de l'opération globale
- Implications en termes de procédures
- Analyse juridique par cabinet d'avocats, sans trace d'implication du service juridique interne de la Régie

Mise en œuvre : approche adoptée par la RDB (pouvoir adjudicateur) en 2009

- Absence de directives préétablies
- Volonté d'avancer le plus vite possible
- Procédure ad hoc et parallèle avec dossier BelSPo (exactement contemporain du projet RAC)

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

19

Mme Baumann précise encore que la procédure n'a pas simplement été sous-optimale, mais que, sur le plan juridique, elle n'a pas été menée de manière conforme au droit applicable à l'époque.

M. Pierre Reynders rappelle à titre liminaire que l'analyse s'est fondée sur des documents. Mme Béatrice Baumann et lui-même ont été surpris de lire dans le projet de compte-rendu intégral de l'audition de la Régie des Bâtiments à laquelle la commission a procédé le 2 octobre 2019 que la Régie se prévaut d'avis juridiques de l'époque qui indiquaient selon elle que la législation "marchés publics" n'était pas applicable. Le projet de rapport d'analyse a été discuté en détail avec la Régie, qui n'a fait état à aucun moment de tels documents.

Au contraire, l'Inspection des Finances a pu prendre connaissance d'éléments qui étaient disponibles voire connus de la Régie au stade de la préparation du projet:

— le développement de la jurisprudence européenne en la matière remonte à 1994:

Mevrouw Baumann wijst erop dat de procedure niet alleen suboptimaal was, maar dat ze juridisch gezien ook niet in overeenstemming met het destijds vigerende recht werd uitgevoerd.

De heer Pierre Reynders wijst er eerst op dat de analyse op documenten berust. Mevrouw Béatrice Baumann en hij hebben in het ontwerp van integraal verslag van de op 2 oktober 2019 door de Commissie gehouden hoorzitting van de Regie der Gebouwen met verbazing gelezen dat de Regie zich beroept op juridische adviezen van toen die volgens haar aangaven dat de wetgeving inzake overheidsopdrachten niet van toepassing was. Het ontwerp van analyserapport werd in detail besproken met de Regie, die nooit dergelijke documenten heeft vermeld.

Integendeel, de Inspectie van Financiën heeft kennis kunnen nemen van elementen die in de fase van de projectvoorbereiding voor de Regie beschikbaar waren of haar zelfs bekend waren:

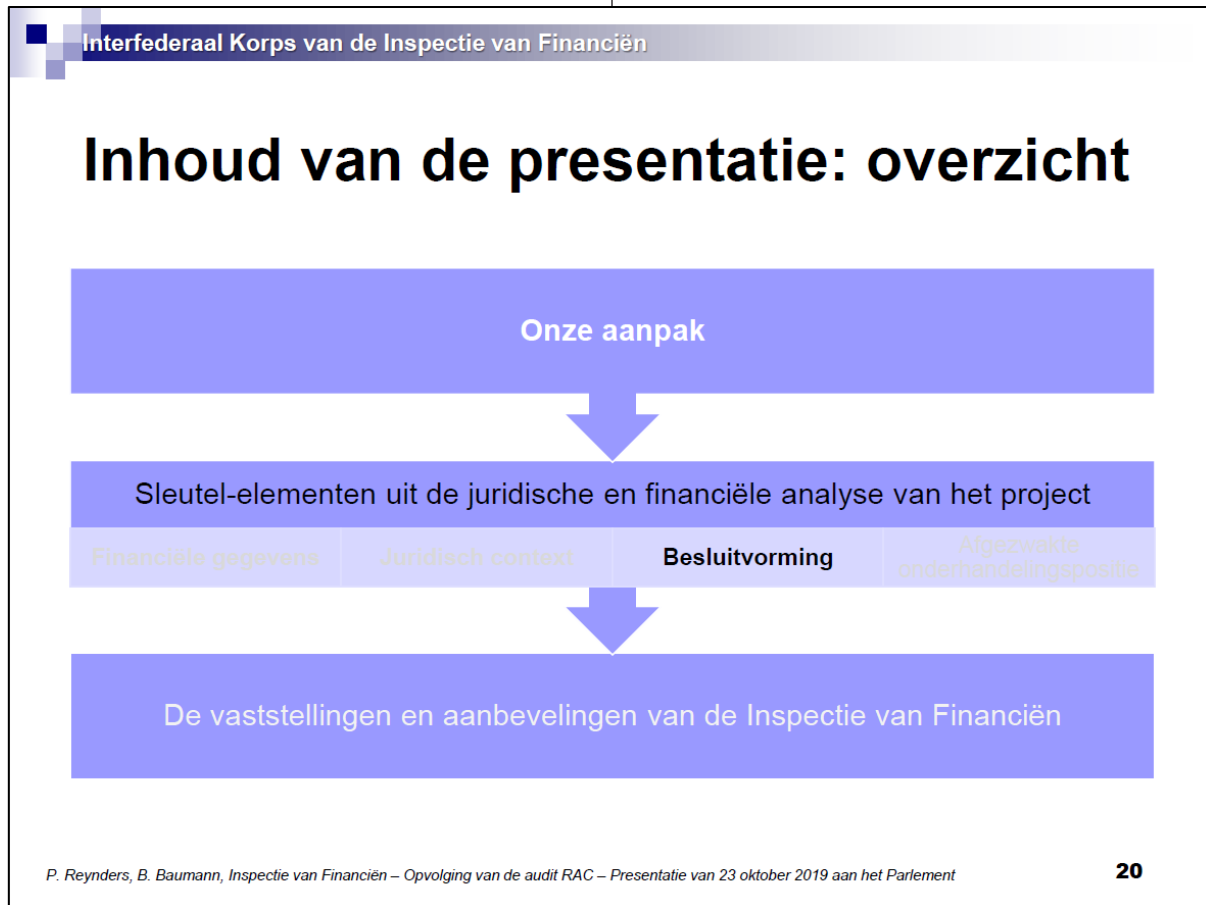
— de Europese rechtspraak ter zake gaat terug tot 1994:

— la Régie des Bâtiments disposait en mai 2009 d'un avis du cabinet d'avocats Stibbe qui faisait clairement état de la nécessité d'appliquer la législation "marchés publics" aux opérations qui impliquaient qu'un bâtiment soit adapté aux besoins opérationnels spécifiques d'un service public.

Par la suite, en décembre 2009, un avis de la Chancellerie est venu confirmer que la législation "marchés publics" s'appliquait.

— de Regie der Gebouwen beschikte in mei 2009 over een advies van het advocatenkantoor Stibbe waarin duidelijk werd gesteld dat de wetgeving inzake overheidsopdrachten moest worden toegepast op de verrichtingen waarbij een gebouw aan de specifieke operationele behoeften van een overheidsdienst werd aangepast.

Later, in december 2009, bevestigde een advies van de Kanselarij dat de wetgeving inzake overheidsopdrachten van toepassing was.



Or elle n'a pas été formellement appliquée, ce qui a amené le Conseil des ministres de décembre 2009 à mettre fin à la procédure⁹, en vue d'appliquer la législation "marchés publics" en lançant une procédure négociée, dont il a lui-même spécifié, dans sa décision, la base légale.

Dès lors, la phase de "prospection du marché", telle qu'elle a été mise en œuvre, a constitué une perte de temps, sachant que la Régie des Bâtiments aurait dû dès le départ appliquer la législation "marchés publics".

⁹ Note complémentaire: dans la suite de l'exposé, il est fait référence à cette procédure comme à une procédure ad hoc.

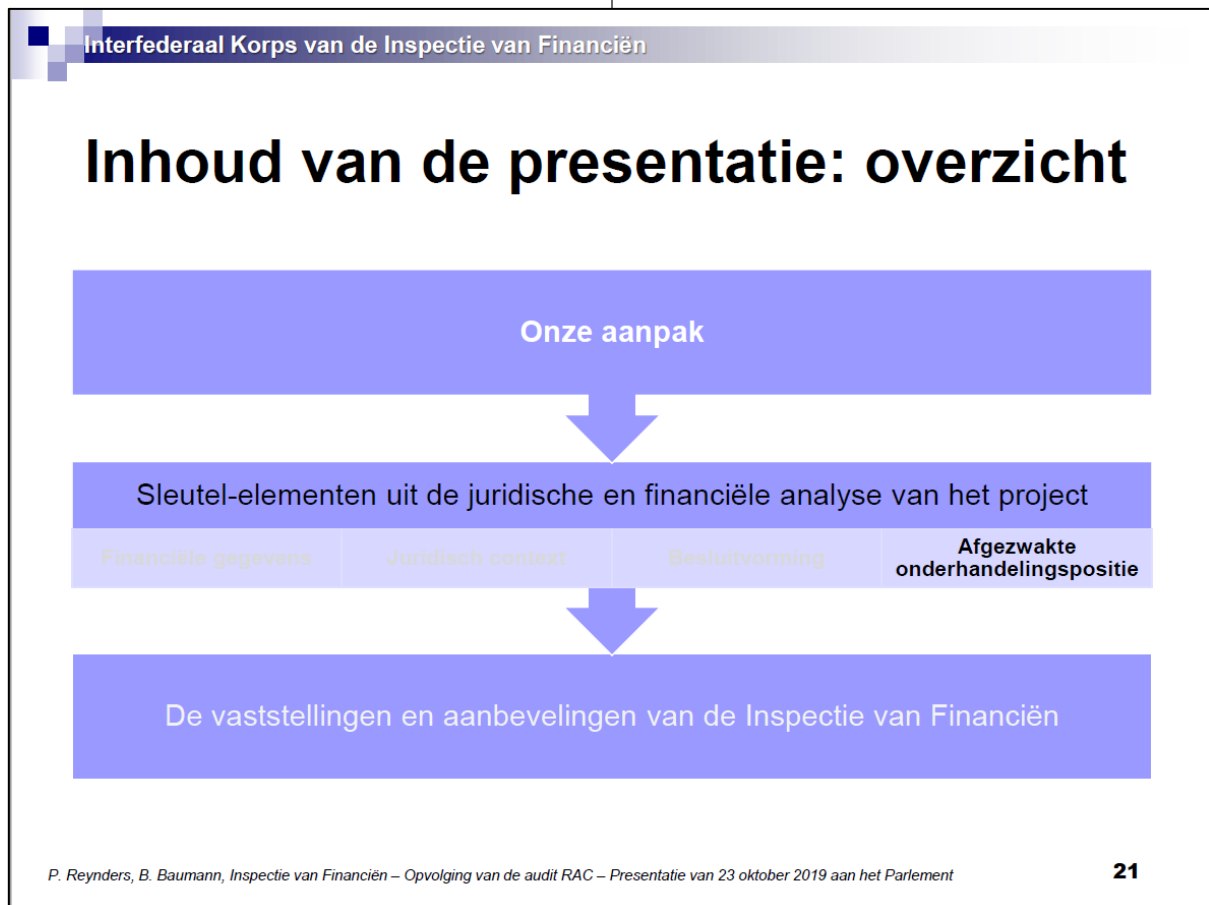
Die wetgeving werd echter niet formeel toegepast, wat de Ministerraad er in december 2009 toe heeft gebracht de procedure te beëindigen⁹, met de bedoeling de wetgeving inzake overheidsopdrachten toe te passen door een onderhandelingsprocedure op te starten, waarvoor de Ministerraad in zijn beslissing zelf de rechtsgrondslag heeft aangegeven.

Derhalve was de aldus ten uitvoer gelegde fase van de "marktverkenning" tijdverspilling, daar de Regie der Gebouwen van bij het begin de wetgeving inzake overheidsopdrachten had moeten toepassen.

⁹ Aanvullende aantekening: in de uiteenzetting zal in het vervolg naar die procedure worden verwezen onder de noemer ad-hocprocedure.

3. Les spécificités du processus de décision

3. De specificiteiten van het besluitvormingsproces

*Remarque préalable*

Mme Baumann souligne une spécificité du cadre légal: la législation “marchés publics” prévoit que le Conseil des ministres doit intervenir à des moments clés du processus de décision, moments clés définis en fonction de la procédure de marchés publics. Ces moments ne correspondent pas nécessairement aux moments clés d’un projet. Ce sont là deux approches distinctes.

Dès lors, la saisine du Conseil des ministres ne s’est pas faite selon un schéma prédéfini. Le Conseil des ministres a été consulté lorsque les porteurs du projet l’ont jugé nécessaire, et pas forcément aux moments les plus opportuns pour le Conseil des ministres lui-même.

Ceci étant posé, on relève les spécificités suivantes.

La première particularité concerne les suites qui ont été données à la décision du Conseil des ministres du 27 avril 2007 (dernière réunion du Conseil des ministres

Voorafgaande opmerking

Mevrouw Baumann wijst op een specificiteit van de wettelijke bepalingen: de wetgeving inzake overheidsopdrachten bepaalt dat de Ministerraad op bepaalde sleutelmomenten van het besluitvormingsproces moet ingrijpen; die sleutelmomenten worden volgens de overheidsopdrachtenprocedure bepaald. Die momenten komen niet noodzakelijk overeen met de sleutelmomenten van een project. Het betreft twee verschillende benaderingen.

Derhalve verliep de voorlegging aan de Ministerraad niet volgens een vooraf bepaald schema. De Ministerraad werd geraadpleegd wanneer de projectdragers dat nodig achtten, en niet noodzakelijkerwijs op de meest geschikte ogenblikken voor de Ministerraad zelf.

Dit gezegd hebbende, wordt de aandacht op de volgende specificiteiten gevestigd.

De eerste bijzonderheid betreft het gevolg dat werd gegeven aan de beslissing van de Ministerraad van 27 april 2007 (de laatste Ministerraad vóór de periode

avant la période d'affaires courantes qui a entouré les élections de 2007), qui portait sur la rationalisation de l'occupation du parc immobilier loué à Bruxelles et l'installation des services opérationnels bruxellois de la Police Fédérale (DIRCO-DIRJU) au WTC3.

Cette décision collégiale du Conseil des ministres était censée avoir été préparée et, une fois prise, aurait dû être exécutée.

En pratique, cette décision n'a pas été suivie d'effets. La Régie des Bâtiments n'a été avertie que plusieurs mois plus tard de l'intention de la Police Fédérale de ne pas la mettre en œuvre¹⁰. Il s'est ensuite à nouveau écoulé plusieurs mois¹¹ avant que le Conseil des ministres soit saisi.

Autrement dit, la première particularité du processus de décision réside dans le fait qu'une décision officielle du Conseil des ministres n'a pas été appliquée, et que le Conseil des ministres n'en a pas été informé immédiatement.

La deuxième spécificité du processus de décision concerne l'étude relative à l'idée d'un regroupement d'un grand nombre de services de la Police Fédérale dans le centre-ville de Bruxelles.

Cette spécificité se décompose en deux volets:

- les modalités de lancement de l'étude;
- ses modalités de réalisation.

Concernant les modalités de lancement de l'étude

L'Inspecteur des Finances accrédité pour la Régie des Bâtiments avait fait remarquer¹² qu'il ne saurait être question de demander l'accord du Conseil des ministres sur le principe d'un regroupement d'un grand nombre de services de la Police Fédérale sans une étude préalable. La Régie des Bâtiments s'est crue obligée de solliciter l'accord du Conseil des ministres pour réaliser cette étude. Or, *a priori*, rien n'empêchait la Régie de mener ce type d'étude de sa propre initiative, sans

van lopende zaken vóór en na de verkiezingen van 2007) betreffende de rationalisering van de bezetting van het gebouwenpark gehuurd dat wordt gehuurd in Brussel en de vestiging van de Brusselse operationele diensten van de Federale Politie (DirCo-DirJud) in het gebouw WTC III.

Die gezamenlijk genomen beslissing van de Ministerraad was geacht te zijn voorbereid en moest, zodra ze was genomen, ten uitvoer worden gelegd.

In de praktijk werd aan deze beslissing geen gevolg gegeven. De Regie der Gebouwen werd pas verschillende maanden later op de hoogte gebracht van het voornemen van de Federale Politie om de beslissing niet ten uitvoer te leggen¹⁰. Opnieuw zijn meerdere maanden¹¹ verstreken vooraleer dit aan de Ministerraad werd voorgelegd.

Met andere woorden, de eerste bijzonderheid van het besluitvormingsproces ligt in het feit dat een officiële beslissing van de Ministerraad niet werd toegepast, en dat de Ministerraad daar niet onmiddellijk van in kennis werd gesteld.

De tweede bijzonderheid van het besluitvormingsproces betreft de studie inzake het voornemen om een groot aantal diensten van de Federale Politie te hergroeperen in het centrum van Brussel.

Die bijzonderheid omvat twee onderdelen:

- de nadere regels om de studie aan te vatten;
- de nadere regels inzake de verwezenlijking ervan.

Aangaande de nadere regels om de studie aan te vatten

De voor de Regie der Gebouwen geaccrediteerde inspecteur van Financiën had erop gewezen¹² dat in geen geval zonder een voorafgaande studie om het akkoord van de Ministerraad kon worden gevraagd over het voornemen om een groot aantal diensten van de Federale Politie te hergroeperen. De Regie der Gebouwen meende dat het akkoord van de Ministerraad moest worden gevraagd om de studie te mogen uitvoeren. *A priori* stond niets de Regie echter in de weg om een

¹⁰ Note complémentaire: le délai qui s'est écoulé entre la décision du Conseil des ministres du 27 avril 2007 et la communication au ministre en charge de la Régie des Bâtiments de la demande de la Police Fédérale de solliciter le retrait de cette décision s'est élevé à 15 mois.

¹¹ Note complémentaire: le point a été inscrit à l'agenda de la réunion du Conseil des ministres du 23 janvier 2009.

¹² Note complémentaire: on se réfère ici à des avis de décembre 2008.

¹⁰ Aanvullende aantekening: 15 maanden zijn verstreken tussen de beslissing van de Ministerraad van 27 april 2007 en het ogenblik waarop het verzoek van de Federale Politie waarin werd verzocht die beslissing in te trekken aan de voor de Regie der Gebouwen bevoegde minister werd meegedeeld.

¹¹ Aanvullende aantekening: het punt werd op de agenda van de Ministerraad van 23 januari 2009 geplaatst.

¹² Aanvullende aantekening: hier wordt verwezen naar adviezen van december 2008.

devoir prendre le temps d'instruire un dossier Conseil des ministres à cette fin.

Concernant les modalités de l'exécution de l'étude

Le mandat accordé à la Régie par le Conseil des ministres portait sur la réalisation de l'étude proposée, ni plus ni moins. Or la Régie a outrepassé les limites de son mandat: comme évoqué par M. Pierre Reynders (voir *supra*), l'étude de marché a pris la forme d'une procédure ad hoc, s'apparentant à une procédure de marché public mais "réinventée", et sans mandat du Conseil des ministres¹³.

La troisième particularité du processus de décision découle de la deuxième.

Le 17 décembre 2009, la Régie des Bâtiments a présenté au Conseil des ministres un projet de décision qui ne portait pas sur les résultats de l'étude prévue mais directement sur les modalités du regroupement, abstraction faite de toutes les possibilités alternatives de regroupement à d'autres échelles que le regroupement maximaliste, et abstraction faite également de toute possibilité de différer le regroupement. La Régie des Bâtiments est allée au Conseil des ministres directement avec une proposition de prise en location¹⁴.

Ce procédé présente un caractère atypique du fait de la combinaison de deux facteurs:

1. cette proposition de décision qui était arrivée jusqu'au Conseil des ministres a été rejetée par le Conseil des ministres; normalement, les filtres jouent beaucoup plus en amont;

2. le Conseil des ministres a pris la peine de réécrire lui-même un autre projet de décision (notification du 17 décembre 2009 par laquelle il donnait instruction à la Régie des Bâtiments de mener à bien une procédure de marché public plus conforme aux règles).

¹³ Note complémentaire: le lancement d'une procédure de marché public doit en principe faire l'objet d'un accord préalable du Conseil des ministres.

¹⁴ Note complémentaire: à noter que cette proposition portait déjà sur la prise en location du RAC (voir Deuxième Partie, chapitre premier, point 2.3. du rapport de l'analyse juridique et financière de l'historique du projet).

dergelijke studie uit eigen beweging te voeren, zonder de tijd te moeten nemen om daarvoor ten behoeve van de Ministerraad een dossier in te dienen.

Aangaande de nadere regels inzake de uitvoering van de studie

Het door de Ministerraad aan de Regie verleende mandaat betrof de verwezenlijking van de voorgestelde studie, niet meer en niet minder. De Regie heeft de grenzen van haar mandaat echter overschreden: zoals de heer Pierre Reynders eerder heeft aangegeven (zie *supra*), heeft de marktstudie de vorm van een *ad hoc*-procedure aangenomen, vergelijkbaar met een overheidsopdrachtenprocedure, maar dan "heruitgevonden" en zonder mandaat van de Ministerraad¹³.

De derde bijzonderheid van het besluitvormingsproces vloeit voort uit de tweede.

Op 17 december 2009 legde de Regie der Gebouwen aan de Ministerraad een ontwerp tot beslissing voor dat geen betrekking had op de resultaten van de geplande studie, maar rechtstreeks op de modaliteiten van de hergroepering, abstractie makend van alle andere mogelijkheden tot hergroepering op andere schalen dan de maximalistische hergroepering, en tevens afgezien van elke mogelijkheid om de hergroepering uit te stellen. De Regie der Gebouwen heeft rechtstreeks een voorstel tot huren aan de Ministerraad voorgelegd¹⁴.

Die werkwijze is atypisch door de combinatie van twee factoren:

1. dit aan de Ministerraad voorgelegde voorstel tot beslissing werd door de Ministerraad verworpen; normaal spelen de filters stroomopwaarts;

2. de Ministerraad nam de moeite om zelf een ander ontwerpbeslissing te schrijven (notificatie van 17 december 2009 waarbij de Ministerraad de Regie der Gebouwen de opdracht gaf om een overheidsopdrachtenprocedure uit te voeren die meer in overeenstemming was met de regels).

¹³ Aanvullende aantekening: in principe moet de Ministerraad eerst zijn akkoord geven voor het opstarten van een overheidsopdrachtenprocedure.

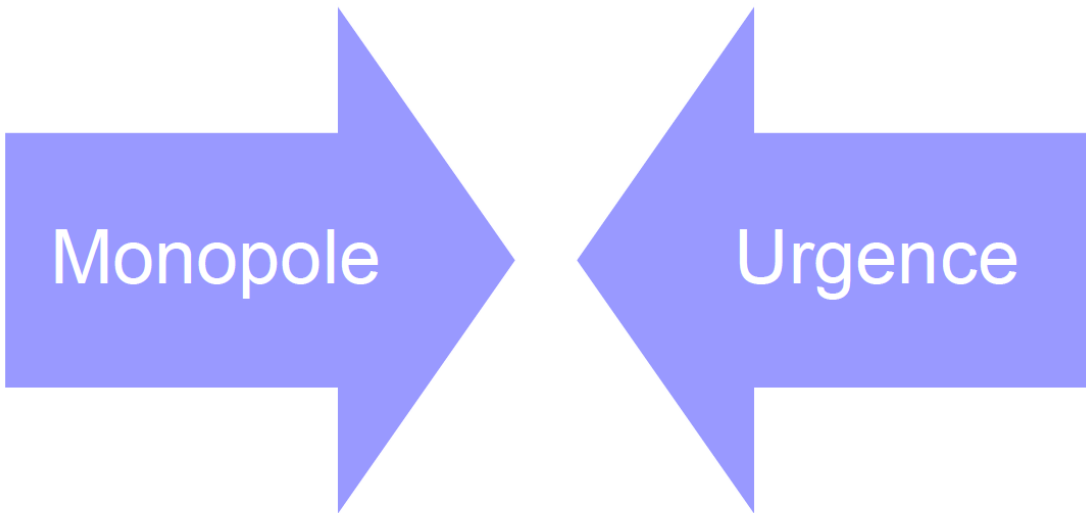
¹⁴ Aanvullende aantekening: er zij op gewezen dat dit voorstel reeds betrekking had op de inhuurneming van het RAC (zie Deel Twee, hoofdstuk 1, punt 2.3., van het rapport inzake de juridische en financiële analyse van de historie van het project).

d) Quand l'État affaiblit lui-même sa propre position de négociation

d) Wanneer de Staat zijn eigen onderhandelingspositie ondergraaft

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Position de négociation affaiblie (1)



P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

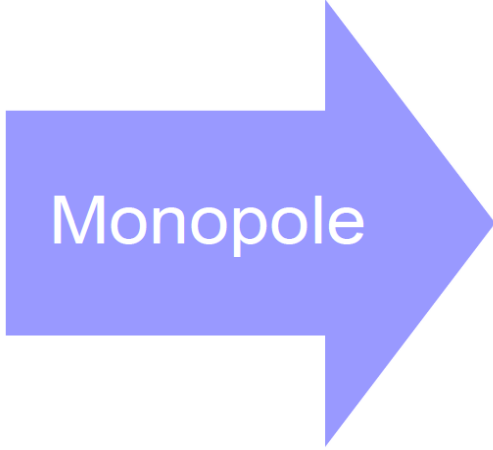
22

Cette situation résulte de deux paramètres dont les effets se sont amplifiés mutuellement: la création, par l'État lui-même, d'un monopole au profit du propriétaire du RAC, et l'urgence.

Die situatie is het resultaat van twee parameters, waarvan de gevolgen elkaar onderling hebben versterkt: het door de Staat zelf gecreëerde monopolie in hoofde van de eigenaar van het RAC, en de hoogdringendheid.

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Position de négociation affaiblie (2)



Le déséquilibre résultant du monopole créé par l'Etat lui-même s'est trouvé aggravé par les facteurs suivants :

- ❑ L'Etat s'était privé de toutes les armes dont il aurait pu disposer à la table de négociation (asymétrie d'information sur le niveau de prix jugé acceptable, alternatives).
- ❑ Les facteurs qui auraient pu contribuer à renforcer la position de négociation de l'Etat n'ont pas été pris en compte (historique du RAC, caractéristiques du bâtiment de nature à influencer le caractère acceptable des prix).
- ❑ Les mises en garde exprimées par l'Inspection des Finances dans des avis de 2008 et 2009 n'ont pas été prises en compte de manière appropriée.

NB : l'argument tiré de la concurrence de la Commission européenne doit quant à lui être très fortement relativisé et replacé dans son contexte.

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

23

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Afgezwakte onderhandelingspositie (3)

De hoogdringheid vloeide uit de combinatie van twee soorten van factoren

- ❑ Genomen beslissingen in verband met de bezetting van de IBM Toren
- ❑ Verloren tijd:
 - Tussen de beslissing van april 2007 en de eerste beslissing van 2009
 - Tussen de mededeling van de Federale Politie aan de Regie van augustus 2008 en de lancering van een studie op 27 maart 2009
 - Ad hoc procedure van 2009 = verloren tijd (+ onomkeerbare impact op andere dimensies)



sentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

24

Le monopole résultant de la procédure ad hoc mise en œuvre en 2009 par la Régie des Bâtiments, Mme Béatrice Baumann cède à nouveau la parole à M. Pierre Reynders.

Ce dernier souligne que l'Inspecteur des Finances accrédité pour la Régie des Bâtiments avait mis en garde dans son avis relatif au projet de regroupement¹⁵ contre le risque de constitution d'un monopole, les spécifications envisagées (nombre de m², spécifications) laissant *a priori* peu d'autre choix que celui du RAC. Autrement dit, à moins d'ajuster ces spécifications, l'État allait créer lui-même un monopole au profit du propriétaire du RAC.

Dans le même avis, l'Inspecteur des Finances accrédité pour la Régie des Bâtiments avait pointé les conséquences financières possibles de cette situation.

Monsieur Pierre Reynders remarque que la Régie n'a rien fait de cette mise en garde:

- Il n'en a pas été fait état dans la note adressée au Conseil des ministres, ne fût-ce que pour la nuancer ou pour indiquer quelles étaient les mesures prises en réponse à ce risque.

- En pratique, aucune mesure n'a été prise; au contraire, la Régie s'est privée de l'ensemble des leviers qui s'étaient concrétisés au cours de la procédure d'étude de marché et dont elle aurait pu se servir. Par exemple:

- l'offre relative au site de Tour et Taxis a été écartée au motif qu'elle portait sur un immeuble neuf, à construire, et non sur un bâtiment existant susceptible de faire l'objet d'une évaluation; pourtant, la simple présence de cette alternative aurait pu contribuer à rétablir la position de négociation de l'État (à noter que, *ex post*, dans le cadre de l'audit, la Police Fédérale a estimé que ce site aurait pu convenir);

- l'une des options (regroupement limité aux services déconcentrés bruxellois de la Police Fédérale, DIRCO et DIRJU), qui constituait l'un des scénarios prévus dans la publication du marché et qui correspondait du reste à la demande initiale de la Police Fédérale), avec un bail de 18 ans, a donné lieu à des offres régulières comportant des prix intéressants; pourtant, il n'en a pas été fait état lorsqu'il a été fait rapport au Conseil des ministres de décembre 2009.

¹⁵ Note complémentaire: Il s'agit de l'avis du 09 mars 2009.

Daar het monopolie voortvloeit uit de in 2009 door de Regie der Gebouwen ten uitvoer gelegde *ad hoc*-procedure, geeft mevrouw Béatrice Baumann opnieuw het woord aan de heer Pierre Reynders.

Die benadrukt dat de voor de Regie der Gebouwen geaccrediteerde inspecteur van Financiën in zijn advies inzake het voorstel van hergroepering¹⁵ had gewaarschuwd tegen het risico op het creëren van een monopolie, daar de beoogde specificaties (aantal m², vereisten) *a priori* weinig andere keuzes lieten dan het RAC. Met andere woorden: tenzij de vereisten werden aangepast, zou de Staat zelf een monopolie in de hand werken in hoofde van de eigenaar van het RAC.

In hetzelfde advies had de voor de Regie der Gebouwen geaccrediteerde inspecteur van Financiën op de mogelijke financiële gevolgen van die situatie gewezen.

De heer Pierre Reynders merkt op dat de Regie aan die waarschuwing geen enkel gevolg heeft gegeven.

- Er werd geen melding van gemaakt in de tot de Ministerraad gerichte nota, al was het maar om ze te nuanceren of om aan te geven welke maatregelen werden genomen om dat risico tegen te gaan.

- In de praktijk werd geen enkele maatregel getroffen: wel integendeel, de Regie heeft zichzelf alle hefboomen uit handen gegeven die tijdens de marktstudieprocedure concreet vorm hadden gekregen en waarvan zij zich had kunnen bedienen. Voorbeelden daarvan zijn:

- de offerte in verband met de site van Tour en Taxis werd terzijde geschoven omdat het ging om een nieuw, op te trekken gebouw en niet om een bestaand, evalueerbaar gebouw; het louter voorhanden zijn van dat alternatief had nochtans kunnen bijdragen tot het herstel van de onderhandelingspositie van de Staat (er zij op gewezen dat de Federale Politie *ex post*, in het raam van de audit van oordeel was dat die site geschikt had kunnen zijn);

- een van de opties (een tot de Brusselse gedeconcentreerde diensten van de Federale Politie, DirCo en DirJud, beperkte hergroepering), die in de bekendmaking van de opdracht een van de vooropgestelde scenario's vormde en die trouwens strookte met het oorspronkelijke verzoek van de Federale Politie, met een huurovereenkomst voor 18 jaar, heeft reguliere offertes met interessante prijzen opgeleverd; daarvan werd echter geen gewag gemaakt toen in december 2009 verslag werd uitgebracht bij de Ministerraad.

¹⁵ Aanvullende aantekening: Het betreft het advies van 9 maart 2009.

L'impact de cette situation de monopole a été aggravé par le fait que la Régie des Bâtiments a publié le montant maximal qu'elle était prête à payer (200 euros/m² brut). Face à une situation de monopole, cette information a certes pu contribuer à ce que le prix ne dépasse pas certaines limites, mais elle a aussi constitué un signal clair qui, dans un contexte où le propriétaire savait qu'il était seul en lice, a contribué à ce que le prix finalement offert et accepté soit très proche de la limite ainsi fixée, au lieu de faire l'objet d'une optimisation dans le cadre des négociations: le propriétaire n'était aucunement incité à faire un effort sur ce plan.

Troisième élément: la décision du Conseil des ministres de décembre 2009 avait pour finalité de faire jouer la concurrence. Vu la mise en garde qui lui avait été adressée par l'Inspecteur des Finances accrédité pour la Régie des Bâtiments, il aurait été judicieux que la Régie des Bâtiments se concerte avec la Police Fédérale pour revoir les spécifications techniques et ainsi réduire le risque de monopole et se donner le choix entre plusieurs bâtiments. Tel n'a pas été le cas.

Enfin, il y a lieu de s'attarder sur l'impact de la concurrence de la Commission européenne, invoquée par la Régie des Bâtiments comme un facteur aggravant.

En premier lieu, il faut souligner que cette dimension n'est intervenue qu'en aval des choix évoqués plus haut. En effet, c'est au stade de la préparation que la Régie des Bâtiments aurait dû s'assurer une position de négociation solide, et qu'elle a omis de le faire. Dès lors, même en l'absence de tout intérêt de la Commission européenne, le propriétaire du RAC s'est trouvé dans une situation de monopole confortable qui lui a permis d'imposer un prix proche de 200 euros/m².

Dans un deuxième temps, il convient de s'interroger sur la réalité de la concurrence ainsi invoquée. Deux indices doivent être pris en considération:

— d'une part, l'État pouvait se prévaloir d'une offre contraignante qui lui donnait le droit de prendre le bâtiment en location pour autant que la Régie prenne position avant l'expiration de cette offre;

— d'autre part, le prix demandé à la Commission européenne était significativement inférieur à celui qui était demandé à l'État. Certes, il s'agissait non pas d'un loyer mais d'une redevance d'usufruit, inférieure par nature à un loyer du fait que le nu-propriétaire était exonéré

De impact van die monopoliesituatie werd verergerd doordat de Regie der Gebouwen het maximumbedrag dat zij bereid was te betalen (200 euro/m² bruto) heeft bekendgemaakt. Gelet op de monopoliesituatie gold, heeft die informatie er mogelijk weliswaar toe bijgedragen dat de prijs niet bepaalde limieten overschreed, maar vormde ze ook een duidelijk signaal dat er, binnen een context waarin de eigenaar wist dat hij als enige meedong, mede voor zorgde dat de uiteindelijk geboden en aanvaarde prijs zeer dicht bij de aldus vastgestelde limiet lag, in plaats dat hij bij de onderhandelingen zou worden geoptimaliseerd. De eigenaar werd er immers geenszins toe aangezet om in dat opzicht enige inspanning te leveren.

Derde element: de beslissing van de Ministerraad in december 2009 was bedoeld om de concurrentie te doen spelen. Gezien de waarschuwing die de voor de Regie der Gebouwen geaccrediteerde inspecteur van Financiën tot haar had gericht, ware het raadzaam geweest dat de Regie met de Federale Politie had overlegd om de technische specificaties te herzien, op die manier het monopolierisico te beperken en zichzelf de keuze tussen verscheidene gebouwen te verschaffen. Dat is niet het geval geweest.

Tot slot moet worden stilgestaan bij de gevolgen van de concurrentie van de Europese Commissie, die door de Regie der Gebouwen als verzwarende omstandigheid wordt aangevoerd.

Ten eerste moet worden beklemtoond dat dit aspect pas na de hierboven aangehaalde keuzes is opgetreden. De Regie der Gebouwen had zich in de voorbereidingsfase immers van een solide onderhandelingspositie moeten verzekeren, en zij heeft dit verzuimd te doen. Zelfs als de Europese Commissie bevond de eigenaar van het RAC zich derhalve in een comfortabele monopoliesituatie die het hem mogelijk heeft gemaakt een prijs van bijna 200 euro/m² op te leggen.

Ten tweede rijst de vraag of van de aldus aangevoerde concurrentie wel echt sprake was. Twee aanwijzingen moeten in overweging worden genomen:

— enerzijds kon de Staat zich beroepen op een bindende offerte die hem het recht gaf het gebouw te huren, op voorwaarde dat de Regie vóór het verstrijken van die offerte een standpunt innam;

— anderzijds lag de prijs voor de Europese Commissie aanmerkelijk lager dan die welke aan de Staat werd gevraagd. Het klopt dat het geen huurgeld betrof doch wel een vruchtgebruiksvergoeding, die van nature lager uitvalt dan een huurgeld, omdat de blote eigenaar

de certaines charges¹⁶. Toutefois, même en appliquant un facteur de correction à cette redevance, le montant à charge de la commission aurait été inférieur au loyer demandé à la Régie des Bâtiments, ce qui tend à confirmer que le propriétaire se trouvait dans une position de négociation avantageuse vis-à-vis de l'État.

van bepaalde kosten was vrijgesteld¹⁶. Maar zelfs met de toepassing van een correctiefactor op dit bedrag, dan nog zou het bedrag ten laste van de Commissie lager zijn geweest dan de aan de Regie der Gebouwen gevraagde huur. Dat is een indicator dat de eigenaar zich effectief ten opzichte van de Staat in een gunstige onderhandelingspositie bevond.

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Remarques complémentaires

- L'exposé de la Régie des Bâtiments tel que présenté le 02 octobre 2019 à la Commission de la Mobilité, des Entreprises publiques et des Institutions fédérales de la Chambre des Représentants comporte des **affirmations non documentées**.
- Les principales **inexactitudes** que nous avons relevées concernant l'analyse de l'historique portent sur les aspects suivants :
 - Rôle de l'Inspection des Finances dans le processus de validation des programmes de besoins et dans le lancement de la procédure ad hoc de 2009
 - Date du départ des personnes les plus directement impliquées dans le projet
 - Impact des ratios et distinction entre le ratio brut/net et la norme d'occupation
 - Moment de l'introduction de la notion de Primary Area (existait dans le cadre du projet RAC : elle était reprise dans le cahier des charges d'avril 2010)
 - Source des montants de référence utilisés pour examiner le caractère acceptable du loyer
 - Modalités de calcul du coût des travaux par m²
- Nous avons également relevé des **discordances** entre les informations fournies à la Commission quant à l'organisation et au fonctionnement actuels de la Régie et les informations dont nous disposons. Nous y reviendrons dans la dernière partie du présent exposé.

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement
25

Mme Béatrice Baumann reprend la parole pour souligner que le deuxième facteur d'affaiblissement de la position de négociation de l'État réside dans la création d'une urgence qui a été qualifiée dans le rapport de "*zelf-gecreëerde hoogdringendheid*" (urgence artificielle).

Cette urgence découle d'un effet-ciseaux, entre d'un côté un horizon qui se rapprochait (délai fixé pour la concrétisation de l'opération) et, de l'autre côté, le temps perdu au départ (cf. *supra*, points 2.b en 2.c); par suite, le temps dont la Régie aurait pu disposer pour trouver une solution aux besoins de la Police Fédérale s'est trouvé artificiellement réduit.

¹⁶ Note complémentaire: Certaines des charges du propriétaire se trouvent en effet transférées à l'usufruitier.

Mevrouw Béatrice Baumann komt opnieuw aan het woord om te benadrukken dat de tweede factor die de onderhandelingspositie van de Staat heeft verzwakt, te wijten was aan het feit dat een dringende noodzaak werd geschapen die in het verslag als "*zelfgecreëerde hoogdringendheid*" wordt bestempeld.

Die urgentie vloeit voort uit een schaaffect tussen enerzijds een naderend vooruitzicht (de vastgelegde termijn voor de concrete verwezenlijking van de operatie) en anderzijds de tijd die in begin van het project verloren ging (cf. *supra* de punten 2.b en 2.c); als gevolg daarvan werd de tijd waarover de Regie had kunnen beschikken om voor de behoeften van de Federale Politie een oplossing te vinden kunstmatig ingekort.

¹⁶ Aanvullende aantekening: sommige van de kosten voor de eigenaar worden inderdaad overgedragen aan de vruchtgebruiker.

En effet, il convient de noter qu'il n'y avait pas de fatalité au départ à ce que les services opérationnels déconcentrés bruxellois de la Police Fédérale (DIRCO-DIRJU) doivent déménager aussi rapidement. Le problème prend sa source dans le fait que la décision du Conseil des ministres du 27 avril 2007 a été remise en question alors qu'elle s'inscrivait dans un contexte particulier.

À cette époque, les services DIRCO-DIRJU de Bruxelles occupaient la tour IBM. La Régie des Bâtiments disposait d'une option pour une prolongation de la location pour six ans, au-delà de l'année 2010. Dans ce contexte, le propriétaire de la tour IBM avait tout intérêt à convaincre l'État de prolonger le bail. La Régie des Bâtiments a d'ailleurs produit des documents qui confirment que le propriétaire de la tour IBM était prêt à réaliser des travaux de remise à niveau à cette fin. Par ailleurs, les services de la police locale de Schaerbeek étaient sur le point de déménager, ce qui résolvait l'autre problème posé par cette implantation, à savoir le manque d'espace.

Cette option devait cependant être exercée avant le 31 mai 2007.

Le 27 avril 2007, le gouvernement a opté pour une autre solution: la rationalisation du parc immobilier locatif, avec le déménagement des services DIRCO-DIRJU au WTC.

Si cette décision avait été appliquée, il n'y aurait pas eu de problème.

Le problème résulte en fait de la non-application de cette décision, et du fait que le Conseil des ministres n'en ait été averti que fin 2008/début 2009. C'est ce qui explique la formulation très particulière de la décision du 23 janvier 2009, qui ne consiste pas à retirer purement et simplement la décision précédente: il s'agit d'une décision nouvelle, qui vise à trouver d'autres occupants pour le WTC3.

En fait, la décision d'avril 2007 quant à elle ne pouvait déjà plus être retirée car elle avait déjà produit des effets juridiques: l'échéance du 31 mai 2007 ayant été dépassée sans que la Régie n'ait levé l'option dont question *supra* (la prolongation de la location de la tour IBM n'étant plus d'actualité compte tenu de la perspective d'un déménagement au WTC3), l'État ne pouvait plus faire valoir aucun droit à une reconduction automatique du bail. L'équilibre entre lui et le bailleur, qui jusqu'en 2007 était prêt à lui consentir des conditions avantageuses, s'est trouvé inversé.

Er zij immers op gewezen dat het in het begin niet onafwendbaar was dat de Brusselse gedeconcentreerde operationele diensten van de Federale Politie (DirCo-DirJud) zo snel zouden moeten verhuizen. Het knelpunt is terug te voeren op het gegeven dat de beslissing van de Ministerraad van 27 april 2007 in vraag werd gesteld terwijl ze toch in een bijzondere context paste.

De Brusselse diensten van DirCo-DirJud waren toentertijd gevestigd in de IBM-toren. De Regie der Gebouwen beschikte over een optie om de huurovereenkomst met zes jaar te verlengen tot na 2010. In die context had de eigenaar van de IBM-toren er alle belang bij om de Staat ervan te overtuigen de huurovereenkomst te verlengen. De Regie der Gebouwen heeft trouwens documenten voorgesteld die bevestigen dat de eigenaar van de IBM-toren bereid was om daarvoor de nodige upgrade te verrichten. Voorts stonden de lokale politiediensten van Schaerbeek op het punt te verhuizen, wat het andere probleem van deze locatie, namelijk het plaatsgebrek, oploste.

Die optie tot verlenging van de huur diende echter vóór 31 mei 2007 uitgeoefend te worden.

Op 27 april 2007 heeft de regering voor een andere oplossing geopteerd, te weten de rationalisatie van het huurgebouwenbestand, met de verhuizing van de diensten van DirCo-DirJud naar het WTC-complex.

Mocht die beslissing uitgevoerd zijn geweest, dan zou er geen probleem zijn gerezen.

Het probleem vloeit in feite voort uit de niet-uitvoering van die beslissing en uit het feit dat de Ministerraad er pas eind 2008/begin 2009 van op de hoogte werd gebracht. Dat verklaart de heel ongebruikelijke formulering van de beslissing van 23 januari 2009, die er niet in bestaat de vorige beslissing eenvoudigweg in te trekken: het betreft namelijk een nieuwe beslissing, die ertoe strekt andere huurders te zoeken om de WTC3-toren te betrekken.

In feite kon de beslissing van april 2007 al niet meer worden ingetrokken omdat ze al rechtsgevolgen had gehad: aangezien de vervaldag van 31 mei 2007 was verstreken zonder dat de Regie de optie waarvan hoger sprake had uitgeoefend (daar de verlenging van de huur van de IBM-toren niet langer aan de orde was in het vooruitzicht van een verhuizing naar de WTC3-toren), kon de Staat geen enkel recht meer doen gelden op een automatische verlenging van de huurovereenkomst. Er gebeurde derhalve een omkering in het evenwicht tussen de Staat en de verhuurder, die tot 2007 bereid was om hem gunstige voorwaarden toe te staan.

À partir de là s'est posée la question de la durée de la prolongation à négocier pour assurer la continuité du fonctionnement de la Police judiciaire bruxelloise.

Le propriétaire était tout disposé à accorder une prolongation du bail pour six ans¹⁷, c'est-à-dire jusqu'en 2016, mais les services de la Police Fédérale ne souhaitaient pas rester au-delà de 2014, soit une prolongation limitée à quatre ans. Toute la négociation s'est alors concentrée sur l'obtention d'une possibilité de résiliation anticipée.

La Régie s'est ainsi vu imposer l'objectif de reloger la Police Fédérale ailleurs qu'à la tour IBM, et ce le plus vite possible (quatre ans au lieu de six), alors même que du temps avait été perdu en amont.

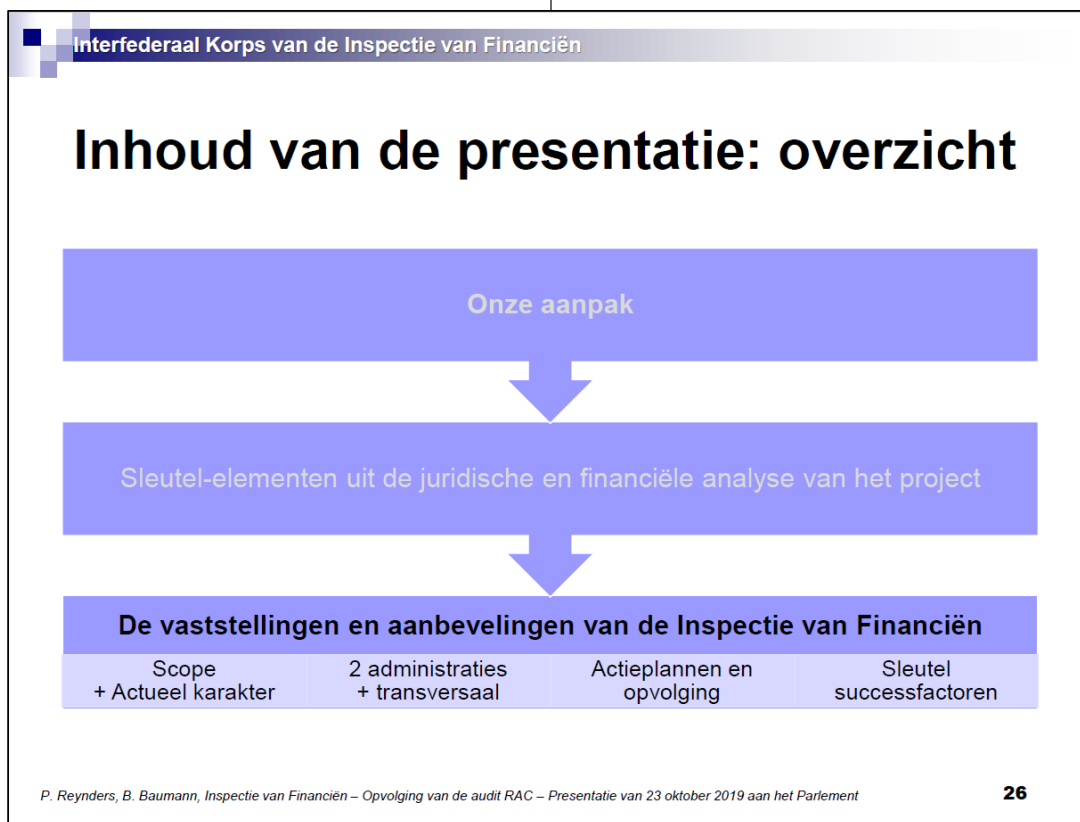
Cet effet-ciseaux a accentué l'effet d'urgence, limité la marge de manœuvre dont aurait pu disposer l'État pour générer des solutions alternatives, et renforcé l'impact de la situation de monopole déjà décrite au cours du présent exposé.

Vanaf dat moment rees de vraag hoe lang de te bedingen verlenging moest duren om de continuïteit van de werking van de Brusselse Gerechtelijke Politie te waarborgen.

De eigenaar was volkomen bereid een verlenging van de huurovereenkomst met zes jaar – dat wil zeggen tot 2016 – toe te staan¹⁷, maar de diensten van de Federale Politie wilden daar niet langer dan tot in 2014 blijven, wat neerkomt op een tot vier jaar beperkte verlenging. Vervolgens waren de onderhandelingen er integraal op gericht een mogelijkheid tot vervroegde opzegging te verkrijgen.

De Regie kreeg aldus de doelstelling opgelegd om de Federale Politie zo snel mogelijk (binnen vier jaar in plaats van zes) elders dan in de IBM-toren te huisvesten, terwijl er voordien tijd verloren was gegaan.

Als gevolg van dat schaaffect is de urgentie groter geworden. Het heeft ook een beperking teweeggebracht van de manoeuvreerruimte waarover de Staat had kunnen beschikken om alternatieve oplossingen uit te werken en heeft de weerslag van het in deze uiteenzetting al beschreven monopolie vergroot.



¹⁷ Note complémentaire: Toutefois, à la différence de ce qui valait deux ans plus tôt, cette proposition ne s'accompagnait plus d'une proposition de faire des travaux de mise à niveau – ce qui illustre l'inversion du rapport de négociation.

¹⁷ Aanvullende aantekening: in tegenstelling tot wat twee jaar eerder gold, werd dat voorstel niet langer geflankeerd door een voorstel om moderniseringswerken uit te voeren; zulks illustreert de omkering van onderhandelingsverhouding.

Pour clôturer ce chapitre, et au vu des informations communiquées par les représentants de la Régie des Bâtiments lors de leur audition du 2 octobre 2019 telles que reprises dans le projet de compte-rendu intégral CRIV 55 COM 019, Monsieur Pierre Reynders apporte des clarifications sur plusieurs aspects:

— le rôle de l'Inspection des Finances dans le cadre du processus d'approbation des programmes de besoins;

— la validité de l'argument de la Régie des Bâtiments relatif à l'impact des mouvements de personnel sur le déroulement de l'audit;

— les implications de la discussion sur le ratio "surface brute / surface nette" et son articulation avec la notion de norme d'occupation;

— la validité du calcul invoqué par la Régie concernant le caractère selon elle non déraisonnable du coût des travaux (ratio coût des travaux par m²)¹⁸.

Sur le rôle de l'Inspection des Finances dans le processus d'approbation des programmes de besoins

M. Pierre Reynders remarque que malgré les nombreuses discussions qui ont pris place sur ce point avec la Régie des Bâtiments au cours de la procédure contradictoire, il ressort du projet de compte-rendu susmentionné que la Régie des Bâtiments a à nouveau fait état, lors de l'audition du 2 octobre, du fait que le programme de besoins de la Police Fédérale aurait été "approuvé" par l'Inspection des Finances.

Cette affirmation, qui peut jeter la confusion sur la répartition des responsabilités, est doublement erronée:

— d'une part, l'Inspection des Finances n'a qu'une fonction d'avis: elle n'a pas de pouvoir de décision et n'approuve aucun projet de décision;

— d'autre part, en l'espèce, l'avis de l'Inspection des Finances sur le programme de besoins de la Police Fédérale était très critique.

Ter afsluiting van dit onderdeel en rekening houdend met de informatie die, luidens het ontwerp van integraal verslag CRIV 55 COM 019, de vertegenwoordigers van de Regie der Gebouwen tijdens de hoorzitting van 2 oktober 2019 hebben meegedeeld, brengt de heer Pierre Reynders verduidelijking aan op verschillende punten:

— de rol van de Inspectie van Financiën in het kader van de afwikkeling van de goedkeuring van de behoefteprogramma's;

— de geldigheid van het argument van de Regie der Gebouwen betreffende de weerslag van het personeelsverloop op de wijze waarop de audit is verlopen;

— de gevolgen van de discussie aangaande de ratio bruto-oppervlakte / netto-oppervlakte en over de samenhang tussen die ratio en het begrip bezettingsnorm;

— de geldigheid van de door de Regie aangehaalde berekening volgens dewelke de kosten van de werken volgens haar niet onredelijk zouden zijn (ratio "kosten van de werken per m²")¹⁸.

De rol van de Inspectie van Financiën bij de afwikkeling van de goedkeuring van de behoefteprogramma's;

De heer Pierre Reynders stipt aan dat, ondanks het feit dat aangaande dat punt tijdens de tegensprekelijke procedure talrijke discussies met de Regie der Gebouwen hebben plaatsgevonden, uit het voormelde ontwerp van integraal verslag blijkt dat de Regie der Gebouwen tijdens de hoorzitting van 2 oktober opnieuw heeft vermeld dat het behoefteprogramma van de Federale Politie door de Inspectie van Financiën zou zijn goedgekeurd.

Die bewering kan tot verwarring betreffende de verdeling van de verantwoordelijkheden leiden en is op twee vlakken onjuist:

— de Inspectie van Financiën heeft slechts een adviserende functie; zij is niet bevoegd om beslissingen te nemen en keurt geen enkel voorstel van beslissing goed;

— *in casu* heeft de Inspectie van Financiën een heel kritisch advies aangaande het behoefteprogramma van de Federale Politie uitgebracht.

¹⁸ Note complémentaire: on parle ici de m² bruts.

¹⁸ Bijkomende aantekening: het betreft hier bruto m².

Sur la validité de l'argument de la Régie des Bâtiments relatif à l'impact des mouvements de personnel sur le déroulement de l'audit

D'après le projet de compte-rendu intégral susmentionné, la Régie des Bâtiments a tiré argument du départ de personnes clés pour justifier du fait qu'elle n'a pas été aussi réactive que l'on aurait pu s'y attendre dans le cadre de l'audit. Cet argument, qui lui aussi a été déjà invoqué à plusieurs reprises par la Régie par le passé, doit être relativisé:

— il ne vaut pas pour ce qui concerne la capacité de la Régie à réagir aux projets de constats posés dans le cadre de la phase d'audit (qui concernait l'évaluation de son fonctionnement actuel et les perspectives d'avenir);

— même pour ce qui concerne spécifiquement le passé, M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann ont pu constater que plusieurs acteurs-clés du projet étaient toujours présents au sein de la Régie et ce bien au-delà de 2014.

Sur la discussion relative au ratio "surface brute / surface nette" et ses implications

Ce ratio s'établit, pour le RAC, à 1,6.

Aux yeux des orateurs, cette valeur est élevée.

La Régie conteste ce point de vue. C'est son droit. Le fait est qu'elle n'a pas justifié sa position.

Pour l'Inspection des Finances, il est important que ce ratio soit le plus bas possible, afin que la surface nette, réellement utilisable par les services publics, soit maximisée. Les orateurs préconisent, pour l'avenir, que ce ratio intervienne en tant que critère d'attribution afin d'inciter les soumissionnaires à l'optimiser.

Mme Béatrice Baumann complète cette explication en rappelant que dans le cas précis du RAC, on parle d'un bâtiment qui a été la propriété de l'État. La Régie des Bâtiments était donc censée connaître ses caractéristiques architectoniques et structurelles, parmi lesquelles ce ratio. Elle aurait donc dû en tenir compte au moment de préparer la négociation pour évaluer le caractère acceptable ou non du plafond de 200 euros par m² qu'elle a fixé.

Over de geldigheid van het argument van de Regie der Gebouwen betreffende de weerslag van het personeelsverloop op de wijze waarop de audit is verlopen

Volgens het voormelde ontwerp van integraal verslag, heeft de Regie der Gebouwen het argument gebruikt dat personeelsleden op sleutelposten waren vertrokken om te rechtvaardigen dat de Regie bij de audit minder reactief is geweest dan had mogen worden verwacht. Dit argument werd al meerdere keren aangehaald door de Regie in het verleden en moet worden gerelativeerd, want:

— het geldt niet met betrekking tot de capaciteit van de Regie om te reageren op de ontwerpen van vaststellingen geformuleerd tijdens de auditfase (die betrekking had op de evaluatie van haar huidige werking, alsook op de toekomstperspectieven);

— zelfs wat specifiek het verleden betreft, hebben de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann kunnen vaststellen dat meerdere spelers op sleutelposten in het kader van het project lang na 2014 nog steeds deel uitmaakten van de Regie.

Over de discussie betreffende de ratio "bruto-oppervlakte / netto-oppervlakte" en de gevolgen ervan

Voor het RAC bedraagt die ratio 1,6.

De sprekers vinden dat een hoog cijfer.

De Regie betwist dat standpunt. Dat is haar goed recht. Het punt is dat ze haar stelling niet heeft onderbouwd.

Voor de Inspectie van Financiën moet die ratio zo laag mogelijk zijn, opdat de netto-oppervlakte, die de overheidsdiensten daadwerkelijk kunnen gebruiken, zo groot mogelijk zou zijn. De sprekers bevelen aan dat in de toekomst die ratio wordt gebruikt als gunningscriterium, teneinde de inschrijvers op de overheidsopdrachten aan te moedigen om die ratio te optimaliseren.

Als aanvulling bij die toelichting wijst mevrouw Béatrice Baumann erop dat men in het concrete geval van het RAC te maken heeft met een gebouw dat staatseigendom is geweest. De Regie der Gebouwen was dus geacht de kenmerken op het vlak van architectuur en structuur van het gebouw, waaronder die ratio, te kennen. Bij de voorbereiding van de onderhandeling had zij daar dus rekening mee moeten houden om na te gaan of het door haar vastgesteld maximum van 200 euro per m² al dan niet aanvaardbaar was.

Sur la validité du calcul invoqué par la Régie des Bâtiments concernant le caractère non déraisonnable du coût des travaux (ratio coût des travaux par m²)¹⁹.

Selon le projet de compte-rendu intégral susmentionné, la Régie a évoqué un coût moyen des travaux de 500 euros par mètre carré, ce qui, selon son Administrateur général, ne serait pas déraisonnable.

Les fondements de cette affirmation ne sont pas clairs; il est donc difficile aussi bien de la confirmer que de la réfuter.

Toutefois, *M. Pierre Reynders* souligne que plusieurs paramètres spécifiques au bâtiment RAC doivent être pris en compte pour juger de son bienfondé:

— la valeur du ratio est de toute façon d'autant plus basse que le bâtiment est plus étendu;

— à ce facteur s'ajoute la présence de nombreux locaux spécifiques (39 % dans le cas du RAC);

— une part importante des travaux non initialement prévus a consisté en des travaux de sécurisation.

Mme Béatrice Baumann souligne en outre que pour arriver à un montant de 500 euros par m², la Régie a dû diviser le montant des travaux par la surface totale du bâtiment, couloirs inclus par exemple, ce qui n'est pas significatif. Du reste, dans d'autres dossiers, la Régie des Bâtiments fait état de montants moyens inférieurs.

La validité de l'affirmation selon laquelle le montant de 500 euros par m² pouvait être considéré comme normal et acceptable doit donc être relativisée.

Quoiqu'il en soit, le principal problème s'agissant du coût des travaux ne réside pas tant dans leur montant final que dans le manque de transparence constaté dans le processus de décision les concernant et dans la différence entre le montant initialement communiqué et le montant final (différentiel de près de 70 %). C'est une autre approche, centrée sur les informations qui ont été portées à la connaissance du Conseil des ministres pour rendre possible la prise de décision.

¹⁹ Note complémentaire: à nouveau, les considérations relatives au coût moyen des travaux par m² renvoient à un calcul par m² brut.

Over de geldigheid van de door de Regie aangehaalde berekening volgens dewelke de kosten van de werken niet onredelijk zouden zijn (ratio "kosten van de werken per m²")¹⁹.

Volgens het voormelde ontwerp van integraal verslag heeft de Regie gewag gemaakt van een kostprijs van gemiddeld 500 euro per vierkante meter voor de werken. Dat zou volgens de administrateur-generaal van de Regie niet onredelijk is.

Het is niet duidelijk waarop die stelling stoelt en het is daarom moeilijk ze te bevestigen of ze te weerleggen.

De heer Pierre Reynders beklemtoont echter dat om te oordelen of ze gegrond is rekening moet worden gehouden met meerdere parameters die eigen zijn aan het RAC-gebouw:

— de ratio is sowieso lager omdat het gebouw groter is;

— daarbij komt dat er talrijke specifieke ruimten zijn (in het geval van het RAC 39 %);

— een aanzienlijk deel van de aanvankelijk niet geplande werken hield verband met de beveiliging.

Mevrouw Béatrice Baumann benadrukt daarenboven dat om tot een bedrag van 500 euro per m² te komen, de Regie het bedrag van de werken heeft moeten delen door de totale oppervlakte van het gebouw, met inbegrip van bijvoorbeeld de gangen. Dat is niet relevant. In andere dossiers maakt de Regie der Gebouwen trouwens gewag van lagere gemiddelde bedragen.

De geldigheid van de stelling dat het bedrag van 500 euro per m² als normaal en aanvaardbaar kon worden beschouwd, moet dus worden gerelativeerd.

Het voornaamste probleem in verband met de kosten van de werken schuilt hoe dan ook niet zozeer in het eindbedrag, maar veeleer in het vastgestelde gebrek aan transparantie tijdens het beslissingsproces ter zake en in het verschil tussen het aanvankelijk meegedeelde bedrag en het eindbedrag (het verschil bedroeg bijna 70 %). Dat is een andere benadering, die focust op de informatie die ter kennis van de Ministerraad is gebracht om het nemen van een beslissing mogelijk te maken.

¹⁹ Bijkomende aantekening: de beschouwingen aangaande de gemiddelde kosten van de werken per m² zijn hier opnieuw gebaseerd op een berekening per bruto-m².

Sur l'articulation entre le ratio "surface brute / surface nette" et la notion de norme d'occupation

À la lumière du projet de compte-rendu intégral susmentionné, il y a lieu de préciser que le ratio "brut/net" et la norme d'occupation sont deux choses différentes. La première reflète une caractéristique de l'architecture du bâtiment, inscrite dans le béton, tandis que la deuxième porte sur l'organisation des services occupants²⁰ et fait l'objet de décisions du management, dans le cadre fixé par une circulaire adoptée par le Conseil des ministres sur proposition de la Régie.

Outre ces discordances qui se rapportent à des faits repris dans l'analyse juridique et financière, le projet de compte-rendu susmentionné montre des divergences d'appréciation quant au caractère actuel des recommandations formulées par l'Inspection des Finances. Ces aspects seront approfondis *infra*.

3. Les constats et recommandations de l'Inspection des Finances

Dans la suite de l'exposé, *Mme Béatrice Baumann* se concentre sur le travail d'audit proprement dit, à savoir sur l'identification des processus à évaluer et les modalités de leur évaluation, sur les conclusions (diagnostic, constats et recommandations) qui en découlent, et sur les étapes à venir.

²⁰ Note complémentaire: cette norme se rapporte au nombre de m² par agent.

De samenhang tussen de ratio "bruto-oppervlakte / netto-oppervlakte" en het begrip bezettingsnorm

In het licht van het voormelde ontwerp van integraal verslag moet worden verduidelijkt dat de bruto-nettoratio en de bezettingsnorm twee verschillende zaken zijn. De bruto-nettoratio slaat op een architectonisch kenmerk van het gebouw en zit als het ware verankerd in het beton, terwijl de bezettingsnorm betrekking heeft op de organisatie van de diensten die er gehuisvest zijn²⁰; ze vormt het voorwerp van beslissingen van het management binnen het raamwerk vastgelegd bij een omzendbrief die op voorstel van de Regie door de Ministerraad werd aangenomen.

Behalve dat gebrek aan overeenstemming inzake feiten die in de juridische en financiële analyse aan bod komen, blijkt uit het bovenvermeld ontwerp van integraal verslag ook dat de meningen over het actuele karakter van de aanbevelingen van de Inspectie van Financiën uiteenlopen. Op die aspecten zal later in deze uiteenzetting nader worden ingegaan.

3. De vaststellingen en aanbevelingen van de Inspectie van Financiën

In het vervolg van haar uiteenzetting gaat mevrouw *Béatrice Baumann* nader in op de eigenlijke auditwerkzaamheden, namelijk de identificatie van de te evalueren processen en de manier waarop deze worden geëvalueerd, de daaruit voortvloeiende conclusies (diagnose, vaststellingen en aanbevelingen) en de toekomstige fases.

²⁰ Aanvullende aantekening: die norm betreft het aantal m² per ambtenaar.

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Inhoud van de presentatie: overzicht

Onze aanpak

Sleutel-elementen uit de juridische en financiële analyse van het project

De vaststellingen en aanbevelingen van de Inspectie van Financiën

Scope + Actueel karakter	2 administraties + transversaal	Actieplannen en opvolging	Sleutel successfactoren
-----------------------------	------------------------------------	------------------------------	----------------------------

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

27

a) *Périmètre de l'audit et caractère actuel des recommandations formulées*

a) *"Scope" van de audit en actueel karakter van de aanbevelingen*

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Belangrijke opmerking

Het feit dat er initiatieven genomen werden voor de verbetering van de werking van de processen betekent **niet** dat de risico's die wij geïdentificeerd hebben behandeld zijn

Het feit dat die risico's niet voldoende behandeld zijn betekent **niet** dat geen verbetering werd aangebracht aan de werking van de onderzocht processen

→ Zie **scope** van de evaluatie (volgende slide).

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

28

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

■ Scope van evaluatie



GROTE PROJECTEN

- Vastgoed component
- Interdepartementaal
- Complexiteit

+ Mogelijke inspiratiebron voor andere types van werkzaamheden
+ Mogelijke impact op de algemene controleomgeving

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 24 september 2019 aan het ACFO

29

Mme Béatrice Baumann remarque à titre liminaire que la discussion qui a pris place entre la commission et la Régie des Bâtiments le 2 octobre 2019 était très large.

Au cours de cette discussion, la Régie a mis en évidence un grand nombre d'initiatives qui ont été prises dans le courant des dernières années. C'est un fait: les administrations ne restent pas inactives.

Toutefois, le fait que des initiatives aient été prises n'implique pas qu'elles répondent aux problèmes identifiés dans le cadre de l'audit, et réciproquement, le fait que le rapport d'audit mette en évidence la marge d'amélioration qui reste à couvrir pour répondre aux défis identifiés ne saurait être interprété comme impliquant que rien n'a été fait sur d'autres plans.

Autrement dit, le fait que l'Inspection des Finances considère que les risques du passé sont toujours d'actualité ne veut pas dire que le fonctionnement de la Régie des Bâtiments ne s'est pas amélioré sur d'autres aspects. Ni M. Reynders ni Mme Baumann ne peuvent donner d'avis aussi général, s'étant concentrés sur un périmètre bien déterminé, sur une question d'audit bien définie, qui est de savoir si les difficultés constatées dans le cadre

Mevrouw Béatrice Baumann wijst er eerst op dat het debat van 2 oktober 2019 tussen de parlementaire commissie en de Regie der Gebouwen heel ruim werd gevoerd.

Tijdens dat debat heeft de Regie gewezen op tal van initiatieven die in de afgelopen jaren werden genomen. Het is een feit dat de administraties niet inactief blijven.

Dat men initiatieven heeft genomen, betekent evenwel niet dat die een antwoord bieden op de problemen die bij de audit werden geïdentificeerd; omgekeerd betekent het feit dat het auditverslag aangeeft dat er ruimte is voor verbetering om de geïdentificeerde uitdagingen aan te pakken, niet dat de Inspectie van Financiën van mening is dat er op andere vlakken niets gebeurd zou zijn.

Kortom, het feit dat de Inspectie van Financiën van oordeel is dat de risico's uit het verleden nog niet van de baan zijn, betekent niet dat de werking van de Regie der Gebouwen er op andere vlakken niet verbeterd is. Noch de heer Reynders, noch mevrouw Baumann kunnen een zo algemeen oordeel uitspreken, aangezien ze zich hebben toegelegd op een welomlijnde "scope", op een duidelijk gedefinieerde auditvraag, namelijk

du projet RAC sont susceptibles de se reproduire et si l'État est désormais suffisamment armé pour prévenir leur répétition.

Dans ces conditions, il est très important de rappeler le scope de l'audit. Ce scope se caractérise par les éléments suivants: il s'agit de la gestion des grands projets, incluant une composante immobilière, à caractère interdépartemental (c'est-à-dire pour lesquels ni la Régie ni le service occupant ne sont seuls maîtres à bord) et dont la complexité découle de la complexité des besoins à satisfaire. L'audit ne porte donc pas sur la gestion des projets relatifs à des surfaces de bureaux standards, interopérables, mais sur des *specialties*, des surfaces très spécifiques, nécessaires à l'exercice du métier du service occupant et pour lesquelles le service occupant est seul à même de décrire ses besoins, ce qui induit une relation d'interdépendance entre la Régie et le service occupant.

Autrement dit, l'audit s'est concentré sur un périmètre bien délimité. Certes, les recommandations formulées peuvent tenir lieu de sources d'inspiration pour la gestion d'autres types de projet. Leur mise en œuvre pourrait contribuer à une amélioration de la culture de gestion de l'État. Pour autant, l'audit n'a pas l'ambition de couvrir de manière complète d'autres pans que ce qui a été décrit comme faisant partie de son scope.

Dans cette perspective, beaucoup des éléments qui ont été communiqués à la commission par la Régie des Bâtiments lors de son audition du 2 octobre sont intéressants mais hors sujet par rapport à la problématique traitée ici.

of de moeilijkheden in het raam van het RAC-project zich opnieuw zouden kunnen voordoen en of de Staat thans voldoende gewapend is om een herhaling ervan te voorkomen.

Het is in dat verband heel belangrijk te herinneren aan de scope van de audit. Die behelst de volgende aspecten: het beheer van de grote projecten die een vastgoedcomponent omvatten en van interdepartementale aard zijn (dat wil zeggen dat noch de Regie, noch de in het gebouw gehuisveste dienst de enige kapitein op het schip is), en waarvan de complexiteit voortvloeit uit de complexiteit van de behoeften waaraan moet worden voldaan. De audit heeft dus geen betrekking op het beheer van projecten voor standaard, interoperabele kantooroppervlaktes, maar op zogenaamde *specialties*, heel specifieke ruimten die de erin ondergebrachte dienst nodig heeft om zijn missie te kunnen uitoefenen en waarvoor alleen die dienst de behoeften kan omschrijven, wat een onderlinge afhankelijkheidsrelatie tussen de Regie en de bezettende dienst impliceert.

De audit heeft zich met andere woorden toegespitst op een welomlijnde perimeter. Dat neemt niet weg dat de aanbevelingen inspiratie kunnen bieden voor het beheer van andere soorten projecten. De implementatie van de aanbevelingen zou kunnen bijdragen tot een betere beheercultuur vanwege de Staat. Toch heeft deze audit niet de ambitie om andere aspecten volledig te behandelen dan die welke werden omschreven als deel uitmakend van de "scope" ervan.

In dat opzicht zijn veel aspecten die de Regie der Gebouwen tijdens de hoorzitting van 2 oktober 2019 aan de parlementaire commissie heeft meegedeeld weliswaar interessant, maar doen ze in het licht van het hier behandelde vraagstuk niet ter zake.

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Actueel karakter van onze vaststellingen

In kaart brengen van de lessons learned (2018)

Gerichte evaluatie (2018)

+ Tegensprekelijke procedure 2018/2019

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

30

La suite de l'exposé se concentre exclusivement sur ce qui relève de ce périmètre.

La conclusion de l'audit est que les risques révélés par le projet RAC sont toujours d'actualité en 2019.

Het vervolg van de uiteenzetting heeft uitsluitend betrekking op de aspecten die tot die "scope" behoren.

De audit concludeert dat de risico's die door het RAC-project aan het licht zijn gebracht, in 2019 nog steeds aanwezig waren.

Remarques complémentaires

- Comme signalé plus haut, nous avons relevé des **discordances** entre les informations fournies par la Régie à la Commission de la Mobilité, des Entreprises publiques et des Institutions fédérales lors de sa réunion du 02 octobre 2019 quant à l'organisation et au fonctionnement actuels de la Régie et les informations dont nous disposons.

Ces discordances concernent en particulier les aspects suivants :

- La répartition des fonctions au sein de la Régie : le Directeur général de la DG Stratégie et Gestion immobilière n'a pas encore été remplacé, ce qui nuit à la séparation des fonctions entre les Directions générales de conception et d'exécution
- Les demandes d'avis préalable à la DG Stratégie et Gestion immobilière ne sont pas encore systématiques.
- Certaines améliorations évoquées se rapportent aux projets « purement bureaux » (surfaces interoperables pour lesquels se pose la question de l'opportunité d'investissements en travaux de première installation destinés à la mise en œuvre du NWOW), et, à la date de la clôture du rapport, ne s'appliquaient pas directement aux projets repris dans le scope de l'audit.

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

31

Pour parvenir à cette conclusion, M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann se sont appuyés sur deux démarches complémentaires:

- les informations sur les “lessons learned” telles que les services concernés les leur ont décrites (*bottom-up*);
- une évaluation ciblée (*top-down*).

Dès lors, leurs constats ne portent pas sur la situation qui existait il y a dix ans, mais bien sur la situation actuelle, à la lumière des questions que suscite ce qui s'est passé il y a dix ans.

Approche bottom-up

La Police Fédérale avait de longue date et pour son propre usage mené un exercice structuré de “lessons learned”, dont elle a communiqué les résultats à l'Inspection des Finances.

La Régie des Bâtiments, pour sa part, n'avait pas mené cet exercice de manière aussi systématique, même si M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann ont pu constater des initiatives éparses, émanant de certains fonctionnaires. Autrement dit, il n'existait pas de

Om tot die conclusie te komen, hebben de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann zich gebaseerd op twee aanvullende benaderingen:

- de informatie over de “lessons learned”, zoals beschreven door de betrokken diensten (*bottom-up*);
- een gerichte evaluatie (*top-down*).

Hun vaststellingen hebben dus geen betrekking op de situatie van tien jaar geleden, maar wel op de huidige situatie, waarbij de vragen die de gebeurtenissen van tien jaar geleden opriepen de leidraad vormen.

De bottom-upbenadering

Enkele jaren geleden heeft de Federale Politie een gestructureerde oefening voor eigen gebruik uitgevoerd: de zogenaamde “lessons learned”, waarvan ze de resultaten aan de Inspectie van Financiën heeft meegedeeld.

Bij de Regie der Gebouwen werd die oefening niet even stelselmatig uitgevoerd, al hebben de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice kunnen vaststellen dat sommige ambtenaren enkele initiatieven hebben genomen. Er was met andere woorden geen overzicht van

document mettant en évidence les risques identifiés et les mesures prises pour y remédier; cet exercice a été réalisé par la suite, à la lumière de l'audit de l'Inspection des Finances.

Approche top-down

En parallèle avec la phase d'analyse, les orateurs ont construit un référentiel relatif non pas seulement à la gestion d'un portefeuille immobilier mais à la stratégie immobilière de l'État, ce qui constitue un autre niveau de réflexion. Sur cette base, ils ont posé des questions ciblées à la Régie des Bâtiments et à la Police Fédérale pour savoir comment ces deux Services traitent ces points d'attention.

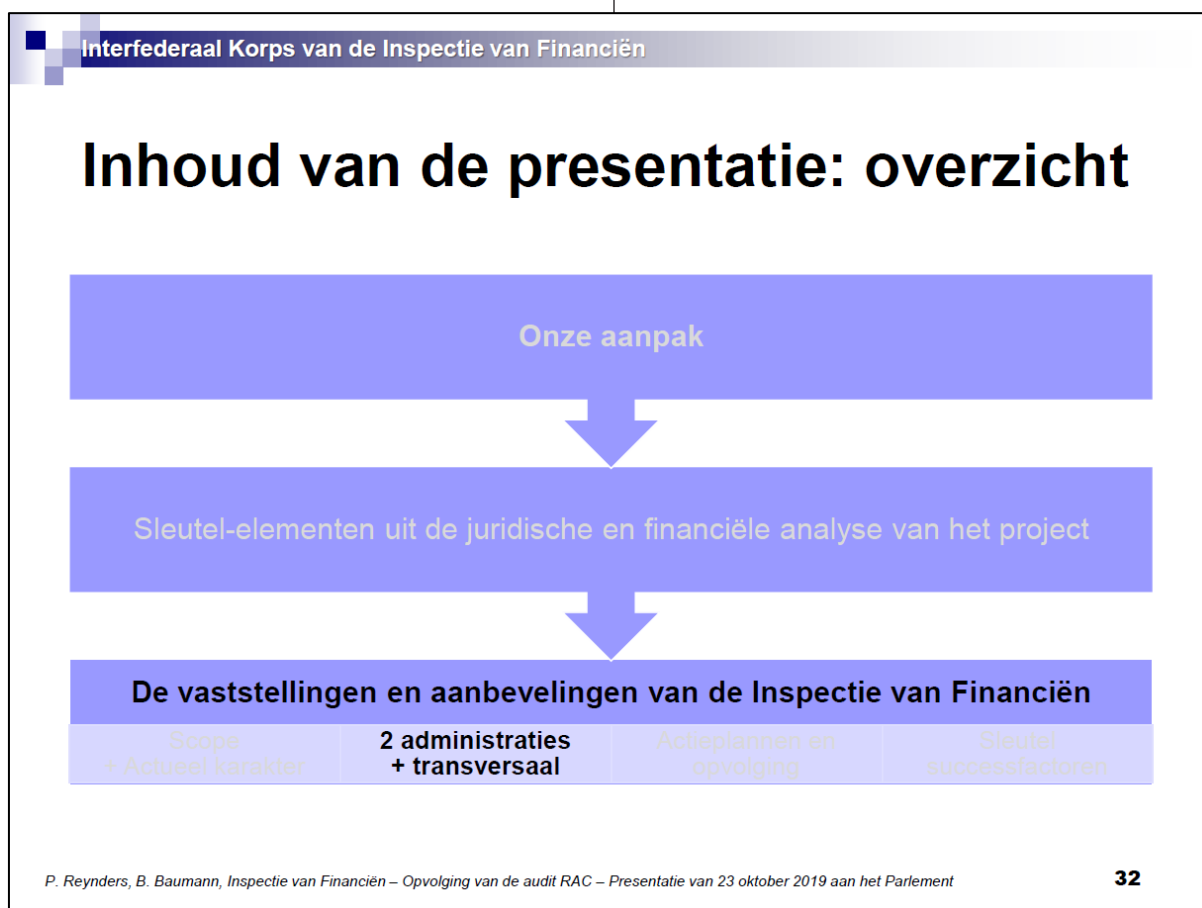
La procédure contradictoire elle-même a constitué une occasion pour les services audités de compléter en continu l'information de l'Inspection des Finances et de faire valoir, si nécessaire, les points sur lesquels ils considéraient que l'évaluation était trop sévère.

de geïdentificeerde risico's en de genomen maatregelen om er iets aan te doen; die oefening werd naderhand uitgevoerd in het licht van de audit van de Inspectie van Financiën.

De top-downbenadering

Parallel met de analysefase hebben de sprekers werk gemaakt van een referentiestelsel, dat niet alleen op het beheer van een vastgoedportefeuille betrekking heeft, maar ook op de vastgoedstrategie van de Staat. Dat is een ander reflectieniveau. Op basis daarvan hebben ze de Regie der Gebouwen en de Federale Politie gerichte vragen gesteld om te weten hoe die beide diensten die aandachtspunten aanpakken.

De tegensprekelijke procedure heeft de geauditeerde diensten de gelegenheid geboden de informatie van de Inspectie van Financiën voortdurend aan te vullen en, indien nodig, aan te geven welke punten volgens hen te streng werden geëvalueerd.



Comme indiqué précédemment, le projet de compte-rendu intégral établi à la suite de l'audition de la Régie du 2 octobre a révélé des discordances entre les informations mises en avant par la Régie et celles dont dispose

Zoals eerder aangegeven, heeft het ontwerp van integraal verslag dat na de hoorzitting met de Regie der Gebouwen van 2 oktober 2019 werd opgesteld, gewezen op een gebrek aan overeenstemming tussen de door

l'Inspection des Finances. Ceci valait pour le rapport d'analyse, et vaut également pour ce qui concerne l'audit proprement dit.

Dans cette optique, il y a lieu d'attirer l'attention de la commission sur trois points:

— sur la séparation des fonctions entre “Stratégie et gestion immobilière”, d'une part, “Operations”, d'autre part: l'ancien Directeur général de la DG Stratégie et gestion immobilière a pris sa pension en 2015; il a été remplacé temporairement par un conseiller général, qui a quitté la Régie en 2018; l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments assumant actuellement ses fonctions, la référence à la notion de séparation des fonctions doit être relativisée;

— la procédure qui consiste à demander l'avis préalable de la Direction générale Stratégie et gestion immobilière ne présente pas encore un caractère systématique; en elle-même, cette procédure constitue une bonne pratique que l'Inspection des Finances veut encourager (elle l'a d'ailleurs relevée dans un document de travail sur les *lessons learned* qui avait été communiqué à la Régie des Bâtiments dans le cadre de la procédure contradictoire), mais elle reste à systématiser;

— d'autres initiatives évoquées par la Régie ne concernent pas le champ du présent audit. Par exemple, il a été question du passage au NWOW (*new way of working*). Cette pratique concerne les surfaces de bureaux standardisées. Ce n'est pas ce dont il est question ici: l'audit se concentre sur des surfaces professionnelles spécifiques.

de la Régie aangereikte informatie en die waarover de Inspectie van Financiën beschikt. Dat geldt niet alleen voor het analyseverslag, maar ook voor de eigenlijke audit.

In dat verband zij de parlementaire commissie gewezen op de volgende drie aspecten:

— met betrekking tot de scheiding van de functie tussen het luik “strategie en Vastgoedbeheer” en het luik “operaties”: de gewezen directeur-generaal van de DG Strategie en vastgoedbeheer is in 2015 met pensioen gegaan en werd tijdelijk vervangen door een adviseur-generaal, die de Régie der Gebouwen heeft verlaten in 2018. Aangezien de administrateur-generaal van de Régie der Gebouwen thans de taken van directeur-generaal heeft overgenomen, dient de verwijzing naar de notie van scheiding van functies te worden gerelativeerd;

— de procedure om voorafgaand advies te vragen aan de DG Strategie en vastgoedbeheer wordt nog niet systematisch toegepast. Op zich is deze procedure een *good practice* die de Inspectie van Financiën wil bevorderen (dat heeft de Inspectie trouwens aangegeven in een werkdocument over de *lessons learned* dat in het raam van de tegensprekelijke procedure aan de Régie der Gebouwen werd bezorgd). Deze procedure moet dus nog worden gesystematiseerd;

— andere door de Régie der Gebouwen aangegeven initiatieven vallen buiten het bereik van deze audit. Zo werd gewag gemaakt van de overstap naar de NWOW (*new way of working*), een praktijk die betrekking heeft op de gestandaardiseerde kantoorruimten. Daar gaat het hier niet over aangezien de audit voornamelijk betrekking heeft op specifieke beroepskantoorruimten.

2. Logique générale des recommandations

2. Algemene logica van de aanbevelingen

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

SAMENHANG

PRIORITÉ N° 2

Mettre en place une
gouvernance **intégrée**
des grands projets
et **professionnaliser**
leur gestion

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 24 september 2019 aan het ACFO
33

Les recommandations de l'Inspection des Finances s'adressent en premier lieu à deux administrations (la Régie des Bâtiments et la Police Fédérale) mais comportent également une dimension transversale.

De aanbevelingen van de Inspectie van Financiën zijn in eerste instantie bedoeld voor twee administratieve diensten (de Regie der Gebouwen en de Federale Politie). Zij hebben bovendien een transversale dimensie.

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

SAMENHANG

PRIORITÉ N° 1
Renforcer la **capacité** de la Régie des Bâtiments à répondre de manière optimale aux **attentes** des services occupants, dans le respect des **intérêts de l'Etat** et du **droit**

PRIORITÉ N° 2
Mettre en place une gouvernance **intégrée** des grands projets et **professionnaliser** leur gestion

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 24 september 2019 aan het ACFO

34

La principale priorité consiste à mettre en place un dispositif intégré de gouvernance des grands projets et à professionnaliser leur gestion de ces projets.

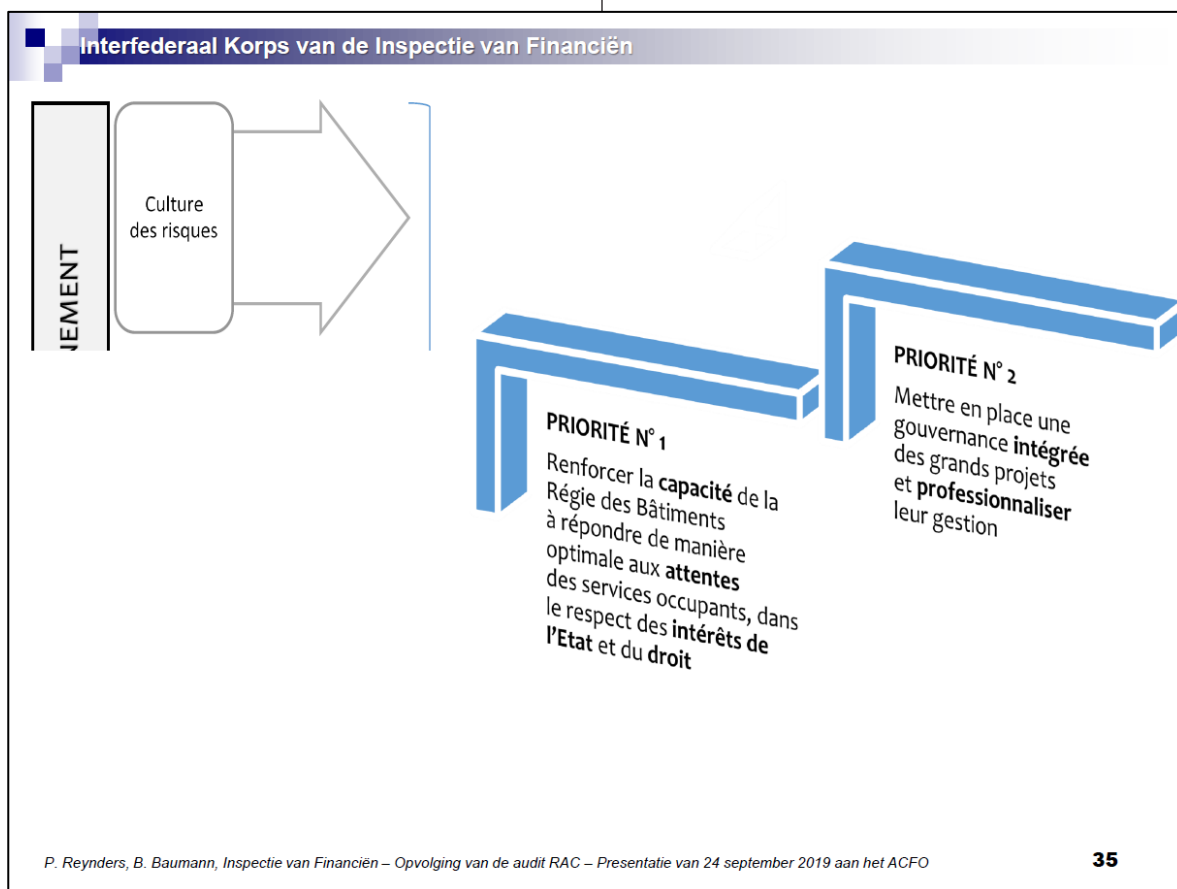
Ceci suppose non pas d'intégrer la totalité de la gestion à un département mais d'intégrer les départements dans le dispositif de gestion.

Pour ce faire, et même si les services occupants ont un rôle clé à jouer, le principal facteur de succès réside dans la capacité de la Régie des Bâtiments à prendre les bonnes décisions (capacité administrative) puis à exécuter les décisions prises (capacité opérationnelle).

De grootste prioriteit is het instellen van een geïntegreerde *governance*-regeling voor de grootschalige projecten, alsook te voorzien in een professioneel beheer ervan.

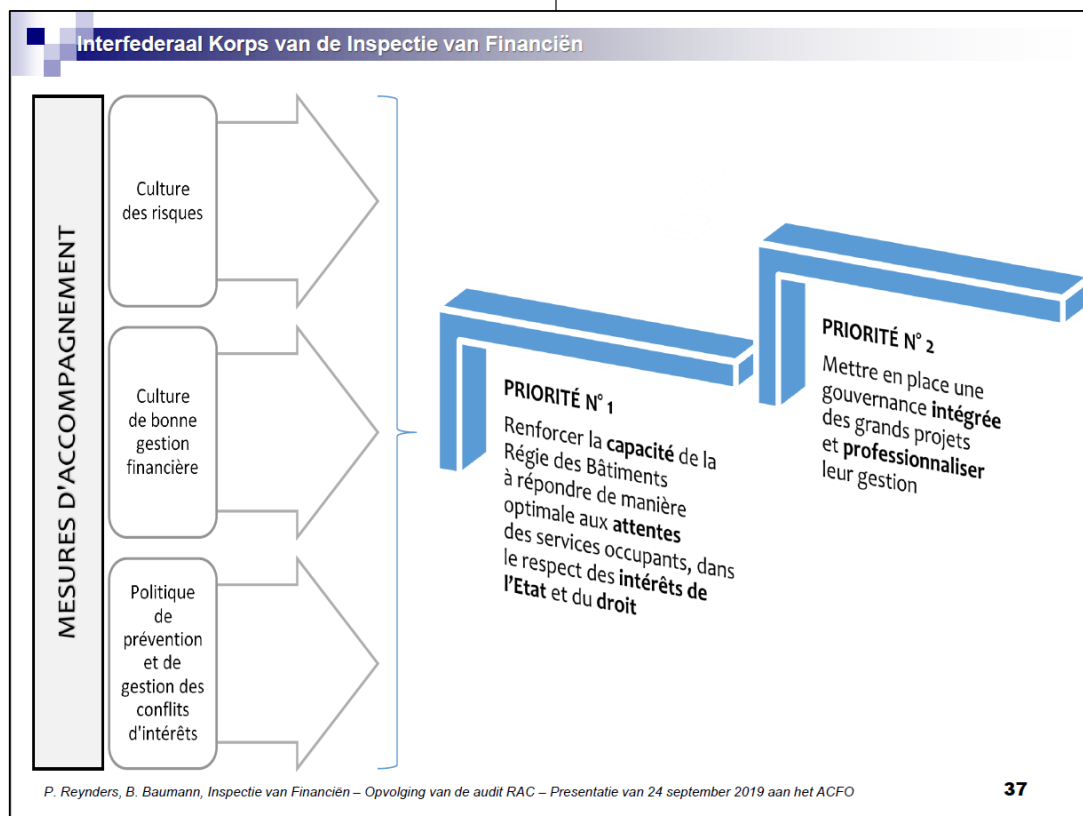
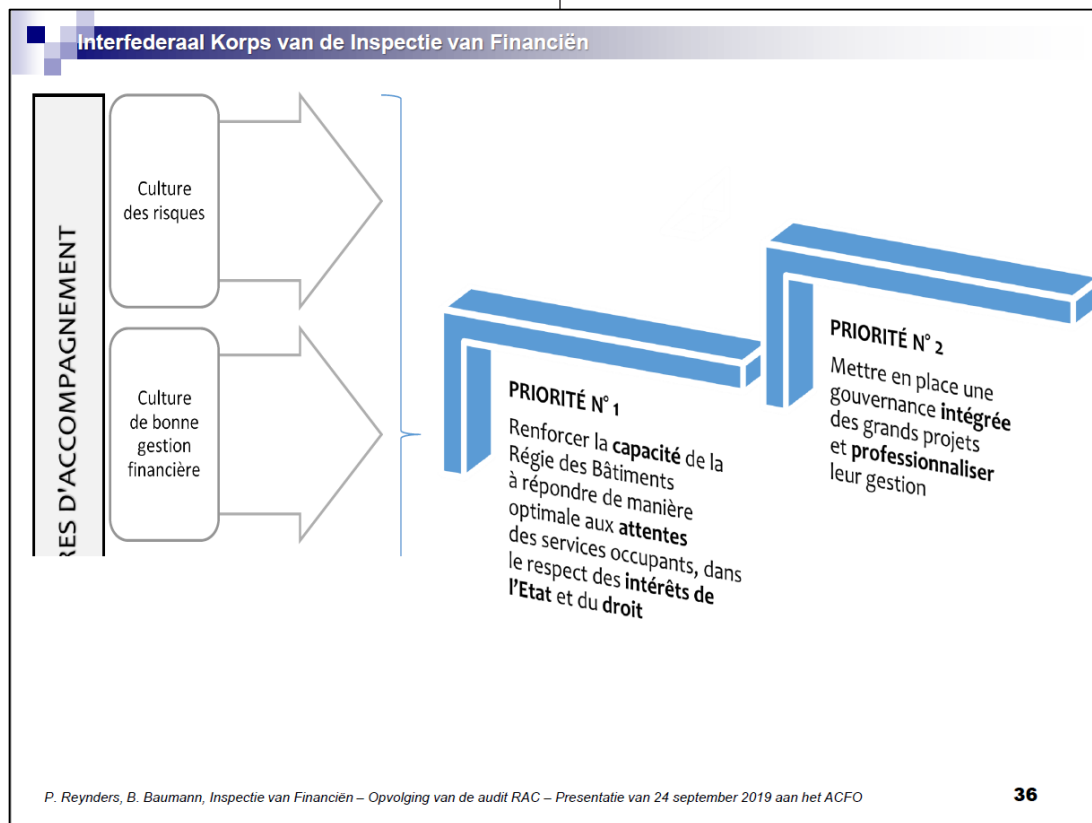
Dat veronderstelt niet dat het volledige beheer in een departement wordt geïntegreerd, maar dat de departementen in de beheersaanpak worden geïntegreerd.

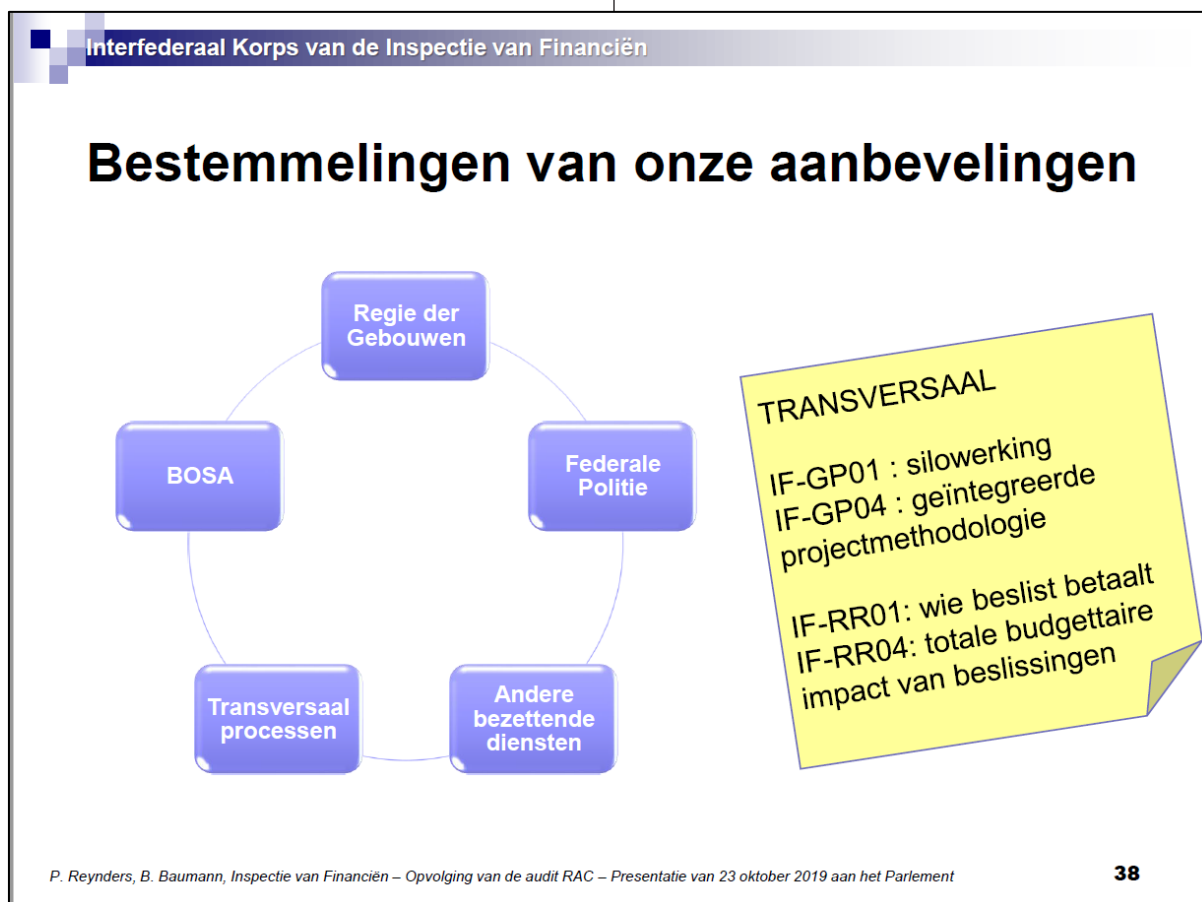
Ook al is voor de bezettende diensten een sleutelrol weggelegd, ligt de belangrijkste factor voor het succes in het vermogen van de Regie der Gebouwen om de juiste beslissingen te nemen (administratieve capaciteit) en om vervolgens uitvoering te geven aan de genomen beslissingen (operationele capaciteit).



Le tout doit s'inscrire dans un contexte plus général, qui relève de la responsabilité du Conseil des ministres, et qui porte sur la culture des risques, la culture de la bonne gestion financière et la politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêts.

Een en ander moet worden ingepast in een algemenere context die onder de verantwoordelijkheid van de Ministerraad ressorteert, en die verband houdt met de risicocultuur, een cultuur van gezond financieel beheer en het beleid inzake de preventie alsook het beheer van belangenconflicten.





Concernant la culture de bonne gestion financière: il s'agit de reconnaître que la contrainte budgétaire s'impose à tous les Services. Il ne s'agit pas d'en exonérer certains départements au nom de leur mission, puisque tous les départements ont par définition une mission d'intérêt général²¹. La culture de bonne gestion financière doit percoler, et trouver un ancrage légal qui permette à la Régie des Bâtiments de disposer d'arguments opposables aux services occupants, aussi qualifiés de services clients, qui sont souvent dans la position: "*Le client est roi.*"

Dès lors, les recommandations de l'Inspection des Finances s'adressent à un grand nombre d'acteurs du système: la Régie des Bâtiments, la Police Fédérale et d'autres services occupants, et comportent des recommandations non seulement des recommandations spécifiques mais aussi des recommandations relatives aux processus transversaux. À ce titre, le SPF BOSA fait

²¹ Note complémentaire: Pour mémoire, comme souligné dans le rapport d'audit de l'Inspection des Finances, il serait réducteur de voir dans la logique de bonne gestion financière uniquement une logique d'économie: il s'agit en fait d'une approche qui vise à concilier économie, efficacité et efficacité.

Met betrekking tot de cultuur van gezond financieel beheer, gaat het erom te erkennen dat alle diensten zich aan de begrotingsbeperking moeten houden. Geen departement mag ter zake worden vrijgesteld op grond van zijn missie, aangezien alle departementen in wezen een opdracht van algemeen belang hebben²¹. De cultuur van gezond financieel beheer moet doordringen en wettelijk worden verankerd, zodat de Regie der Gebouwen kan schermen met argumenten die tegengeworpen kunnen worden zijn aan de bezettende diensten die zich vaak in een positie bevinden van: "De klant is koning").

De aanbevelingen van de Inspectie van Financiën zijn dan ook bedoeld voor heel wat actoren van het systeem: de Regie der Gebouwen, de Federale Politie en andere bezettende diensten. Het betreft niet alleen specifieke aanbevelingen, maar ook aanbevelingen inzake de transversale processen. In dat opzicht maakt de FOD Beleid en Ondersteuning eveneens deel uit van

²¹ Aanvullende aantekening: pro memorie: zoals aangegeven in het auditverslag van de Inspectie van Financiën, zou het nogal kort door de bocht zijn om in de logica van het gezond financieel beheer alleen een logica van zuinigheid te zien. Een gezond financieel beheer is in feite een benaderingswijze die beoogt doelmatigheid en doeltreffendheid met elkaar te verzoenen.

également partie des acteurs potentiellement concernés par ces recommandations.

La finalité est de favoriser le décloisonnement et la professionnalisation des processus. L'élément clé est la responsabilisation financière.

de actoren die potentieel door deze aanbevelingen zijn betrokken.

De finaliteit betreft de afschaffing van het silowerken en de professionalisering van de processen, met de financiële responsabilisering als belangrijkste element.



Sur ce point, M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann ont pris conscience, à la lecture du projet de compte-rendu intégral de l'audition de la Régie des Bâtiments du 2 octobre, d'une divergence de conception sur la notion de responsabilisation financière.

L'approche de la Régie semble se concentrer sur une responsabilisation-sanction (*ex post*), à activer en cas de dérapage imputable au service occupant. D'après l'Inspection des Finances, cette approche n'est pas nécessairement efficace pour aboutir à une responsabilisation effective des départements les plus forts politiquement: en effet, ces départements ont plus de chance d'obtenir le moment venu les crédits nécessaires pour faire face à cette sanction, ce qui la rend indolore.

Met betrekking tot de financiële responsabilisering hebben de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann bij het doornemen van het ontwerp van integraal verslag van de hoorzitting met de Regie der Gebouwen van 2 oktober 2019 vastgesteld dat dit begrip niet altijd even eenvormig wordt ingevuld.

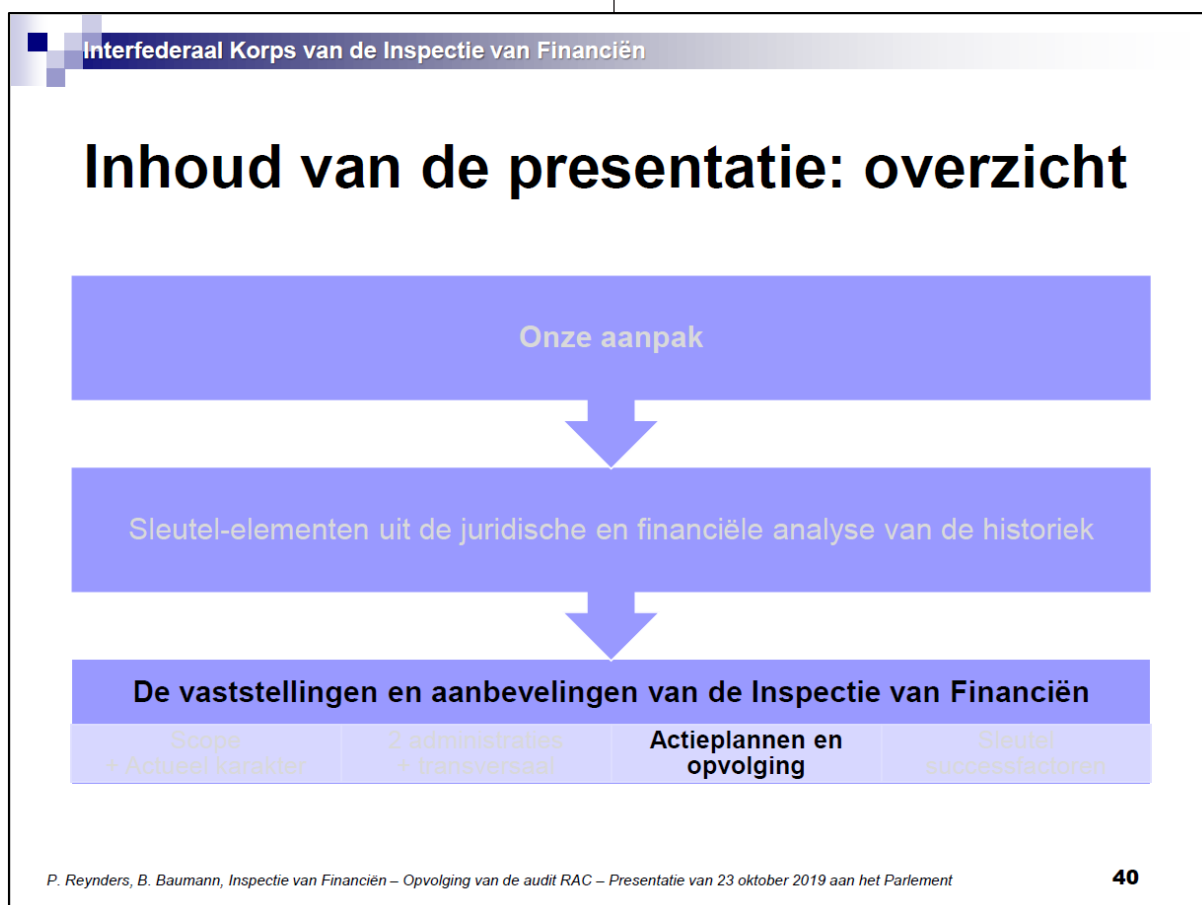
Er blijkt dat de Regie der Gebouwen zich toespist op een responsabilisering die de vorm inneemt van sancties die opgelegd zouden kunnen worden op de bezettende diensten ingeval van aan hen toe te wijzen overschrijdingen. Volgens de Inspectie van Financiën leidt deze aanpak niet noodzakelijk tot de daadwerkelijke responsabilisering van de departementen met het grootste politiek gewicht: deze departementen hebben immers meer kans dat zij, eens het zover is, de vereiste middelen zullen verkrijgen om die sanctie te betalen, zodat ze die niet eens voelen.

La conception de la responsabilisation que défend l'Inspection des Finances s'inscrit dans une approche qui se caractérise par deux éléments:

- la professionnalisation de la gestion de projets;
- le fait de considérer que chaque grand projet immobilier s'inscrit dans un projet de l'administration occupante et que par conséquent, cette administration doit être aux manettes et se voir en situation de rendre des comptes sur la concrétisation du projet dans son ensemble²².

Volgens de Inspectie van Financiën moet die responsabilisering zijn ingebed in een aanpak op twee pijlers:

- professioneel projectbeheer;
- overwegende dat elke groot vastgoedproject deel uitmaakt van een project van de bezettende dienst, is het die bezettende dienst die het project moet aansturen en verantwoording moet afleggen over de verwezenlijking van het volledige project²².



Certaines recommandations concernent plus spécifiquement le fonctionnement et l'organisation de la Régie des Bâtiments. Parmi celles-ci, les recommandations qui sont le plus susceptibles d'intéresser le Parlement sont celles qui se rapportent à l'alignement des intérêts de la Régie sur les intérêts de l'État.

Sommige aanbevelingen hebben meer specifiek betrekking op de werking en organisatie van de Regie der Gebouwen. De aanbevelingen die het meest in aanmerking komen om het Parlement te interesseren zijn deze die betrekking hebben op een onderlinge afstemming van de belangen van de Regie op de belangen van de Staat.

²² Note complémentaire: en ce compris l'utilisation des moyens, ce qui justifie de définir *ex ante* la répartition des coûts entre la Régie et le service occupant.

²² Aanvullende aantekening: daartoe behoort ook het gebruik van de middelen, wat rechtvaardigt dat de verdeling van de kosten tussen de Regie der Gebouwen en de bezettende dienst *ex ante* wordt bepaald.

Cet alignement a manqué dans le cadre du projet RAC, il n'est toujours pas garanti par la législation actuelle. Il doit en tout état de cause bénéficier d'un ancrage législatif, ce qui suppose une attention spécifique du Parlement.

c) Les étapes à venir (1): plans d'action

Die afstemming ontbrak in het RAC-project en ze wordt bovendien nog steeds niet door de vigerende wetgeving gewaarborgd. Hoe dan ook is een verankering in de wetgeving noodzakelijk, wat een specifieke aandacht van het Parlement vereist.

c) Komende stappen (1): actieplannen


Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Actieplannen

- **Wie?**
 - ☐ Federale Politie voor haar rekening
 - ☐ Regie der Gebouwen voor haar rekening
 - ☐ FedPol + Regie: gemeenschappelijke acties
 - ☐ Transversaal:
 - voor alle bezettende diensten
 - Projectbeheer
 - ☐ Rol BOSA?

Opgelet: een actieplan kan enkel in aanmerking komen als het op gepast niveau goedgekeurd is (« commitment » van de eindverantwoordelijken).

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

41

Opvolging

STAP 1 : Evaluatie van de design van de actieplannen

→ 3 criteria:

- **Adequaatheid** (wat niet betekent dat de betrokken diensten niet mogen afwijken van de aanbevelingen van de IF, voor zover zij de relevantie van hun aanpak bewijzen; wat telt is de afstemming op de te behandelen risico's).
- **Doenbaarheid** (inclusief kost) + **slaagkansen**
- **Vermoedelijke uitvoeringstermijn**

STAP 2: monitoring van de concrete uitvoering

Door wie? Die audit maakt integraal deel uit van de rol van de **Inspectie van Financiën**, naar aanleiding van haar auditopdracht.

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

42

La Police Fédérale, tributaire de la Régie des Bâtiments sur certains aspects, n'a pas été en mesure d'établir un plan d'action en l'absence de plan d'action de la Régie. Toutefois, au terme d'un travail très sérieux, elle a accepté l'ensemble des constats de l'Inspection des Finances, et la plupart de ses recommandations. Le point qui restait en discussion au terme de la procédure contradictoire concerne la mise en œuvre du principe de responsabilisation des services occupants.

La Régie des Bâtiments a fait l'exercice à la suite de son audition par la commission du 2 octobre 2019 et lui a transmis son plan d'action le 21 octobre. M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann en ont eu communication le 22 octobre par les services de la commission, qu'ils remercient.

Il ressort de ce document que les constats de l'Inspection des Finances sont acceptés et que ses recommandations, dans leur immense majorité, sont également acceptées.

De Federale Politie, die voor bepaalde aspecten afhankelijk is van de Regie der Gebouwen, heeft geen actieplan kunnen opstellen bij gebrek aan een actieplan van de Regie. Na grondig werk heeft zij echter ingestemd met alle vaststellingen van de Inspectie van Financiën en met de meeste van haar aanbevelingen. Het punt waarover na afloop van de tegensprekelijke procedure wel nog discussie bestond, was de tenuitvoerlegging van het principe van responsabilisering van de bezettende diensten.

De Regie der Gebouwen heeft, na op 2 oktober 2019 in het Parlement te zijn gehoord, de oefening gemaakt en op 21 oktober 2019 haar actieplan bezorgd aan het Parlement. De heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann hebben daar op 22 oktober 2019 kennis van genomen via de commissiedienst, die zij daarvoor danken.

Uit dat document blijkt dat de vaststellingen van de Inspectie van Financiën worden aanvaard en dat tevens wordt ingestemd met de grote meerderheid van haar aanbevelingen.

Il reste aux deux départements à établir un plan d'action commun et à compléter le dispositif par un plan d'action à caractère transversal.

Toutefois, il convient de rappeler qu'un plan d'action n'a réellement de valeur que s'il est approuvé au niveau qui convient et s'il y a un engagement du management de le mettre en œuvre.

De beide departementen dienen nog een gemeenschappelijk actieplan op te stellen. Daarnaast dient het instrumentarium worden vervolledigd met een transversaal actieplan.

Niettemin zij eraan herinnerd dat een actieplan pas echt een waarde heeft als het op het gepast niveau wordt goedgekeurd en als het management zich ertoe verbindt het ten uitvoer te leggen.


Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Openstaande vraag

■ Wat met de transitieperiode?

P. Reynders, B. Baumann, Inspectie van Financiën – Opvolging van de audit RAC – Presentatie van 23 oktober 2019 aan het Parlement

43

L'étape suivante consistera à évaluer puis à suivre les plans d'actions.

Etape 1: évaluation de la conception des plans d'action, de leur adéquation, de leur faisabilité, de leurs chances de succès et de leurs délais de réalisation

Etape 2: vérification du respect des engagements pris.

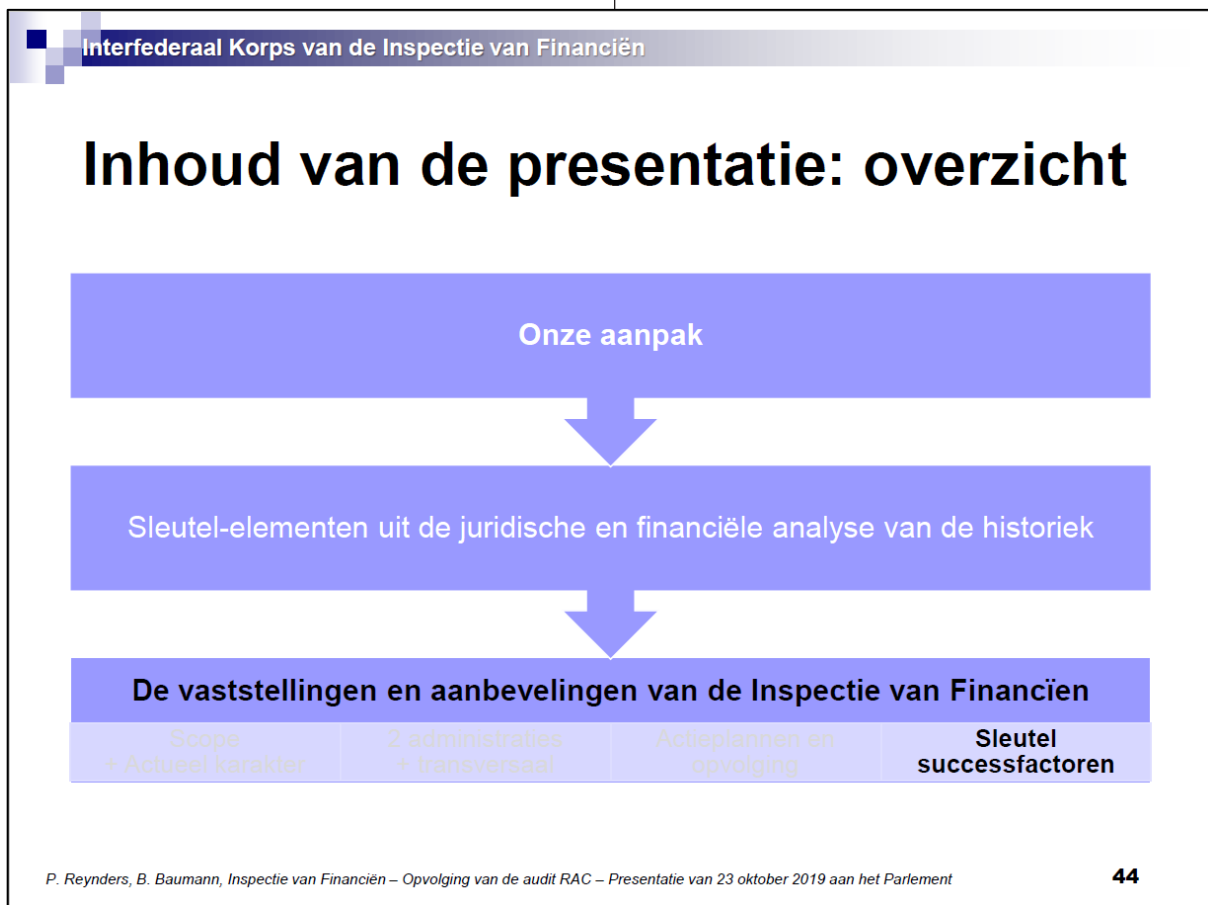
Logiquement, cette mission de suivi devrait relever de l'Inspection des Finances.

De volgende stap bestaat erin de actieplannen te evalueren en daarna op te volgen.

Stap 1: evaluatie van het design van de actieplannen, van de adequaatheid ervan, van de doenbaarheid en de slaagkansen ervan, en van de uitvoeringstermijnen.

Stap 2: monitoring van de naleving van de aangegane verbintenissen.

Logischerwijze zou die opvolgingsopdracht moeten ressorteren onder de Inspectie van Financiën.

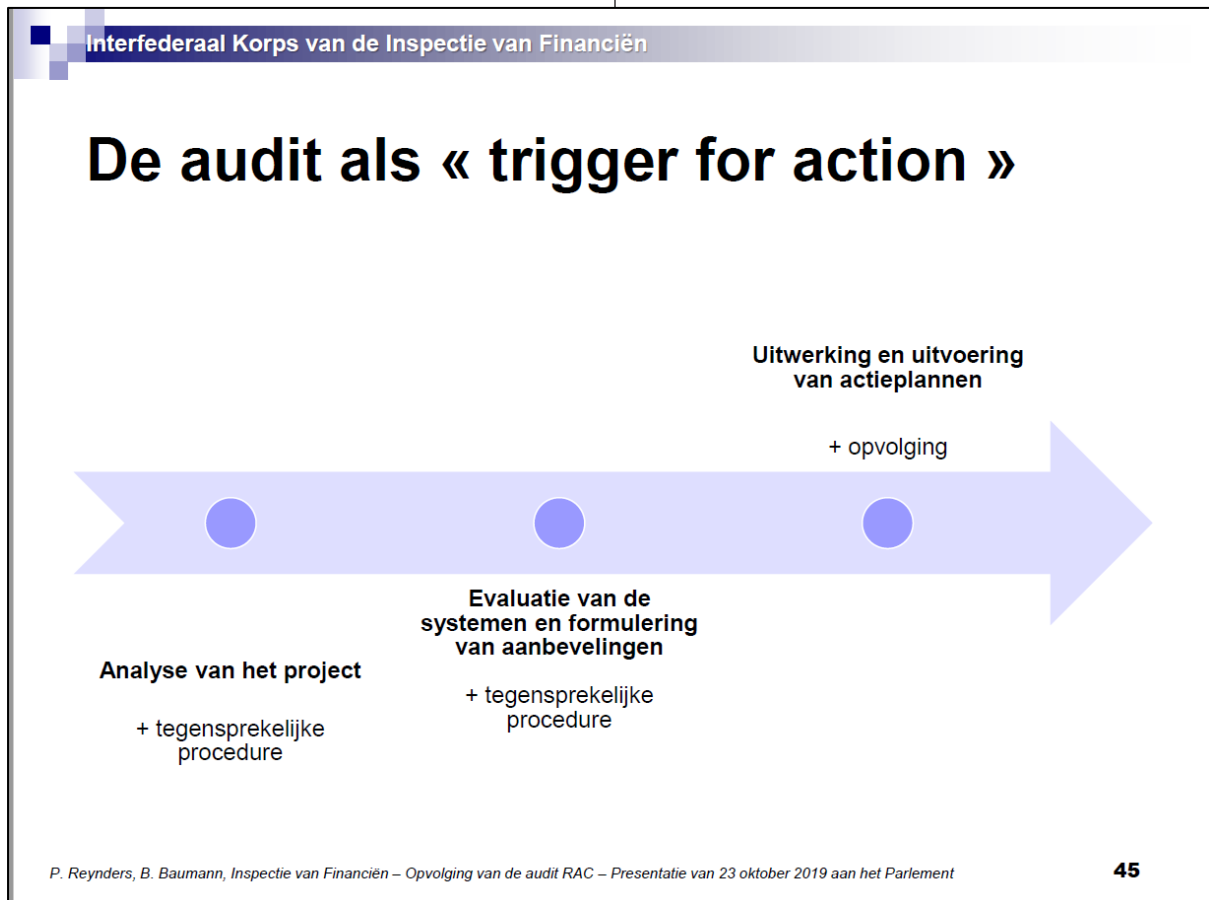


Une question reste ouverte: celle de la période de transition. On parle ici de défauts structurels, qui appellent des réponses structurelles. Qui dit réponses structurelles dit long terme, d'où la nécessité de gérer la période de transition.

Eén vraag is nog niet beslecht: de transitieperiode. Het gaat hier om structurele gebreken, die structurele antwoorden vergen. Structurele antwoorden zijn hoe dan ook gericht op de lange termijn. De transitieperiode moet dus naar behoren worden beheerd.

d) Etapes à venir (2): facteurs clés de succès de l'implémentation des recommandations issues de l'audit de l'Inspection des Finances

d) Komende stappen (2): sleutelementen voor een succesvolle implementering van de aanbevelingen naar aanleiding van de audit door de Inspectie van Financiën



La mise en œuvre des recommandations issues de l'audit constitue en elle-même un projet.

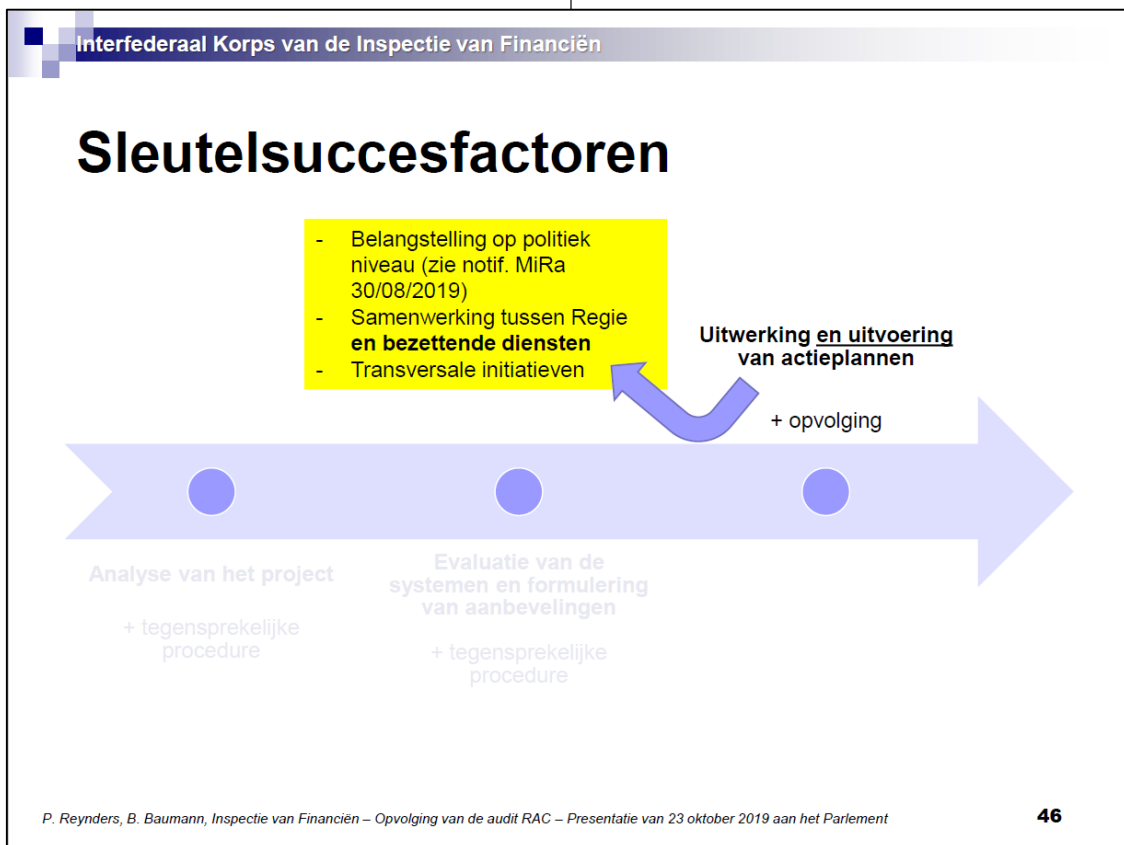
L'attention du politique constitue l'un des principaux facteurs clés de succès.

À cet égard, il convient de souligner que, lors de sa réunion du 30 août 2019, le Conseil des ministres ne s'est pas limité à prendre connaissance du rapport d'audit: sa notification impose explicitement aux ministres concernés de rendre compte de manière périodique des suites qu'ils y donneront.

De tenuitvoerlegging van de aanbevelingen die naar aanleiding van de audit zijn opgesteld, vormt een project op zich.

De aandacht vanwege de politiek is een van de kernfactoren voor succes.

In dat opzicht dient te worden onderstreept dat de Ministerraad tijdens zijn vergadering van 30 augustus 2019 niet louter kennis heeft genomen van het auditverslag: de notificatie in dat verband draagt de betrokken ministers immers uitdrukkelijk op regelmatig verslag uit te brengen over het gevolg dat zij aan de audit geven.



Cependant, il y a lieu d'insister aussi sur le fait que le changement qui doit prendre place se situe au niveau administratif: dans le cadre de l'analyse juridique et financière, il a été beaucoup question de la communication qui intervient entre la Régie et les services occupants par le biais des cabinets et des IKW. La professionnalisation de la gestion des grands projets immobiliers de l'État suppose à présent de compléter le dispositif par une coopération structurée au niveau administratif, d'administration à administration, et par des initiatives transversales.

Il s'agit à présent de passer du passé (compréhension des défauts du projet RAC) à l'avenir (amélioration du système et de la culture de gestion des grands projets immobiliers de l'État). L'attention que les membres de la commission "Mobilité, Entreprises publiques et Institutions fédérales" ont bien voulu accorder au présent exposé donne à l'Inspection des Finances l'espoir que le travail investi pourra déboucher sur des résultats.

En son nom, et au nom de Monsieur Pierre Reynders, Madame Béatrice Baumann les en remercie.

Nochtans moet ook worden benadrukt dat de vereiste verandering in de eerste plaats in de eerste plaats op administratief niveau moet gebeuren: is: in het raam van de juridische en financiële analyse is vaak sprake geweest van de communicatie die tussen de Regie en de bezettende diensten via de beleidscellen en de interkabinettenwerkgroepen plaatsvindt. De professionalisering van het beheer van de grote vastgoedprojecten van de Staat veronderstelt thans dat het instrumentarium wordt vervolledigd met een gestructureerde samenwerking op administratief niveau, van administratie tot administratie, en met transversale initiatieven.

Nu is het zaak de overstap te maken van het verleden (inzicht in de gebreken van het RAC-project) naar de toekomst (verbetering van het systeem en van de beheerscultuur inzake grote vastgoedprojecten van de Staat). De aandacht die de leden van de parlementaire commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen aan deze uiteenzetting hebben willen schenken, doet de Inspectie van Financiën hopen dat het gedane werk zal kunnen uitmonden in resultaten.

In haar eigen naam, en in de naam van de heer Pierre Reynders, dankt mevrouw Béatrice Baumann hen ervoor.

II. — DISCUSSION ENTRE LES MEMBRES ET LES REPRÉSENTANTS DE L'INSPECTION DES FINANCES, M. PIERRE REYNDERS, ANCIEN CHEF DE CORPS ET INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES HONORAIRE, ET MME BÉATRICE BAUMANN, INSPECTEURE DES FINANCES, EN LEUR QUALITÉ D'INSPECTEURS DES FINANCES CHARGÉS DE L'AUDIT RAC

A. Questions et observations des membres

B. Réponses de M. Reynders et Mme Baumann, Inspecteurs des Finances en charge de l'audit RAC

THEME N° 1: Questions et observations relatives au déroulement de l'audit

1.A. Justification du timing global de la mission

1.B. Focus sur l'attitude de la Régie des Bâtiments dans le cadre de la procédure contradictoire

1.C. Evaluation des suites données par la Régie aux recommandations de M. Pierre Reynders et de Mme Béatrice Baumann

THEME N° 2: Questions relatives aux étapes à venir

THEME N° 4: Articulation avec le Redesign en cours

4.A. Confirmation du fait que M. Reynders et Mme Baumann, Inspecteurs des Finances en charge de l'audit RAC, n'ont été consultés ni par Deloitte ni par le ministre dans le cadre du Redesign

4.B. Analyse de l'évolution du statut de la Régie (cf. projet de transformation de la Régie en SA de droit public) et enjeux en termes d'alignement entre les intérêts de la Régie des Bâtiments et ceux de l'État

4.C. Aperçu de l'état d'avancement du processus de transformation interne

THEME n° 5: Problématique du manque de fiabilité de l'information financière

THEME N° 6: Focus sur 4 recommandations clés issues de l'audit RAC

II. — DISCUSSIE TUSSEN DE LEDEN EN DE VERTEGENWOORDIGERS VAN DE INSPECTIE VAN FINANCIËN,, TOENMALIGE KORPSCHIEF EN ERE-INSPECTEUR GENERAAL VAN FINANCIËN, EN MEVROUW BÉATRICE BAUMANN, INSPECTEURE VAN FINANCIËN, IN HUN HOEDANIGHEID VAN INSPECTEURS VAN FINANCIËN BELAST MET DE AUDIT RAC

A. Vragen en opmerkingen van de leden

B. Antwoorden van de heer Reynders en mevrouw Baumann, Inspecteurs van Financiën belast met de audit RAC

THEMA Nr. 1: Vragen en opmerkingen over het verloop van de audit

1.A. Verantwoording van het algemene tijdpad van de opdracht

1.B. Focus op de houding van de Regie der Gebouwen in het raam van de tegensprekelijke procedure

1.C. Evaluatie van het gevolg dat de Regie heeft gegeven aan de aanbevelingen van de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann

THEMA Nr. 2: Vragen over de komende stappen

THEMA Nr. 4: Verhoudingen ten opzichte van het lopende Redesign

4.A. Bevestiging van het feit dat de heer Reynders en mevrouw Baumann, de met de RAC-audit belaste inspecteurs van Financiën, in het raam van het Redesign noch door Deloitte noch door de minister zijn geraadpleegd

4.B. Analyse van de ontwikkeling van de rechtspositie van de Regie (zie het project tot omvorming van de Regie in een publiekrechtelijke nv) en inzet naargelang van de onderlinge afstemming tussen de belangen van de Regie der Gebouwen en die van de Staat

4.C. Overzicht van de voortgang van het interne transformatieproces

THEMA nr. 5: Gebrek aan betrouwbaarheid van de financiële informatie

THEMA Nr. 6: Focus sur vier belangrijke aanbevelingen die in het auditverslag inzake het RAC worden geformuleerd

6.A. Clarification des rôles et responsabilités et professionnalisation de la gestion des grands projets dans le respect des intérêts de l'État

6.B. Responsabilisation financière

6.C. Mise en place d'un vrai plan pluriannuel d'investissements

6.D. Sur l'ajustement de la capacité opérationnelle de la Régie des Bâtiments

C. réactions et réplique des membres

*

A. Questions et observations des membres

1. Questions et observations de M. Roggeman

M. Tomas Roggeman (N-VA) indique qu'il a déjà été répondu à plusieurs des questions qu'il avait préparées au cours de la présentation elle-même.

TR-1. Sa première question concerne le timing de l'audit. L'audit a été commandé par le Conseil des ministres en novembre 2013. Il n'a été transmis à la Chambre qu'en septembre 2019, certes avec un léger retard de la part du gouvernement. Y a-t-il une explication à ce délai de cinq ans?

TR-2. Bien avant le dépôt du rapport final, la Régie a lancé un *Redesign* du processus de réforme interne, en partie sur la base des recommandations de l'Inspection. M. Reynders et Mme Baumann sont-ils au courant des modifications à l'organisation et aux processus internes apportées par la Régie des Bâtiments, éventuellement même après l'achèvement de l'audit? Il s'agit entre autre de la transformation de la Régie en une société anonyme de droit public, de la création d'un *Transformation Office* et d'un service central d'achat, etc.

TR-3. M. Reynders et Mme Baumann ont-ils une vue sur les initiatives prises par la Régie de manière anticipative ou en réaction aux recommandations? En effet, des recommandations ont été formulées à propos de la nécessité de poursuivre la professionnalisation, la réforme des processus de travail internes, l'introduction d'un nouveau mode de rapportage à destination du Conseil des ministres, etc. Des améliorations ont-elles été apportées dans ces domaines?

TR-4. Ces recommandations sont-elles prises en compte? M. Reynders a expliqué au début de la séance

6.A. Verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden, alsook professionalisering van het beheer van de grootschalige projecten, met inachtneming van de belangen van de Staat

6.B. Financiële responsabilisering

6.C. Instelling van een daadwerkelijk meerjarig investeringsplan

6.D. De aanpassing van de operationele capaciteit van de Regie der Gebouwen

C. Reactie en repliek van de leden

*

A. Vragen en opmerkingen van de leden

1. Vragen en opmerkingen van de heer Roggeman

De heer Tomas Roggeman (N-VA) merkt op dat verschillende vragen die hij voorbereid had inmiddels reeds zijn beantwoord door de uiteenzetting zelf.

TR-1. Zijn eerste vraag betreft de timing van de audit. De audit werd besteld door de Ministerraad in november 2013. Pas in september 2019 werd het verslag aan de Kamer geleverd, weliswaar met een beetje vertraging op het niveau van de regering. Men zit met een doorlooptijd van vijf jaar. Is daar een verklaring voor?

TR-2. Lang vóór het finaal verslag werd neergelegd is er door de Regie, mede op basis van de aanbevelingen van de Inspectie, een *Redesign* opgestart over het proces van interne hervorming. Hebben de heer Reynders en mevrouw Baumann zicht op de interne organisatorische en procesmatige wijzigingen die de Regie van de Gebouwen heeft geïmplementeerd, eventueel ook na de voltooiing van de audit? Het gaat onder meer om de omvorming van de Regie in een nv van publiek recht, de oprichting van een *Transformation Office* en van een centrale aankoopdienst enzovoort.

TR-3. Hebben de heer Reynders en mevrouw Baumann zicht op de stappen die de Regie anticipatief of reactief op de aanbevelingen heeft genomen? Er zijn immers aanbevelingen gegeven inzake een nood aan verdere professionalisering, hervorming van interne werkprocessen, nieuwe vorm van rapportering aan de Ministerraad enzovoort. Zijn er ter zake verbeteringen aangebracht?

TR-4. Worden die aanbevelingen ter harte genomen? De heer Reynders heeft aan het begin van de zitting

que la Régie avait fait rapport cette semaine encore: peut-on en conclure que la Régie a pris les recommandations en compte?

TR-5. Dans son dernier cahier, la Cour des comptes s'est montrée très sévère à l'égard du rapportage financier de la Régie (plans comptables dépassés, méthodes d'évaluation incorrectes, lacunes dans la comptabilité, etc.) L'information financière est jugée insuffisante. Le rapport annuel de la Régie et d'autres documents similaires ne sont pas publiés auprès de la Centrale des bilans. Quels sont les conseils de M. Reynders et de Mme Baumann dans ce domaine? Préconisent-ils un contrôle financier externe permanent sous quelque forme que ce soit? Parallèlement au processus de réforme qui attend la Régie des Bâtiments pour les années à venir, quelle recommandation adresseraient-ils au Parlement en vue de l'exécution de ce contrôle?

2. Questions et commentaires de M. Vanden Burre

M. Gilles Vanden Burre (Ecolo-Groen) rappelle que son groupe a beaucoup insisté, avec d'autres, pour pouvoir entendre les invités. C'était important à la fois en lien avec le rapport lui-même (qui a été publié dans la presse avant que le Parlement puisse y avoir accès et dont il juge le contenu très, très interpellant), et avec l'audition du ministre en charge de la Régie des Bâtiments et de M. Vrijdaghs, de l'administration générale de la Régie des Bâtiments, qui a pris place le 2 octobre 2019.

Il s'agit de nombreux dossiers fondamentaux quant au fonctionnement de la Régie qui est elle-même une institution importante pour le bon fonctionnement de l'État fédéral.

M. Vanden Burre souhaite poser les questions suivantes:

GVdB-1. Le rapport mentionne à plusieurs reprises que la Régie a peu voire pas répondu aux demandes de réactions qui avaient été formulées, officiellement d'ailleurs, par M. Reynders et Mme Baumann dans le cadre de la procédure contradictoire. M. Vanden Burre a posé la question en audition le 2 octobre à M. Vrijdaghs, qui a invoqué la transition entre différentes personnes qui portaient (dans leur exposé, M. Reynders et Mme Baumann ont du reste eux aussi fait état de cet argument de la Régie), et aussi le fait qu'il avait d'autres dossiers prioritaires. Il souhaite savoir comment M. Reynders et Mme Baumann interprètent cette approche. Pour sa part, il la trouve assez étonnante, d'autant que la Police

toegelicht dat er nog deze week een rapportering van de Regie werd ontvangen: kan men daaruit concluderen dat de Regie de aanbevelingen ter harte heeft genomen?

TR-5. Het Rekenhof is in zijn laatste boek nogal vernietigend over de financiële rapportering van de Regie (verouderde boekhoudplannen, verkeerde waarderingsmethodes, gebreken in de boekhouding enzovoort). De financiële verslaggeving wordt onvoldoende geacht. Het jaarverslag en dergelijke van de Regie worden niet gepubliceerd in de Balanscentrale. Wat is het advies van de heer Reynders en mevrouw Baumann op dit gebied? Pleiten zij voor een permanente externe financiële controle in enigerlei vorm? Op welke manier zouden zij aanbevelen aan het Parlement dat die controle uitgevoerd wordt parallel met het hervormingsproces waarmee de Regie in de komende jaren voorstaat?

2. Vragen en opmerkingen van de heer Vanden Burre

De heer Gilles Vanden Burre (Ecolo-Groen) wijst erop dat zijn fractie er, samen met andere, sterk op heeft aangedrongen dat de genodigden zouden kunnen worden gehoord. Dat was belangrijk, in het licht van zowel het rapport zelf (dat in de pers werd bekendgemaakt vooraleer het Parlement er toegang toe had en waarvan hij vindt dat de inhoud erg veel vragen doet rijzen) als de hoorzitting van de minister belast met de Regie der Gebouwen en de heer Vrijdaghs, administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen, van 2 oktober 2019.

Het gaat over veel dossiers, die fundamenteel zijn voor de werking van de Regie, die op haar beurt een belangrijke instelling is voor de goede werking van de Federale Staat.

De heer Vanden Burre wenst de volgende vragen te stellen:

GVdB-1. In het verslag wordt meermaals vermeld dat de Regie amper of zelfs niet heeft geantwoord op de verzoeken om reactie die de heer Reynders en mevrouw Baumann – trouwens officieel – hadden geformuleerd in het raam van de tegensprekelijke procedure. De heer Vanden Burre heeft de vraag op 2 oktober 2019 tijdens de hoorzitting gesteld aan de heer Vrijdaghs. Die laatste beriep zich op de overgang tussen verschillende personen die de Regie verlieten (in hun uiteenzetting hebben trouwens ook de heer Reynders en mevrouw Baumann melding gemaakt van dat argument van de Regie), en voorts op het feit dat hij andere prioritaire dossiers heeft. Het lid wenst te vernemen hoe

Fédérale, pour sa part, a réagi. Il ne comprend pas qu'il n'y ait pas eu de réaction de la Régie à ce moment-là.

GVdB-2. Tous s'accordent sur le fait que ce qui est important, c'est l'avenir. Il s'agit que la Régie puisse fonctionner de manière plus efficace et surtout plus conforme aux attentes. En lien avec les questions de M. Roggeman, il souhaite connaître l'avis des orateurs sur les transformations en cours. Il sait que deux de leurs collègues Inspecteurs des Finances sont en charge de la Régie, et imagine que des contacts entre collègues ont lieu.

Les évolutions attendues concernent à la fois le processus de transformation interne et les comptes et comptabilité.

M. Vanden Burre sait que ce deuxième aspect constitue une vraie difficulté. Les comptes sont publiés mais la Cour des Comptes estime qu'il y a des erreurs de validation au niveau immobilier, par exemple. Un marché public a été lancé en vue de la valorisation de l'immobilier. Quel est l'avis de l'Inspection des Finances par rapport aux comptes qui ont été déposés, par rapport au nouveau système qui est mis en place et qui sera en place à partir du 1^{er} janvier avec le soutien du SPF BOSA? Sur la base des informations dont ils disposent, M. Reynders et Mme Baumann ont-ils confiance que la comptabilité donnera une image juste?

Comme évoqué par Monsieur Reynders et Madame Baumann dans leur exposé, le Parlement assume un double rôle: le contrôle parlementaire, mais aussi le vote des budgets. Dans cette perspective, M. Vanden Burre juge que l'impact budgétaire de la valorisation de la Régie est fondamental. Il est en effet question de millions d'euros. Il souhaite par conséquent connaître l'avis des deux intervenants à la fois sur la transformation en cours et sur la situation comptable et les comptes déposés.

GVdB-3. M. Vanden Burre s'interroge sur la durée de cinq ans. *À priori*, cela lui paraît long. Toutefois, il n'a pas fait de benchmarking par rapport à d'autres rapports. Y a-t-il une raison spéciale?

GVdB-4. Un autre débat important concerne le statut de la Régie des Bâtiments. M. Reynders et Mme Baumann se sont exprimés très clairement à ce sujet dans leur rapport.

de heer Reynders en mevrouw Baumann die benadering interpreteren. Persoonlijk vindt hij ze nogal verrassend, temeer daar er van de Federale Politie wel reactie is gekomen. Hij begrijpt niet waarom er geen reactie is gekomen vanwege de Regie op dat moment.

GVdB-2. Iedereen is het erover eens dat de toekomst is de toekomst waar het op aankomt. Het gaat erom dat de Regie doeltreffender moet kunnen werken en vooral op een manier die beter aansluit bij de verwachtingen. In verband met de vragen van de heer Roggeman wenst hij te vernemen wat de sprekers vinden van de aan de gang zijnde hervormingen. Hij weet dat twee van hun collega's inspecteurs van Financiën met de Regie zijn belast, en hij neemt aan dat er contacten tussen collega's plaatsvinden.

De verwachte ontwikkelingen betreffen zowel het interne omvormingsproces als de rekeningen en de boekhouding.

De heer Vanden Burre weet dat dit tweede aspect echt een heikele aangelegenheid is. De rekeningen worden gepubliceerd, maar volgens het Rekenhof gebeuren er valideringsfouten, bijvoorbeeld met betrekking tot het vastgoed. Er werd een overheidsopdracht gelanceerd met het oog op de valorisatie van het vastgoed. Wat vindt de Inspectie van Financiën van de ingediende rekeningen en van het nieuwe systeem dat wordt opgezet en dat vanaf 1 januari met de steun van de FOD Beleid en Ondersteuning zal worden geïmplementeerd? Hebben de heer Reynders en mevrouw Baumann er op basis van de informatie waarover zij beschikken vertrouwen in dat de boekhouding een correcte weergave zal bieden?

Zoals vermeld door de heer Reynders en Mevrouw Baumann in hun uiteenzetting vervult het Parlement verwacht een dubbele rol: niet alleen de parlementaire controle, maar ook de aanneming van de begrotingen. Uit dat oogpunt acht de heer Vanden Burre de begrotingsimpact van de valorisatie van de Regie van fundamenteel belang. Het gaat hier immers over miljoenen euro. Bijgevolg polst hij bij de sprekers naar hun mening over de aan de gang zijnde omvorming, alsook over de boekhoudkundige situatie en over de ingediende rekeningen.

GVdB-3. De heer Vanden Burre heeft vragen bij de duur van vijf jaar. *À priori* lijkt die hem lang. Hij heeft echter geen benchmarking gedaan. Is er daarvoor een speciale reden?

GVdB-4. Er is nog een ander belangrijk debat, dat betrekking heeft op het statuut van de Regie der Gebouwen. De heer Reynders en mevrouw Baumann hebben zich daarover in hun verslag zeer duidelijk uitgesproken.

La piste de la SA de droit public envisagée par le gouvernement précédent est toujours la voie préférée du ministre actuel. Le groupe que représente l'orateur s'interroge à cet égard. En effet, les deux grands arguments phares du ministre et de l'administrateur général sont l'autonomie du management et la facilité de recrutement (recrutement de profils actuellement difficiles à recruter dans un cadre pur "administration fédérale"). Ce sont des arguments intéressants et recevables. Toutefois, pour atteindre ces objectifs louables *a priori*, faut-il vraiment aller vers une SA de droit public? Ou bien, sur la base du benchmarking qu'ils ont réalisé, Monsieur Pierre Reynders et Madame Béatrice Baumann ont-ils identifié des modèles qui pourraient tenir lieu de référence pour atteindre les mêmes objectifs?

M. Vanden Burre souligne que la transformation de la Régie en SA de droit public amène d'autres possibilités, comme par exemple la prise de participations d'autres acteurs le cas échéant, et que c'est ce sur quoi son groupe éprouve des difficultés majeures.

GVdB-5. Concernant le loyer du RAC: lors de son audition, l'Administrateur général de la Régie a expliqué que son administration est en procédure de renégociation (horizon 2022). M. Reynders et Mme Baumann sont-ils associés à ce processus? L'Administrateur général de la Régie a expliqué qu'il a monté une équipe incluant des personnes extérieures, pour pouvoir entamer les négociations. M. Reynders et Mme Baumann ont-ils été consultés? Le seront-ils? Y a-t-il des échanges à ce niveau-là?

Notant que M. Reynders et Mme Baumann ont fait une analyse très précise de tout le marché immobilier de l'époque, l'orateur souhaite savoir si la renégociation a des chances réalistes de succès. Est-ce que la perspective paraît saine? Il paraît important de renégocier, évidemment, mais quelles sont les chances? Quelle est la situation par rapport à la position de l'État ou de la Régie?

GVdB-6. Au cours de l'exposé, il a été question d'une procédure de décision "atypique" au niveau du Conseil des ministres et de toutes les décisions qui ont suivi par rapport à ce dossier. M. Vanden Burre souhaite savoir si, pour M. Reynders et Mme Baumann, il y a eu des décisions contestables ou à contester en termes de marchés publics. Il se demande s'il n'y a pas finalement des choses qui n'ont pas été faites soit selon la loi, soit selon l'usage, soit selon les pratiques politiques. Il

De piste van een NV van publiek recht overwogen door de vorige regering, draagt nog altijd de voorkeur weg van de huidige minister. De fractie van de spreker plaatst daarbij grote vraagtekens. De twee grote hoofdargumenten van de minister en van de administrateur-generaal zijn immers managementsautonomie en gemakkelijke rekrutering (indienstneming van profielen die in een louter "federaal bestuursverband" momenteel moeilijk rekruteerbaar zijn). Dat zijn argumenten die de spreker interessant vindt en die volgens hem ontvankelijk zijn. Is het, om die voor hem *a priori* veeleer lovenswaardige doelstellingen te halen, echter wel echt noodzakelijk om tot een nv van publiek te komen? Of hebben de heer Pierre Reynders en Mevrouw Béatrice Baumann, op basis van de benchmarking die zij uitgevoerd hebben, modellen geïdentificeerd die als referentiepunt zouden kunnen gelden om dezelfde doelstellingen te bereiken?

De heer Vanden Burre benadrukt dat de omvorming van de Regie tot een nv van publiek recht andere mogelijkheden biedt, zoals de eventuele verwerving van participaties door andere spelers, en dat zijn fractie net daarmee heel veel moeite heeft.

GVdB-5. Aangaande de huur van het RAC heeft de administrateur-generaal van de Regie tijdens de met hem gehouden hoorzitting uitgelegd dat zijn administratie een heronderhandelingsprocedure aan het voeren is (in het vooruitzicht van 2022). Worden de heer Reynders en mevrouw Baumann bij dat proces betrokken? De administrateur-generaal van de Regie heeft uitgelegd dat hij een team heeft gevormd waartoe ook mensen van buitenaf behoren, met de bedoeling om de onderhandelingen te kunnen aanvatten. Werden de heer Reynders en mevrouw Baumann geraadpleegd? Zullen zij alsnog worden geraadpleegd? Vinden er dienaangaande uitwisselingen plaats?

De spreker stelt vast dat de heer Reynders en mevrouw Baumann een heel nauwkeurige analyse van de hele toenmalige vastgoedmarkt hebben gemaakt en wil weten of de heronderhandeling een realistische kans op slagen heeft. Lijken de vooruitzichten gezond? Het lijkt uiteraard van belang te zijn te heronderhandelen, maar hoe liggen de kansen? Hoe is de situatie met betrekking tot de positie van de Staat of van de Regie?

GVdB-6. In de uiteenzetting is gewag gemaakt van een "atypisch" besluitvormingsproces op het niveau van de Ministerraad en met betrekking tot alle daaropvolgende beslissingen in verband met dit dossier. De heer Vanden Burre wil weten of er volgens de heer Reynders en mevrouw Baumann inzake openbare aanbestedingen betwistbare of te betwisten beslissingen werden genomen. De heer Vanden Burre vraagt zich af of er uiteindelijk geen zaken zijn gebeurd die niet overeenstemmen met

demande à ce que l'on aille plus en détail sur ce qui a été qualifié d'atypique dans ce processus de décision.

GVdB-7. a) M. Vanden Burre est frappé du nombre de discordances que M. Reynders et Mme Baumann ont relevées à la fin de leur présentation entre les informations dont ils disposent et celles qui ont été communiquées à la commission par le ministre et l'Administrateur général de la Régie. Quel est l'usage en pareil cas? M. Reynders et Mme Baumann comptent-ils solliciter un entretien avec le ministre et l'Administrateur général afin de clarifier les choses avec eux?

b) M. Vanden Burre s'interroge en outre sur les implications de ces discordances pour les travaux de la commission: ne faudrait-il pas réentendre en tout cas la Régie? Selon lui, les discordances qui ont été pointées ne sont pas bénignes ou minimales. Il pense qu'il y a des choses vraiment importantes, et aimerait bien qu'on puisse les clarifier à un moment donné, de sorte que tous soient sur la même longueur d'ondes par rapport en tout cas aux constats et à ce qu'il faut faire à l'avenir. Il a l'impression que ce n'est pas le cas.

3. Questions et commentaires de Mme Zanchetta

Mme Laurence Zanchetta (PS) juge le rapport d'audit d'une grande qualité.

Ses réactions, suite à leur présentation, sont les suivantes:

LZ-1. Son groupe a déjà eu l'occasion de mentionner à plusieurs reprises son étonnement quant au fait que M. Reynders et Mme Baumann n'aient à aucun moment été consultés par la société Deloitte, chargée par le ministre du Redesign de la Régie des Bâtiments. Mme Zanchetta souhaite savoir si M. Reynders et Mme Baumann ont à un moment donné été consultés par le ministre.

Mme Zanchetta souligne l'expertise qui existe au sein des services de l'État et indique que, pour son groupe, il est interpellant que, vu cette expertise, l'Inspection des Finances n'ait pas été consultée dans le cadre du Redesign.

LZ-2. Elle rappelle qu'elle a déjà formulé des inquiétudes quant au statut futur de la Régie, qui pourrait mener vers une privatisation. Conjugué aux autres éléments apportés lors de l'audition par le ministre, notamment

de la loi, met de la gebruiken of met de beleidspraktijken. Hij vraagt meer details over de aspecten in dat besluitvormingsproces die atypisch zijn genoemd.

GVdB-7. a) De heer Vanden Burre is getroffen door het aantal door de heer Reynders en mevrouw Baumann aan het einde van hun presentatie opgesomde tegenstrijdigheden tussen de informatie waarover zij beschikken en die welke door de minister en door de administrateur-generaal van de Regie aan de commissie is meegedeeld. Wat is in een dergelijk geval gebruikelijk? Zijn de heer Reynders en mevrouw Baumann van plan een onderhoud met de minister en met de administrateur-generaal te vragen om de zaken met hen te verduidelijken?

b) De heer Vanden Burre heeft bovendien vragen aangaande de weerslag van die discrepanties voor de werkzaamheden van de commissie. Moet in elk geval de Regie niet opnieuw worden gehoord? De spreker meent dat de aangehaalde discrepanties niet gering of klein zijn. Hij meent dat er zaken zijn die werkelijk belangrijk zijn en zou graag hebben dat een en ander op een gegeven tijdstip kan worden opgehelderd, opdat iedereen op dezelfde golflengte zou zitten, in ieder geval op zijn minst met betrekking tot de vaststellingen en de werkwijze in de toekomst. Het lid heeft de indruk dat zulks niet het geval is en heeft het als parlamentslid moeilijk met die situatie.

3. Vragen en opmerkingen van mevrouw Zanchetta

Mevrouw Laurence Zanchetta (PS) meent dat het auditverslag van zeer hoge kwaliteit is.

Als gevolg van de presentatie omvat haar reactie het volgende:

LZ-1. Haar fractie heeft al herhaaldelijk uiting kunnen geven aan haar verbazing over het feit dat de heer Reynders en mevrouw Baumann op geen enkel moment zijn geraadpleegd door consultant Deloitte, die door de minister is belast met het Redesign van de Regie der Gebouwen. Mevrouw Zanchetta wil weten of de heer Reynders en mevrouw Baumann op enig moment zijn geraadpleegd door de minister.

Mevrouw Zanchetta wijst op de binnen de overheidsdiensten bestaande expertise en geeft aan dat het volgens haar fractie verbazingwekkend is dat de Inspectie van Financiën, gelet op die expertise, niet werd geraadpleegd in het raam van het Redesign-project.

LZ-2. Ze wijst erop dat zij al haar ongerustheid heeft geuit aangaande het toekomstige statuut van de Regie, dat naar een privatisering zou kunnen leiden. In samenhang met de tijdens de hoorzitting door de minister

pour ce qui concerne l'autonomie des Directeurs généraux, c'est un point qui préoccupe son groupe au plus haut point.

4. Questions et commentaires de M. Van den Bergh

M. Jef Van den Bergh (CD&V) salue la clarté des rapports et de l'exposé.

Il souhaiterait poser les questions suivantes:

JVdB-1. La première concerne la procédure, la manière dont un tel rapport est établi. En général, on met en oeuvre une procédure contradictoire dans le cadre de laquelle le projet de rapport est soumis aux parties concernées. M. Van den Bergh demande s'il en a bien été ainsi et s'il arrive parfois qu'une telle procédure contradictoire soit refusée par l'organisation faisant l'objet de l'audit.

JVdB-2. Sa deuxième question concerne la manière dont l'Inspection essaie d'éviter que de tels problèmes se reproduisent à l'avenir. En d'autres termes, le dossier fait-il l'objet d'un suivi visant à vérifier si les observations ou les recommandations sont réellement suivies d'effet? Au début de la réunion, M. Reynders a indiqué que lui et Mme Baumann savaient gré à la Régie elle-même d'avoir fourni un tableau des actions prévues pour répondre à l'ensemble des observations et des recommandations. Les membres de la commission l'ont également reçu. Nombre de ces actions et de ces initiatives sont prévues pour 2021 et 2022. M. Van den Bergh se demande si la Régie des bâtiments est suffisamment consciente de l'urgence d'aborder la question de la gouvernance. Comment M. Reynders et Mme Baumann jugent-ils ce planning / cet échéancier?

JVdB-3. D'autres projets similaires et d'une telle ampleur sont-ils actuellement encore en cours, en-dehors du dossier du RAC? Ces projets font-ils également l'objet d'un suivi par l'Inspection des finances?

JVdB-4. Le Conseil des ministres décide sur la base d'un dossier. Il est évident que ce dossier est préparé par le service public concerné. Si dans un tel dossier les coûts sont sous-estimés, on s'expose à des faits accomplis. À l'heure actuelle, il est extrêmement difficile de corriger ce type d'erreur *a posteriori* ou d'éviter des factures supplémentaires. En réalité, il n'existe alors pas d'autre choix que d'accepter ces factures. Comment parvenir à responsabiliser la Régie et le service public donneur d'ordre, qui prépare le dossier en vue de la décision afin que ce qui a été convenu sur le plan budgétaire soit mieux respecté?

aangehaalde aspecten, in het bijzonder met betrekking tot de autonomie van de directeuren-generaal, baart dit haar fractie grote zorgen.

4. Vragen en opmerkingen van de heer Van den Bergh

De heer Jef Van den Bergh (CD&V) acht de rapporten en toelichting helder.

Hij had de volgende vragen:

JVdB-1. De eerste betreft de procedure, de manier waarop zo een rapport tot stand komt. Meestal is er sprake van een tegensprekelijke procedure waarbij het ontwerpverslag voorgelegd wordt aan de geïnteresseerden. De heer Van den Bergh wenst te weten of dit al dan niet het geval is geweest, en of het al dan niet gebeurt dat dergelijke tegensprekelijke procedure geweigerd wordt door de organisatie die werd geauditeerd.

JVdB-2. Zijn tweede vraag betreft de manier waarop de Inspectie dergelijke problemen in de toekomst probeert te vermijden. M.a.w. wordt het dossier nu verder opgevolgd om na te gaan of aan de opmerkingen of aanbevelingen werkelijk gevolg wordt gegeven? Aan het begin van de zitting gaf de heer Reynders aan dat hij en mevrouw Baumann dankbaar waren dat de Regie zelf een tabel heeft overgemaakt met ingeplande acties om tegemoet te komen aan alle opmerkingen en aanbevelingen. De Commissieleden hebben dat ook ontvangen. Heel veel van die acties en die initiatieven worden geprogrammeerd voor 2021 en 2022. De heer Van den Bergh vraagt zich dan af of er wel voldoende awareness, bewustzijn bij de Regie der Gebouwen is, over de urgentie om de governance aan te pakken. Hoe is de evaluatie van de heer Reynders en mevrouw Baumann over die planning?

JVdB-3. Zijn er momenteel nog gelijkaardige projecten lopend, buiten het dossier van het RAC, met dergelijke omvang? Worden deze ook door de Inspectie van Financiën opgevolgd?

JVdB-4. De Ministerraad beslist op basis van een dossier. Zo een dossier wordt uiteraard voorbereid door de betrokken overheidsdienst. Als hierin, in dergelijke dossiers, de kostprijs wordt onderschat, dan komt men voor voldongen feiten te staan. Op dit moment is het heel erg moeilijk om dat terug te gaan rechtekken of om extra facturen te vermijden. Eigenlijk kan het op dat moment niet anders dan die facturen te gaan aanvaarden. Hoe kunnen de Regie en de opdrachtgevende overheidsdienst, die het dossier voorbereidt om te beslissen, worden geresponsabiliseerd om de gemaakte budgetafspraken beter te respecteren?

JVdB-5. L'audit demande une meilleure répartition des rôles entre la Régie et les autorités en charge du dossier afin de clarifier et de mieux contrôler les rôles des uns et des autres. C'est pourquoi M. Van den Bergh demande à M. Reynders et Mme Baumann de dire qui à leurs yeux, doit être investi formellement et dans les faits, du pouvoir de décision et qui devrait effectuer le paiement. Le service donneur d'ordre ou le service d'appui (à savoir: la Régie des Bâtiments)?

JVdB-6. Enfin, il est envisagé de transformer la Régie en une SA de droit public. Une telle transformation du statut juridique est-elle à même de résoudre les problèmes dénoncés dans le rapport? Qu'en pense l'Inspection?

5. Questions et commentaires de M. Bertels

M. Jan Bertels (sp.a) a classé ses questions en deux volets:

— Des questions ponctuelles à la suite du commentaire relatif au regroupement des services de la Police Fédérale et du "dossier RAC".

— Lors de l'échange de vues avec le ministre de la Justice et l'administrateur général, M. Bertels a constaté le 2 octobre que ces derniers semblaient trop sur la défensive. Aujourd'hui, il s'étonne d'entendre M. Reynders et Mme Baumann faire état d'imprécisions dans le cadre du commentaire du ministre et de l'administrateur général et concernant ce qu'ils avaient reçu comme informations pendant toute la durée de l'audit, notamment en ce qui concerne le volet "législation relative aux marchés publics".

JB-1. La première question concerne ce second volet. M. Bertels a retenu de l'exposé du ministre qu'il a été décidé, sur la base de la doctrine alors en vigueur, de ne pas appliquer la législation. Or, d'après Monsieur Reynders et Madame Baumann, sur la base de la doctrine de l'époque, la législation était bien d'application. Un avis avait même été rendu par le SPF Chancellerie, qui, à l'époque, constituait "la" référence en matière de législation relative aux marchés publics, avis selon lequel il fallait appliquer cette législation. Est-il effectivement exact que M. Reynders et Mme Baumann n'ont jamais, ni durant la procédure contradictoire, ni durant l'audit, reçu de signe de la Régie indiquant que celle-ci s'était basée sur la doctrine qui prévalait à l'époque du projet? L'intervenant a en effet le sentiment que les membres de la commission de la Chambre ont reçu un double message qui ne correspond pas aux faits tels qui se sont produits au cours de la période écoulée.

JVdB-5. De audit vraagt ook een duidelijkere rolverdeling tussen de Regie en de opdrachtgevende overheidsdiensten, om die rolverdeling te verduidelijken en beter te bewaken. Vandaar de vraag van de heer Van den Bergh aan de heer Reynders en aan mevrouw Baumann: waar wensen zij formeel en in de feiten de beslissingsmacht te zien liggen en wie, volgens hen, zou uiteindelijk moeten betalen? Is het de opdrachtgevende dienst of de ondersteunende dienst (met name: de Regie der Gebouwen) die daarover moet gaan?

JVdB-6. Tot slot bestaan er plannen om de Regie om te vormen naar een nv van publiek recht. Kan een dergelijke omvorming van het juridisch statuut tegemoetkomen om het falen in het rapport te gaan oplossen? Wat is de mening van de Inspectie?

5. Vragen en opmerkingen van de heer Bertels

De heer Jan Bertels (sp.a) had twee blokken van vragen:

— Punctuele vragen n.a.v. de toelichting m.b.t. de hergroepering van de diensten van de Federale Politie en het "dossier RAC".

— Bij de toelichting van de minister van Justitie en de Administrateur-generaal had de heer Bertels op 2 oktober vastgesteld dat zij iets te defensief bleken. Nu is hij toch wel verbaasd door wat de heer Reynders en mevrouw Baumann komen te vertellen als zijnde onduidelijkheden die er zijn naar aanleiding van de toelichting van minister/Administrateur-generaal en hetgeen zij als informatie gekregen hadden tijdens de hele duur van de audit, onder meer wat betreft het luik "wetgeving overheidsopdrachten".

JB-1. De eerste vraag betreft dit tweede blok. De heer Bertels heeft onthouden uit de toelichting van de minister dat, op basis van de toenmalige doctrine werd besloten om de wetgeving niet toe te passen. Het standpunt van de heer Reynders en mevrouw Baumann is dat op basis van de toenmalige doctrine de wetgeving wel toegepast diende te worden. Er was zelfs een advies van de FOD Kanselarij, dat zeker in die tijd "het" referentiepunt inzake de wetgeving overheidsopdrachten was, dat de wetgeving overheidsopdrachten toegepast moest worden. Is het effectief zo dat de heer Reynders en mevrouw Baumann nooit een sein van de Regie noch tijdens de tegensprekelijke procedure noch tijdens de audit hebben gekregen dat zij zich had gebaseerd op de toenmalige doctrine? Hij heeft immers het gevoel dat de leden van de commissie een dubbele boodschap gekregen hebben, die niet overeenstemt wat er in de afgelopen periode gebeurd is.

JB-2. Lorsque M. Reynders et Mme Baumann évoquent la faiblesse de la procédure de négociation financière, avec tous les critères et arguments dont ils ont usé durant leur exposé, il est justifié et simplement correct intellectuellement parlant que le chef de corps de l'époque insiste sur la différence entre le fait de conseiller et d'approuver un programme des besoins.

JB-3. Les orateurs ont formulé une remarque importante: “processus améliorés” n’est pas synonyme de “risques maîtrisés” (traduction). M. Bertels souligne que c’est ce qu’il craignait déjà un peu à propos de la présentation des ajustements apportés aux processus d’amélioration en cours à laquelle ont assisté les députés, processus qui commencent ou non et se poursuivront encore au cours des années à venir, et c’est une évidence. La conclusion était que les risques sont toujours d’actualité, et que certains n’ont pas encore été traités. La répartition des rôles devrait, entre autres, faire l’objet d’une attention soutenue de la part du Parlement parce qu’elle n’est pas encore ancrée / enracinée dans l’organisation.

JB-4. Concernant les aspects plus généraux (absence de gestion intégrée du projet, tensions entre donneur d’ordre et contractant): les membres de la commission de la Chambre ont effectivement reçu un plan d’action. Le ministre et l’administrateur général ont laissé entendre que toutes les recommandations ponctuelles et générales formulées dans l’audit ont été partiellement ou largement mises en œuvre. M. Bertels en doute. Il a du reste noté que l’Inspection des Finances pouvait assurer un suivi dans le cadre de sa mission d’audit. Sa question est donc très concrète: L’Inspection des finances va-t-elle s’en charger? Ou cette mission lui sera-t-elle confiée? Si ce n’est pas le cas, s’en emparera-t-elle? Il faut bien que quelqu’un s’en charge. Le Comité d’audit fédéral existe. L’objectif de l’audit est d’améliorer la situation. M. Bertels suppose donc qu’il sera perçu de manière positive que des améliorations soient apportées mais indique que quelqu’un devra en assurer le suivi, notamment en ce qui concerne le plan d’action transmis aux membres de la commission de la Chambre.

Si l’on raisonne en termes de principes, la discussion relative à la gestion intégrée du projet et à l’organisation qui doit la prendre en charge (pour l’heure, la Régie des Bâtiments) porte sur un changement de culture avec toutes les facettes qu’un tel changement comporte. Le Parlement ne doit dès lors pas croire qu’un changement de statut, que ce soit une transformation en une SA de droit public ou en autre chose, sera la solution.

JB-2. Als de heer Reynders en mevrouw Baumann verwijzen naar de financieel zwakke onderhandelingsprocedure, met alle criteria en argumenten die zij getoond hebben tijdens hun uiteenzetting, is het terecht en gewoon intellectueel correct dat de toenmalige Korpschef op het verschil wijst tussen het geven van een advies het geven van een goedkeuring van een behoefteprogramma.

JB-3. De sprekers hebben een belangrijke opmerking gemaakt: “verbetering van processen” is niet gelijk aan “risico’s behandeld”. De heer Bertels benadrukt dat het is wat hij al een beetje vreesde met betrekking tot de voorstelling zoals de Kamerleden die gekregen hebben van wat er allemaal verbeterd is aan verbeterprocessen die lopen, al dan niet starten en nog gedurende de volgende jaren lopen, en dat is een waarheid als een koe. Het besluit was dat de risico’s nog steeds actueel zijn, een aantal risico’s zijn nog niet behandeld. Onder meer de rolverdeling dient door het Parlement opgevolgd te worden want zij is nog niet verankerd binnen de organisatie.

JB-4. Inzake de grotere lijnen (gebrek aan geïntegreerd projectbeheer, spanningsveld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer): de leden van de commissie hebben effectief een actieplan gekregen. De minister en de Administrateur-generaal hebben laten uitschijnen dat alles deels of grotendeels geremedieerd was aan de punctuele en algemene aanbevelingen die de audit maakt; de heer Bertels heeft er zijn twijfels bij. Hij heeft trouwens genoteerd dat er een mogelijkheid van opvolging bestaat, een opvolging die door de Inspectie van Financiën kan gebeuren in het raam van haar auditopdracht. Zal de Inspectie van Financiën die opdracht opnemen? Of krijgen? Indien de Inspectie die opdracht niet krijgt, zal zij die opnemen? Iemand moet dat het wel doen. Het Federale Auditcomité bestaat. De audit heeft de bedoeling om verbetering aan te brengen. De heer Bertels neemt dan ook aan dat het positief wordt opgenomen om de verbeteringen aan te brengen, maar er moet iemand zijn die dat zal opvolgen, zeker met betrekking tot het actieplan dat de leden van de commissie gekregen hebben.

De discussie omtrent het geïntegreerde projectbeheer en de organisatie die dat moet doen (momenteel de Regie der Gebouwen) gaat in essentie over een cultuurverandering, in zijn diverse aspecten. Het Parlement moet zich dan ook niet wijs maken dat een wijziging van statuut, naar een nv van publiek recht of iets anders, de oplossing zal zijn. Men heeft in essentie nood aan een cultuurverandering, meent hij. De heer Volksvertegenwoordiger neemt aan

Selon lui, c'est avant tout un changement de culture qui sera nécessaire. Le membre suppose que c'est le message qu'ont essayé de transmettre M. Reynders et Mme Baumann, mais en demande la confirmation.

JB-6. En ce qui concerne la transparence financière de la Régie des Bâtiments, M. Bertels évoque les éléments suivants:

— le fait que la Cour des comptes ne puisse pas approuver les comptes de la Régie des Bâtiments à cause du mauvais fonctionnement du logiciel de comptabilité (d'où le lancement d'un marché public pour le faire fonctionner);

— la déclaration du Comité de Monitoring au sujet de la situation budgétaire selon laquelle un programme d'investissement pluriannuel de la Régie des Bâtiments aurait été présenté/approuvé et serait en discussion. On ne sait pas par qui il a été approuvé, mais en tout cas, il a été présenté. Autrement dit, il existe mais les moyens financiers nécessaires ne sont pas prévus selon le rapport du Comité de Monitoring. M. Vrijdaghs a admis qu'il manque 370 millions d'euros sur un total de 950 millions d'euros. C'est plus d'un tiers. M. Bertels s'interroge sur le rôle de l'Inspection des Finances en tant qu'organe de surveillance budgétaire: un débat contradictoire a-t-il eu lieu et/ou un avis a-t-il été rendu par l'Inspection des Finances sur le programme pluriannuel et sur les crédits correspondants?

JB-7. L'audit montre qu'il est important que les gouvernements, et cela vaut aussi pour le prochain gouvernement, attachent de l'importance à la qualité des services publics. Ceci implique aussi investir dans ces services. Les membres de la commission de la Chambre ont eu une discussion avec l'administrateur général au sujet du personnel. Le Parlement devra s'y employer afin que l'État puisse maintenir la qualité de ses services, également en ce qui concerne la gestion du patrimoine. L'État peut très bien le faire en interne. L'audit le montre très bien.

6. Questions et commentaires de M. Piedboeuf

M. Benoît Piedboeuf (MR) constate qu'un très grand nombre de questions ont déjà été posées.

Il estime qu'il est heureux que des organismes aussi objectifs et professionnels que l'Inspection des Finances et la Cour des Comptes puissent accompagner le Parlement dans son travail d'amélioration de la gestion publique. Ceci en est une illustration. Bien entendu, dans ce dossier, il y a une ligne du temps très longue et toute

dat de heer Reynders en mevrouw Baumann dat hebben proberen te zeggen, maar vraagt om bevestiging ervan.

JB-6. Met betrekking tot de financiële transparantie van de Regie der Gebouwen verwijst de heer Bertels naar:

— het feit dat het Rekenhof de rekeningen van de Regie niet kan goedkeuren omdat het boekhoudingsprogramma niet goed werkt (waardoor er nu een aanbesteding is om die te laten werken);

— het Monitoringcomité, m.b.t. de budgettaire toestand, dat zegt: "Er is een investeringsprogramma, een meerjarig investeringsprogramma van de Regie der Gebouwen goedgekeurd/neergelegd. Dat is ook een discussie..." Goedgekeurd door wie? In ieder geval neergelegd. Het bestaat maar de noodzakelijke financiële middelen zijn er niet voor voorzien in de verdere rapportage van het Monitoringscomité. Mijnheer Vrijdaghs heeft toegegeven dat zij een 370 miljoen tekort hebben op een totaal van 950 miljoen euro. Dat is meer dan een derde. Dan kijkt de heer Bertels naar de rol van de Inspectie van Financiën als budgettaire waakhond: is er een tegenwoordig debat en/of een advies van de Inspectie van Financiën geweest omtrent het meerjarige programma en zijn de kredieten die daarvoor gevraagd zijn al dan niet toegekend?

JB-7. De audit toont aan dat het van belang is dat een regering, en ook de volgende regering, belang hecht aan kwalitatieve overheidsdiensten. "Kwalitatieve overheidsdiensten" betekent ook dat er geïnvesteerd moet worden in die overheidsdiensten. De leden van de commissie hebben een discussie gehad met de Administrateur-generaal in verband met het personeel. Het Parlement zal dat moeten doen zodat de Staat de kwaliteit in de dienstverlening, ook met betrekking tot het patrimoniumbeheer, kan behouden. De Staat kan dit best intern houden. Dat toont de audit heel goed aan.

6. Vragen en opmerkingen van de heer Piedboeuf

De heer Benoît Piedboeuf (MR) (stelt vast dat heel veel vragen reeds werden gesteld.

Hij vindt dat goed dat het Parlement bij zijn werkzaamheden met het oog op de verbetering van het overheidsbeheer wordt bijgestaan door dermate objectieve en professionele instellingen als de Inspectie van Financiën en het Rekenhof. Dit is daarvan een voorbeeld. Dit dossier bestrijkt uiteraard een heel lange periode en

une série d'intervenants, dont certains ne sont plus en fonction, mais ce n'est pas un cas unique.

M. Piedboeuf se dit étonné de toute une série de questions qui ont été posées et qui, d'après lui, ne s'adressent pas au bon interlocuteur.

BP-1. Pour sa part, l'unique question qu'il souhaite adresser aux orateurs porte sur la capacité de renégociation en 2022. Il renvoie à la question déjà formulée par M. Vanden Burre sur ce point. Partant du principe que telle n'est pas exactement la fonction de l'Inspection des Finances, il ne demandera pas quant à lui si les auteurs de l'audit seront associés à la négociation, mais s'ils voient dans cette faculté de renégociation:

— un élément positif;

— une marge de manœuvre par rapport à la situation du marché actuel. Y a-t-il des évolutions possibles positives?

7. Questions et commentaires de M. Delizée, président de la commission

M. Jean-Marc Delizée (PS) évoque les points suivants:

JMD-1. Il souligne en premier lieu qu'au-delà du dossier ponctuel du RAC, il y a lieu de considérer le problème plus large qui est résumé dans le titre du rapport d'audit: "*Comment maîtriser les grands projets immobiliers?*". Il note que M. Reynders et Mme Baumann ont émis un grand nombre de recommandations en ce sens.

JMD-2. Il distingue deux niveaux de réflexion ou de conclusions à en tirer:

— la nécessité pour l'État de définir par département ses objectifs stratégiques et opérationnels, autrement dit de savoir exactement ce que l'on veut faire;

— revoir l'organisation et le fonctionnement de la Régie, aussi dans son interaction avec les départements fonctionnels, et prévenir/éviter les conflits d'intérêts.

JMD-3. Dans cette optique, il retient en premier lieu la nécessité pour l'État de disposer d'un réel plan pluriannuel d'investissement, avec des priorités et des procédures claires (ce qui n'est pas le cas dans l'immédiat).

er zijn talrijke actoren bij betrokken – van wie sommige hun ambt niet langer uitoefenen –, maar dat is geen alleenstaand geval.

De heer Piedboeuf toont zich verbaasd over een reeks van vragen die volgens hem niet aan de juiste persoon worden gesteld.

BP-1. Wat hem betreft, heeft de enige vraag van de heer Piedboeuf aan de sprekers betrekking op de mogelijkheid tot heronderhandeling in 2022. Hij verwijst naar de vraag die de heer Vanden Burre daarover eerder had gesteld. Uitgaande van het feit dat zulks niet bepaald de taak van de Inspectie van Financiën is, vraagt de heer Piedboeuf niet of de auteurs van de audit bij die onderhandeling zullen worden betrokken, maar wel of die kans tot heronderhandeling volgens hen:

— een positief aspect bevat;

— beweegruimte biedt ten opzichte van de situatie op de huidige markt. Is er een positieve evolutie mogelijk?

7. Vragen en opmerkingen van de heer Delizée, voorzitter van de commissie

De heer Jean-Marc Delizée (PS) gaat in over de volgende punten:

JMD-1. Vooreerst benadrukt hij dat het probleem, los van het specifieke dossier van het RAC, ruimer moet worden gezien. Het wordt goed samengevat in de Franse titel van het audit-verslag: "*Comment maîtriser les grands projets immobiliers?*". Hij stipt aan dat de heer Reynders en mevrouw Baumann dienaangaande een groot aantal aanbevelingen hebben gedaan.

JMD-2. Hij onderscheidt in deze denkoefening of in de conclusies die eruit moeten worden getrokken twee niveaus:

— de Staat moet per departement zijn strategische en operationele doelstellingen bepalen; men moet met andere woorden precies weten wat men wil realiseren;

— de organisatie en de werking van de Regie moet worden herzien, ook wat de interactie met de functionele departementen betreft, en belangenconflicten moeten worden voorkomen.

JMD-3. In dat opzicht heeft de heer Delizée vooral onthouden dat de Staat absoluut werk moet maken van een reëel meerjarig investeringsplan met duidelijke prioriteiten en procedures (wat nu niet meteen het geval is).

JMD-4. M. Delizée rappelle en outre le débat de fond sur le statut de la Régie: faut-il ou non une SA de droit public, ce qui était l'orientation de la précédente majorité? Actuellement, l'on constate plutôt que "donner les clés à un bureau privé et ça s'est transcrit en des conséquences négatives pour les finances publiques et l'intérêt général".

JMD-5. Il faut faire en sorte que ce rapport ne soit pas vain.

JMD-6. M. Delizée rappelle pour conclure que la discussion qui a pris place à l'occasion de l'audition du ministre et de l'Administrateur général de la Régie des Bâtiments, le 2 octobre 2019, a aussi porté sur les moyens dont dispose la Régie. Les représentants de la Régie ont expliqué que suite aux économies linéaires des dernières années, l'effectif a diminué alors qu'il faudrait davantage d'expertise dans tous les domaines: domaine administratif, domaine juridique, domaine comptable, domaine informatique, domaine technique. Ils ont expliqué aussi la difficulté de recruter. Tout ceci a été débattu. Plutôt que réduire les moyens, M. Delizée pense qu'il faut investir pour renforcer les capacités de la Régie. Il espère que le débat de la commission permettra de faire avancer les choses. On verra quelles suites il y sera données.

B. Réponses de M. Reynders et Mme Baumann

NB: M. Reynders et Mme Baumann ont pris la parole en alternance en traitant la plupart du temps plusieurs points au cours d'une même intervention, l'un complétant parfois ce que l'autre avait indiqué quelques minutes plus tôt. C'est la raison pour laquelle le texte qui suit n'est pas organisé de manière chronologique: les réponses données et les éclairages complémentaires apportés sont regroupés par thème, en fonction des questions abordées.

Pour les besoins du présent rapport, il y a lieu de mettre en évidence les liens qui existent entre les questions et observations adressées à M. Pierre Reynders et Mme Béatrice Baumann par les membres de la commission qui ont pris la parole dans le cadre du débat (voir tableau ci-après).

JMD-4. De heer Delizée herinnert ook aan het inhoudelijke debat over de status van de Regie: moet de Regie een nv van publiek recht zijn, zoals de vorige meerderheid beoogde? Nu komt men echter tot de vaststelling dat men de sleutels in handen heeft gegeven van een privéonderneming en dat dit negatieve gevolgen heeft gehad voor de overheidsfinanciën en het openbaar belang.

JMD-5. Er moet worden voorkomen dat dit verslag zonder gevolg blijft.

JMD-6. De heer Delizée wijst er ten slotte op dat, tijdens de bespreking in het raam van de hoorzitting met de minister en de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen op 2 oktober 2019, ook nader werd ingegaan op de middelen waarover de Regie beschikt. De vertegenwoordigers van de Regie hebben uitgelegd dat de lineaire besparingen van de afgelopen jaren hebben geleid tot een kleiner personeelsbestand, terwijl er in alle domeinen nood is aan meer expertise (op administratief, juridisch, boekhoudkundig, informatica- en technisch vlak). Zij hebben ook gewezen op de moeilijkheid om personeel te werven. Al deze zaken werden besproken. In plaats van de middelen te beperken, zou er volgens de heer Delizée moeten worden geïnvesteerd om de capaciteit van de Regie verder uit te bouwen. Hij hoopt dat het commissiedebat tot de nodige vooruitgang zal leiden. Het valt af te wachten welk gevolg hieraan zal worden gegeven.

B. Antwoorden van de heer Reynders en mevrouw Baumann

NB: De heer Reynders en mevrouw Baumann hebben afwisselend het woord genomen en hebben meestal tijdens eenzelfde onderdeel verschillende punten behandeld, waarbij de ene spreker soms een aanvulling formuleerde op wat de andere spreker enkele minuten eerder had gezegd. Om die reden is de hierna volgende tekst niet chronologisch opgevat: de antwoorden en de bijkomende verduidelijkingen zijn thematisch gegroepeerd naargelang van de vragen die werden besproken.

Met het oog op het gebruik van dit verslag dient het verband te worden vermeld tussen de vragen en de opmerkingen die aan de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann werden gericht door de commissieleden die tijdens het debat het woord hebben genomen (zie de tabel hierna).

Thèmes/ <i>Thema</i>	Sous-thèmes/ <i>Subthema</i>	Référence aux interventions/questions reprises supra/ <i>Verwijzing naar de betogen/ gestelde vragen (cf. supra)</i>
THEME N° 1 : Questions et observations relatives au déroulement de l'audit <i>THEMA nr. 1:</i> <i>Vragen en opmerkingen over het verloop van de audit</i>	Justification du timing global de la mission (analyse juridique et financière de l'historique du projet RAC et audit ciblé du dispositif actuel) <i>Verantwoording van het globale tijdpad van de opdracht (juridische en financiële analyse van de wordingsgang van het RAC-project, alsook doelgerichte audit van het huidige systeem)</i>	cf. interventions TR-1, GVdB-3 et JVdB-1/ <i>cf. tussenkomsten TR-1, GVdB-3 en JVdB-1</i>
	Focus sur la phase contradictoire de l'audit : analyse de l'attitude adoptée par la Régie <i>Focus op de tegensprekelijke fase van de audit: analyse van de houding van de Regie der Gebouwen</i>	cf. interventions GVdB-1 et JVdB-1 <i>cf. tussenkomsten GVdB-1 en JVdB-1</i>
	Evaluation des suites données par la Régie aux recommandations émises au nom de l'Inspection des Finances par Monsieur Pierre Reynders, alors Chef de Corps, et Madame Béatrice Baumann, Inspecteur des Finances <i>Evaluatie van het gevolg dat de Regie der Gebouwen heeft gegeven aan de namens de Inspectie van Financiën door de heer Pierre Reynders, toen Korpschef, en mevrouw Béatrice Baumann, Inspecteur van Financiën, uitgebrachte aanbevelingen</i>	cf. interventions TR-3, TR-4, GVdB-2, JVdB-2, JVdB-3, JB-3, JMD-1 et JMD-5 <i>cf. tussenkomsten TR-3, TR-4, GVdB-2, JVdB-2, JVdB-3, JB-3, JMD-1 en JMD-5</i>

THEME N° 2 : Questions relatives aux étapes à venir <i>THEMA nr. 2:</i> <i>Vragen over de toekomstige fases</i>	Possibilité d'un suivi relatif aux discordances relevées entre les informations communiquées à la Commission parlementaire par les représentants de la Régie lors de leur audition du 02 octobre 2019 et les informations mises à disposition par la Régie durant l'audit <i>Mogelijke opvolging met betrekking tot de vastgestelde discrepanties tussen de informatie die tijdens de hoorzitting van 02 oktober 2019 door de vertegenwoordigers van de Regie aan de parlementaire commissie is verstrekt en de informatie die tijdens de audit door de Regie der Gebouwen ter beschikking werd gesteld</i>	cf. interventions GVdB-7 et JB-1 <i>cf. tussenkomsten GVdB-7 en JB-1</i>
	Rôle du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances dans le suivi des suites qui seront données aux recommandations émises en son nom par Monsieur Pierre Reynders, à l'époque Chef de Corps, et Madame Béatrice Baumann, Inspecteur des Finances dans le suivi des suites qui seront données aux recommandations émises en son nom par Monsieur Pierre Reynders, à l'époque Chef de Corps, et Madame Béatrice Baumann, Inspecteur des Finance <i>Rol van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën bij de opvolging van het gevolg dat zal worden gegeven aan de in diens naam door de heer Pierre Reynders, toen Korpschef, en Mevrouw Béatrice Baumann, Inspecteur van Financiën, uitgebrachten aanbevelingen</i>	cf. interventions JVdB-2 et JB-4 <i>cf. tussenkomsten JVdB-2 en JB-4</i>
THEME N° 3 : Focus sur l'historique du projet RAC et les perspectives futures <i>THEMA nr. 3:</i> <i>Focus op de wordingsgang van het RAC-project en toekomstperspectieven</i>	Volet rétrospectif <i>Retrospectief:</i> sur l'application de la législation "Marchés publics" <i>met betrekking tot de toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten</i> sur les aspects « atypiques » du processus de décision <i>inzake de "atypische" aspecten van het besluitvormingsproces</i>	cf. interventions GVdB-6 et JB-1 <i>cf. tussenkomsten GVdB-6 en JB-1</i> cf. intervention GVdB-6 <i>cf. betoog GVdB-6</i>

THEME N° 4 : Articulation avec le Redesign en cours THEMA nr. 4: <i>S het aan de gang zijnde Redesign</i>	Confirmation du fait que les Inspecteurs des Finances en charge de l'audit RAC n'ont été consultés ni par Deloitte ni par le Ministre dans le cadre du Redesign <i>Bevestiging dat de met de audit RAC belaste Inspecteurs van Financiën in het raam van het Redesign niet werd geraadpleegd door Deloitte, noch door de minister</i>	cf. interventions LZ-1 et JMD-4/ <i>cf. tussenkomsten LZ-1 en JMD-4</i>
	Analyse de l'évolution du statut de la Régie (cf. projet de transformation de la Régie en SA de droit public) et enjeux en termes d'alignement des intérêts de la Régie des Bâtiments sur ceux de l'Etat/ <i>Analyse van de evolutie van het statuut van de Regie der Gebouwen (cf. omvorming van de Regie in een NV van publiek recht) en belang van de afstemming van de belangen van de Regie der Gebouwen op die van de Staat</i>	cf. interventions TR-3, GVdB-4, GVdB-5, LZ-2, JVdB-6, JB-5 et JMD-4 <i>cf. tussenkomsten TR-3, GVdB-4, GVdB-5, LZ-2, JVdB-6, JB-5 en JMD-4</i>
	Aperçu de l'état d'avancement des projets de transformation interne: Transformation Office, Cellule "Marchés publics" <i>Overzicht van de voortgang van de interne-omvormingsprojecten van de Regie: Transformation Office, Cel Overheidsopdrachten</i>	cf. interventions TR-2 et GVdB-2/ <i>cf. tussenkomsten TR-2 en GVdB-2</i>
THEME n° 5 : Problématique du manque de fiabilité de l'information financière THEMA nr. 5: <i>Gebrek aan betrouwbaarheid van de financiële informatie</i>	Evaluation du degré de fiabilité de l'information financière/ <i>Evaluatie van de betrouwbaarheidsgraad van de financiële informatie</i> Questions à l'IF sur sa perception du processus d'amélioration en cours <i>Aan de IF gerichte vragen over haar perceptie van het aan de gang zijnde verbeteringsproces</i>	cf. interventions TR-5, GVdB-2 et JB-6 <i>cf. tussenkomsten TR-5, GVdB-2 en JB-6</i>
THEME N° 6 : Focus sur quatre recommandations clés issues de l'audit RAC/ THEMA nr. 6: <i>Focus op vier belangrijke aanbevelingen die in het auditverslag inzake het RAC worden geformuleerd</i>	Clarification des rôles et responsabilités et professionnalisation de la gestion des grands projets dans le respect des intérêts de l'Etat/ <i>Verduidelijking van de taken en de verantwoordelijkheden, alsook professionalisering van het beheer van de grootschalige projecten, met inachtneming van de belangen van de Staat</i>	cf. interventions JVdB-5 et JMD-2 et cf. interventions TR-3, GVdB-4, GVdB-5, LZ-2, JVdB-6, JB-5 et JMD-4 <i>cf. tussenkomsten JVdB-5 en JMD-2, alsook cf. betogen TR-3, GVdB-4, GVdB-5, LZ-2, JVdB-6, JB-5 en JMD-4</i>
	Responsabilisation financière <i>Responsabilisering op financieel vlak</i>	cf. intervention JVdB-4 <i>cf. betoog JVdB-4</i>

	Mise en place d'un vrai plan pluriannuel d'investissements <i>Uitwerken van een heus meerjarigen investeringsplan</i>	cf. interventions JB-6 et JMD-3 <i>cf. tussenkomsten JB-6 en JMD-3</i>
	Ajustement de la capacité opérationnelle de la Régie <i>Aanpassing van de operationele capaciteit van de Regie der Gebouwen</i>	cf. intervention JMD-6 <i>cf. tussenkomsten JMD-6</i>

Remarque préliminaire de M. Pierre Reynders

M. Reynders souligne tout d'abord que le but n'était pas de désigner des responsables. Aucun nom n'est cité dans le rapport, qui se concentre principalement sur les processus à améliorer.

Voorafgaande opmerking van de heer Pierre Reynders

De heer Reynders wijst er vooreerst op dat het niet de bedoeling is geweest om te zeggen wie verantwoordelijk is voor wat. Geen enkele naam bevindt zich in het verslag. De aandacht werd vooral toegespitst op de processen die moeten worden verbeterd.

THEME N° 1 : Questions et observations relatives au déroulement de l'audit/ THEMA nr. 1: Vragen en opmerkingen over het verloop van de audit	Justification du timing global de la mission (analyse juridique et financière de l'historique du projet RAC et audit ciblé du dispositif actuel)/ <i>Verantwoording van het algemene tijdsplan van de opdracht (juridische en financiële analyse van de wordingsgang van het RAC-project, alsook specifieke audit van de bestaande regeling)</i>	cf. interventions TR-1, GVdB-3 et JVdB-1/ <i>cf. betogen TR-1, GVdB-3 en JVdB-1</i>
	Focus sur la phase contradictoire de l'audit: analyse de l'attitude adoptée par la Régie/ <i>Focus op de tegensprekelijke fase van de audit: analyse van de houding van de Regie der Gebouwen</i>	cf. interventions GVdB-1 et JVdB-1/ <i>cf. betogen GVdB-1 en JVdB-1</i>
	Evaluation des suites données par la Régie aux recommandations de Monsieur Pierre Reynders et de Madame Béatrice Baumann/ <i>Evaluatie van het gevolg dat de Regie der Gebouwen heeft gegeven aan de aanbevelingen van de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann</i>	cf. interventions TR-3, TR-4, GVdB-2, JVdB-2, JVdB-3, JB-3, JMD-1 et JMD-5/ <i>cf. betogen TR-3, TR-4, GVdB-2, JVdB-2, JVdB-3, JB-3, JMD-1 en JMD-5</i>

1.A. Justification du timing global de la mission

1.A.1. Réponse de M. Pierre Reynders

Il faut distinguer deux étapes: l'analyse juridique et financière, d'une part, et l'audit, d'autre part.

1.A. Verantwoording van het algemene tijdsplan van de opdracht

1.A.1. Antwoord van de heer Pierre Reynders

Twee stappen moeten onderscheiden worden: de juridische en financiële analyse langs de ene kant, de audit langs de andere kant.

a) *L'analyse juridique et financière*

1. Les difficultés apparues dans le cadre du projet RAC sont notamment dues au fait que la Régie des bâtiments et la Police Fédérale ont sous-estimé la complexité de celui-ci.

Cette complexité a également rejailli sur le déroulement de l'audit, d'autant qu'elle s'accompagnait des lacunes suivantes en termes de gestion de projet:

— personne n'avait été désigné comme responsable pour la totalité du projet, c'est-à-dire pour les deux volets (volet "Police Fédérale" et volet "Régie");

— qu'il n'existait pas de dossier consolidé du projet – M. Reynders et Mme Baumann ont dû tout reconstituer;

— que les informations étaient très fragmentées;

— que les documents transmis au Conseil des ministres étaient des documents "bruts" qui n'avaient pas été analysés en détail par la Régie (voir *infra*).

2. La durée de l'audit s'explique par ailleurs en partie par la durée du projet lui-même (2007-2014): M. Reynders et Mme Baumann ont dû entièrement reconstituer ce projet étape par étape, de façon documentée, afin de pouvoir identifier les processus sous-jacents. Cela a pris beaucoup de temps.

De surcroît, il s'agit d'un projet transversal impliquant deux services publics; par conséquent, il a été nécessaire d'accorder une attention particulière à l'interprétation à donner à des points de vue parfois divergents.

3. Le projet comprenait en outre deux grandes composantes – le bail et les travaux de première installation –, qui ont toutes deux fait l'objet d'une procédure contradictoire, tant au sein de la Police Fédérale qu'au sein de la Régie. Tout cela a pris beaucoup de temps. C'est du reste grâce au niveau de détail de l'analyse juridique et financière que les processus sous-jacents ont pu être mis au jour.

4. L'analyse se fonde exclusivement sur des documents (notes, lettres, courriels,...) qui ont, autant que faire s'est pu, fait l'objet de recoupements. Ces dossiers provenaient pour partie des archives du Conseil des ministres mais aussi, pour partie, des deux administrations concernées. La collecte de ces différents documents s'est faite en continu et elle a pris beaucoup de temps. Il subsistait en effet de nombreuses zones d'ombre qui devaient être

a) *De juridische en financiële analyse*

1. Een van de oorzaken van de problemen met het RAC-project was het feit dat de complexiteit van het RAC-project onderschat werd door de Regie der Gebouwen en de Federale Politie.

Ook op het verloop van de audit heeft de complexiteit van het dossier een impact gehad, temeer omdat, op het vlak van het beheer van het project:

— er geen projectverantwoordelijke was voor het geheel, beide luiken, Federale Politie en Regie;

— er geen geconsolideerd dossier bestond van het project – de heer Reynders en mevrouw Baumann hebben alles opnieuw moeten samenstellen;

— de informatie zeer versnipperd was;

— de documenten die aan de Ministerraad werden bezorgd "bruto documenten" waren, zonder grondige analyse door de Regie (zie *infra*).

2. Een bijkomende reden van de duurtijd van de audit was ook de lange looptijd van het project zelf (2007-2014): de heer Reynders en mevrouw Baumann hebben dit project stap voor stap, op een gedocumenteerde wijze, volledig moeten reconstrueren om de onderliggende processen te kunnen blootleggen. Dat heeft veel tijd geveegd.

Daarbij komt dat het project een transversaal project was waarbij twee overheidsdiensten waren betrokken waardoor extra aandacht diende te worden besteed aan de juiste interpretatie van de soms afwijkende standpunten.

3. Het project bestond bovendien uit twee grote componenten: de huur en de eerste-inrichtingswerken. Voor beide is er een tegensprekelijke procedure geweest, zowel bij de Federale Politie als bij de Regie. Dat heeft allemaal veel tijd in beslag genomen. De graad van detail van de juridische en financiële analyse heeft overigens toegelaten om de onderliggende processen vast te stellen.

4. De analyse is louter gesteund op documenten (nota's, brieven, mails enzovoort) die ook maximaal werden gedubbelcheckt. Deels waren die dossiers afkomstig van het archief van de Ministerraad, maar ook van de beide betrokken administraties. Het verzamelen van al deze documenten was een voortdurend proces dat heel wat tijd in beslag heeft genomen. Immers, er waren vele blinde vlekken die moesten ingevuld worden

éclaircies sur la base de recherches complémentaires et d'entretiens avec les deux départements.

La reconstitution des travaux de première installation s'est avérée complexe. L'audit se fonde du reste principalement à cet égard sur des documents de Widnell, qui était le quality/quantity surveyor du propriétaire du bâtiment RAC et qui n'avait aucun lien contractuel avec la Régie. L'analyse des travaux a été effectuée sur cette base, sachant que la plupart de ces documents étaient repris dans les dossiers qui avaient été soumis aux Conseils des ministres, ce qui en faisait malgré tout une source fiable.

M. Reynders a ensuite rédigé un premier projet de rapport d'analyse pour l'analyse juridique et financière. Mme Baumann a ensuite revu à fond ce projet de rapport. Tout cela prend du temps, mais a permis d'identifier un grand nombre d'éléments supplémentaires à intégrer dans le rapport.

Ces doubles vérifications n'étaient pas seulement inhérentes à la méthodologie développée par M. Reynders et Mme Baumann: elles se sont également avérées nécessaires en raison du faible degré de force probante des documents eux-mêmes: si les auteurs de l'audit avaient pu se baser sur des rapports officiels signés, avec une gestion claire des versions, etc., le processus aurait peut-être pu être un peu plus rapide.

b) Les procédures contradictoires et le rapport d'audit

Les procédures contradictoires ont été organisées successivement, tant pour l'analyse juridique et financière que pour le rapport d'audit proprement dit. Le rapport d'audit n'a pu être élaboré qu'après que la procédure contradictoire à laquelle a été soumise l'analyse juridique et financière a été clôturée. Naturellement, la durée de chaque étape vient s'additionner à celle de la précédente.

Ces procédures contradictoires ont également duré plus longtemps que prévu en raison des facteurs et des circonstances exposés ci-dessous.

L'analyse juridique et financière comprend plus de 170 pages. M. Reynders et Mme Baumann ont donné un délai suffisant tant à la Police Fédérale qu'à la Régie des Bâtiments afin de pouvoir la traiter, la relire, la réexaminer et y répondre. Ceci s'est matérialisé au moyen d'un processus itératif, au travers de l'échange de documents et aussi de nombreuses réunions.

op basis van bijkomende onderzoeken en gesprekken met de beide departementen.

De reconstructie van de eerste inrichtingswerken was geenszins eenvoudig en gebeurde trouwens voornamelijk op basis van documenten van Widnell, die de quality/quantity surveyor van de eigenaar van het RAC-gebouw was en die geen enkele contractuele relatie had met de Regie. De analyse van de werken werd uitgevoerd op die basis, wetende dat de meeste van die documenten deel uitmaakten van de dossiers die aan de Ministerraden werden voorgelegd, zodanig dat dit toch een betrouwbare bron was.

De heer Reynders heeft vervolgens een eerste ontwerp van analyseverslag opgesteld voor de juridische en financiële analyse. Mevrouw Baumann heeft het dan gedubbelcheckt. Dat heeft allemaal veel tijd geveegd, maar daardoor hebben zij dan heel veel meer zaken vastgesteld die in het verslag moesten opgenomen worden.

De dubbelchecks waren niet enkel inherent aan de methodologie ontwikkeld door de heer Reynders en mevrouw Baumann, maar hadden ook te maken met de lage bewijskracht van de documenten zelf: hadden zij kunnen steunen op officiële verslagen, die ondertekend waren, met een duidelijk versiebeheer, enz., dan had het allemaal misschien wat sneller kunnen gaan.

b) De tegensprekelijke procedures en het auditverslag

De tegensprekelijke procedure werd achtereenvolgens georganiseerd, zowel voor de juridische en financiële analyse als voor het auditverslag zelf. Het auditverslag kon pas worden opgesteld nadat de tegensprekelijke procedure voor de juridische en financiële analyse was afgerond. Dat cumuleert allemaal in tijd, natuurlijk.

Deze tegensprekelijke procedures hebben eveneens langer geduurd dan verwacht omwille van de volgende factoren en omstandigheden.

De juridische en financiële analyse bevat meer dan 170 bladzijden. De heer Reynders en mevrouw Baumann hebben zowel aan de Federale Politie als aan de Regie der Gebouwen voldoende tijd geven om dat te kunnen verwerken, nalezen, nachecken, en om respons te kunnen geven daarover; dat gebeurde via een iteratief proces, met uitwisseling van documenten en ook vele vergaderingen.

Il existe également une série de facteurs externes. Les dossiers ont été saisis un moment par le Comité P, ce qui a en fait quelque peu gelé le processus²³.

Il convient effectivement de mentionner le fait que certains acteurs du dossier n'étaient plus accessibles pour cause de départ à la pension ou de décès. Ces circonstances n'ont cependant pas empêché la Police Fédérale de mobiliser suffisamment de personnes afin que la procédure contradictoire puisse être menée dans de bonnes conditions. M. Reynders souligne que la qualité de cette coopération constitue un motif de satisfaction, pour lui comme pour Madame Baumann.

C'est moins le cas en ce qui concerne la Régie des Bâtiments. Il est vrai que les absents étaient plus nombreux qu'à la Police. M. Reynders et Mme Baumann ont en effet fréquemment dû accorder des reports à la Régie pour la remise de sa réaction écrite relative aux rapports d'analyse et d'audit. Finalement, le résultat a été maigre. Ils ont toutefois reçu une note circonstanciée d'un ancien DG Stratégie et Gestion immobilière désormais à la retraite. Toutefois, quand on est pensionné, prendre la plume n'est pas sans risque: on oublie certaines choses. M. Reynders et Mme Baumann ont toutefois tenu compte au maximum de sa contribution. Ce qui était intéressant pour eux, c'est qu'à cette note étaient joints un grand nombre de documents qui leur ont été utiles et qui contenaient des éléments nouveaux dont ils ont été amenés à faire usage dans leur rapport.

Voilà pour ce qui est de la procédure contradictoire.

En ce qui concerne le volet "audit", il a en fait été réalisé assez rapidement. Ce volet constituait dans l'évaluation de l'état de la situation actuelle en ce qui concerne la gestion des risques, aussi bien à la Régie qu'à la Police Fédérale, en ce compris la prise en compte des *lessons learned*.

M. Reynders ajoute qu'aussi bien lui que Madame Baumann ont été très contrariés de la longue durée de la mission, qu'ils ont du reste eu à mener en plus de leurs attributions quotidiennes respectives. Ils étaient contrariés mais ils n'ont jamais paniqué car ils savaient que (grâce à la méthodologie suivie) le caractère actuel des recommandations auxquelles ils aboutiraient serait garanti, ce qui était très important.

Er zijn ook een aantal externe factoren. De dossiers werden een tijdje in beslag genomen door Comité P, waardoor alles eigenlijk een beetje stillag²³.

Er is ook wel het element dat sommige actoren inmiddels niet meer beschikbaar waren omdat zij gepensioneerd waren of overleden. Maar de Federale Politie heeft toch voldoende mensen kunnen inzetten om die tegensprekelijke procedure op een behoorlijke wijze te doen. De heer Reynders benadrukt dat, wat dit betreft, hij en mevrouw Baumann er heel tevreden over zijn.

Dat is minder het geval voor wat betreft de Regie der Gebouwen. Daar waren ook meer afwezigen dan bij de Politie. De heer Reynders en mevrouw Baumann hebben inderdaad frequent uitstel moeten toestaan aan de Regie voor hun schriftelijke reactie op de analyse- en auditverslagen. Uiteindelijk is er weinig uitgekomen. Zij hebben wel een omstandige nota ontvangen van een gepensioneerd DG Strategie en Vastgoedbeheer, maar als men gepensioneerd is, is het niet zonder risico: men vergeet sommige dingen. De heer Reynders en mevrouw Baumann hebben er evenwel maximaal rekening mee gehouden. Wat voor hen interessant was, was dat in bijlage van die nota heel vele documenten werden gevoegd die voor hen nuttig waren en die voor hen nieuwe gegevens bevatten die zij hebben moeten gebruiken in hun verslag.

Dat voor de tegensprekelijke procedure.

Wat het luik "audit" betreft: dat is vrij snel gegaan eigenlijk. Dat ging over de evaluatie van de huidige gang van zaken qua risicobeheersing zowel bij de Regie der Gebouwen als bij de Federale Politie, inclusief de *lessons learned*.

De heer Reynders voegt eraan toe dat hijzelf en mevrouw Baumann heel verveeld waren met de lange duur van de opdracht, die zij trouwens hebben moeten uitvoeren bovenop hun respectieve dagelijkse werkzaamheden. Zij waren verveeld maar zij zijn nooit in paniek geraakt, want zij wisten dat (dankzij de gevolgde methodologie) het actueel karakter van de door hen uiteindelijk geformuleerde aanbevelingen verzekerd zou worden, en dat was zeer belangrijk.

²³ Note complémentaire: Il s'agit en l'occurrence des dossiers que la Régie des Bâtiments et la Police Fédérale avaient encore en leur possession et qui leur étaient nécessaires afin de pouvoir examiner le projet de rapport d'analyse.

²³ Aanvullende aantekening: Het betreft dossiers die nog in het bezit waren van de Regie der Gebouwen en de Federale Politie die zij nodig hadden om het ontwerp van het analyseverslag te onderzoeken.

1.A.2. Compléments d'information apportés par Mme Béatrice Baumann sur la même question

Mme Béatrice Baumann souligne en premier lieu que, comme l'a indiqué M. Reynders, cette mission a été menée par eux en plus de leurs activités normales.

Dans la mesure où, dans sa question, M. Vanden Burre avait précisé qu'il n'avait pas fait de benchmarking sur la durée standard d'un tel audit (voir intervention GVdB-3), elle signale que si benchmarking il doit y avoir, il serait intéressant qu'il porte non seulement combien de temps un consultant extérieur aurait pris pour le même travail mais surtout quel prix il aurait demandé. M. Vanden Burre reprend la parole pour préciser le sens de son intervention et souligner qu'il trouve très bien que ce soit l'Inspection des Finances qui ait réalisé cet audit.

Enfin, Mme Baumann insiste sur le fait que, même si le feuilleton continue, la procédure contradictoire, qui aurait dû permettre à la Régie des Bâtiments de faire valoir en temps voulu ses réactions sur les recommandations incluses dans leur projet de rapport, a bien eu lieu.

1.B. Focus sur la procédure contradictoire de l'audit: analyse de l'attitude de la Régie

En réponse à une question qui portait sur les enseignements que l'on peut retirer du déroulement de la procédure contradictoire²⁴, Mme Béatrice Baumann indique que les enseignements à en retirer portent sur la problématique de la priorisation: la Régie a donné la priorité à d'autres activités. Ni M. Reynders ni Mme Baumann ne savent exactement de quelles activités il s'agit, mais ils savent que dans le même temps, la Régie a dû faire face au quotidien, au Redesign, et à la transformation. Dans ce contexte, la Régie s'est assigné d'autres priorités que le suivi de l'audit.

Mme Baumann souligne néanmoins que la Régie des Bâtiments a consacré du temps à l'audit à certaines phases pour des discussions qui ont été très riches et très utiles. C'est au moment de prendre le temps de construire une réponse officielle, qu'ils ont estimé devoir donner la priorité à d'autres choses.

²⁴ Le déroulement de la procédure contradictoire tel que relaté et commenté par M. Pierre Reynders a été traité en lui-même au point 1.A.1, b).

1.A.2. Door mevrouw Béatrice Baumann aangebrachte aanvullende informatie ter zake

Mevrouw Béatrice Baumann geeft allereerst aan dat deze opdracht, zoals reeds vermeld door de heer Reynders, door hen bovenop de dagelijkse werkzaamheden werd uitgevoerd.

De heer Vanden Burre heeft in zijn vraag aangegeven dat hij de duur van deze audit niet heeft afgezet tegen een benchmark ter zake (cf. betoog GVdB-3). Mevrouw Baumann geeft aan dat, zo er met een benchmark moet worden gewerkt, het interessant ware niet alleen na te gaan hoeveel tijd een externe consultant nodig zou hebben gehad om die opdracht uit te voeren, maar vooral hoeveel dat zou hebben gekost. Daarop neemt de heer Gilles Vanden Burre opnieuw het woord om te verduidelijken waarom hij die vraag heeft gesteld. Hij beklemtoont het een zeer goede zaak te vinden dat die audit door de Inspectie van Financiën werd uitgevoerd.

Tot slot onderstreept mevrouw Béatrice Baumann dat, ook al is het verhaal nog niet afgelopen, de tegensprekelijke procedure, die de Regie der Gebouwen ertoe in staat had moeten stellen tijdig te reageren op de in het ontwerpverslag geformuleerde aanbevelingen, wel gelijk heeft plaatsgevonden.

1.B. Focus op de tegensprekelijke fase van de audit: analyse van de houding van de Regie der Gebouwen

In antwoord op een vraag inzake de lering die uit het verloop van de tegensprekelijke procedure kan worden getrokken²⁴, wijst Mevrouw Baumann op het probleem van prioritering: de Regie der Gebouwen heeft voorrang gegeven aan andere activiteiten. De heer Reynders, noch zichzelf weten precies wat die activiteiten inhouden; wat zij wél weten, is dat de Regie der Gebouwen zich tegelijk heeft moeten bezighouden met de dagelijkse werkzaamheden, het Redesign en de omvorming. In die omstandigheden heeft de Regie der Gebouwen andere prioriteiten gesteld dan de opvolging van de audit.

Mevrouw Baumann beklemtoont evenwel dat de Regie der Gebouwen in bepaalde fasen wél tijd heeft aan de audit heeft besteed; toen werden besprekingen gevoerd die zeer waardevol en nuttig zijn geweest. Toen de Regie der Gebouwen vervolgens de tijd moest nemen om een officieel antwoord te formuleren, hebben de betrokkenen gemeend aan andere aangelegenheden prioriteit te moeten verlenen.

²⁴ Voor het verloop van de procedure zoals die door de heer Pierre Reynders werd uiteengezet en becommentarieerd, zie punt 1.A.1, b).

Mme Baumann conclut sur ce point que la question de la gestion des priorités pourrait mériter d'être discutée.

1.C. *Evaluation des suites données par la Régie aux recommandations émises au nom de l'Inspection des Finances par Monsieur Pierre Reynders, à l'époque Chef de Corps, et Madame Béatrice Baumann, Inspecteur des Finances*

Pour dissiper un risque de malentendu qui ressort de la formulation de certaines questions, *Mme Baumann* précise que c'est par l'intermédiaire du Secrétariat de la commission que le plan d'actions qui a été communiqué à la commission par la Régie des Bâtiments lui a été communiqué ainsi qu'à M. Pierre Reynders. Ils ne l'ont pas reçu directement de la Régie des Bâtiments.

Ce document témoigne du fait que les recommandations ont été prises en considération par la cellule Contrôle interne de la Régie des Bâtiments.

Certaines d'entre elles (et certaines seulement) figurent comme "déjà en cours de réalisation" ou "déjà OK". Sur certains aspects, cette indication doit être nuancée. Cette évaluation doit faire l'objet d'une discussion entre la Régie, d'une part, M. Reynders et Mme Baumann d'autre part. L'idée est de pouvoir aller de l'avant dans la finalisation des plans d'actions de la Régie, de la Police Fédérale, transversaux, etc., et ensuite, dans leur exécution concrète.

Wat dat betreft, concludeert mevrouw Baumann dat het prioriteitenbeheer wellicht voor discussie vatbaar is.

1.C. *Evaluatie van het gevolg dat de Regie heeft gegeven aan de namens de Inspectie van Financiën door de heer Pierre Reynders, toen Korpschef, en mevrouw Béatrice Baumann, Inspecteur van Financiën, uitgebrachte aanbevelingen*

Uit de formulering van sommige vragen blijkt dat er een risico tot misverstand bestaat. Daarom preciseert *mevrouw Baumann* dat het actieplan dat de Regie der Gebouwen aan de parlementaire commissie heeft bezorgd, door het secretariaat van die commissie werd overgezonden aan haarzelf en aan de heer Pierre Reynders. Zij hebben het dus niet rechtstreeks uit handen van de Regie der Gebouwen ontvangen.

Dit document toont aan dat de aanbevelingen in overweging zijn genomen door de cel Interne Controle van de Regie der Gebouwen.

Bij sommige van die aanbevelingen (slechts sommige) staat de vermelding "aan de gang" of "al OK". Voor bepaalde aspecten dient die aanduiding te worden genuanceerd. Die evaluatie moet nader worden besproken tussen de Regie, enerzijds, en de heer Reynders en mevrouw Baumann, anderzijds. Het is de bedoeling vooruitgang te boeken in de voltooiing van de actieplannen van de Regie en van de Federale Politie, van de transversale actieplannen enzovoort, en vervolgens in de concrete tenuitvoerlegging ervan.

THEME N° 2 : Questions relatives aux étapes à venir/ THEMA nr. 2 : Vragen over de komende stappen	Suites envisagées vu le constat posé par Monsieur Pierre Reynders et Madame Béatrice Baumann quant à l'existence de discordances entre les informations communiquées à la Commission parlementaire par les représentants de la Régie lors de leur audition du 02 octobre 2019 et les informations mises à la disposition de l'IF durant l'audit/ <i>Overwogen opvolging in het licht van de vaststelling van de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann aangaande het bestaan van afwijkingen tussen de informatie die door de vertegenwoordigers van de Regie aan de parlementaire commissie is verstrekt tijdens hun hoorzitting van 2 oktober 2019, en de informatie die tijdens de audit aan de IF is verstrekt</i>	cf. interventions GVdB-7 et JB-1/ <i>cf. uiteenzettingen GVdB-7 en JB-1</i>
	Rôle de l'IF dans le suivi des suites qui seront données aux recommandations émises par Monsieur Pierre Reynders et Madame Béatrice Baumann/ <i>Rol van de IF bij de follow-up van de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van de heer Pierre Reynders en mevrouw Béatrice Baumann</i>	cf. interventions JVdB-2 et JB-4/ <i>cf. uiteenzettingen JVdB-2 en JB-4</i>

2.A. Sur la possibilité d'un suivi relatif aux discordances relevées entre les informations communiquées à la commission parlementaire par les représentants de la Régie lors de leur audition du 2 octobre 2019 et les informations mises à disposition par la Régie des Bâtiments durant l'audit

M. Reynders indique qu'il va sans dire que Madame Baumann et lui-même sont ouverts à l'idée d'une entrevue à une entrevue avec le ministre et l'administrateur général de la Régie des Bâtiments, comme l'ont suggéré plusieurs membres de la commission à la suite de leur exposé au cours duquel ils ont pointé une série de discordances entre les données qui avaient été communiquées à la commission de la Chambre par les représentants de la Régie lors de leur audition le 2 octobre 2019 et les données qui ont été mises à sa disposition ainsi qu'à celle de Mme Baumann au cours de l'exécution de la mission (analyse, audit et procédures contradictoires).

2.A. Over de mogelijke opvolging met betrekking tot de vastgestelde discrepanties tussen de informatie die tijdens de hoorzitting van 2 oktober 2019 door de vertegenwoordigers van de Regie aan de parlementaire commissie is verstrekt en de informatie die tijdens de audit door de Regie der Gebouwen ter beschikking werd gesteld

De heer Reynders verklaart dat hijzelf en mevrouw Baumann uiteraard open staan voor een ontmoeting met de minister en de Administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen, zoals wordt gesuggereerd door meerdere leden van de commissie naar aanleiding van hun uiteenzetting, waarbij zij op een aantal niet overeenstemmende informatiepunten hebben gewezen tussen de gegevens die door de vertegenwoordigers van de Regie aan de commissie werden verstrekt tijdens hun hoorzitting op 2 oktober 2019 en de gegevens die ter beschikking werden gesteld van hemzelf en mevrouw Baumann tijdens de uitvoering van de opdracht (analyse, audit en tegensprekelijke procedures).

2.B. Rôle du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances dans le suivi des recommandations émises en son nom par M. Pierre Reynders, à l'époque Chef de Corps, et Mme Béatrice Bauman, Inspecteur des Finances

Mme Baumann explique que le fait d'assurer un suivi fait partie intégrante de la méthodologie d'audit. En effet, un constat ne peut être clôturé qu'à partir du moment où il a fait l'objet de suites appropriées de la part des responsables des processus audités. Sur la base de l'arrêté d'accréditation qui avait été signé au départ de l'audit, logiquement, l'Inspection des Finances devrait être compétente pour effectuer ce suivi. Ce point reste néanmoins à confirmer sur le plan pratique par précaution, de manière à ce que ce travail puisse être intégré au planning de sorte que ce suivi se fasse de manière planifiée et organisée, et non plus en plus des activités quotidiennes du ou des Inspecteurs des Finances concernés. Dans cette optique, Mme Baumann, qui souhaite reprendre l'initiative dès que possible auprès des Services concernés de manière à organiser de manière construite le suivi des recommandations, compte demander son feu vert à l'actuel Chef de Corps a.i.

2.B. Rol van het Interfederaal Korps van de in diens naam door de heer Pierre Reynders, toen Korpschef, en mevrouw Béatrice Baumann, Inspecteur van Financiën, uitgebrachte aanbevelingen

Mevrouw Baumann geeft aan dat de opvolging een integraal onderdeel van de auditmethode is. Een vaststelling kan immers pas worden afgesloten als er op passende wijze gevolg aan is gegeven door de geauditeerde. Op basis van het accreditatiebesluit dat bij de aanvang van de audit was ondertekend, zou logischerwijze de Inspectie van Financiën bevoegd moeten zijn om die opvolging uit te voeren. Uit voorzorg moet dit punt evenwel nog uit praktisch oogpunt worden bevestigd, zodat dit werk kan worden ingepast in de planning en zodoende planmatig en georganiseerd verloopt en dus niet langer boven op de dagelijkse taken van de betrokken inspecteur(s) van Financiën komt. Mevrouw Baumann wil zo snel mogelijk opnieuw het initiatief nemen bij de betrokken diensten om de opvolging van de aanbevelingen op een gestructureerde wijze te organiseren. Daartoe wil zij groen licht vragen aan de huidig korpschef a.i.

THEME N° 3 : Focus sur l'histoire du projet RAC et les perspectives futures/ THEMA nr. 3: Focus op de voorgeschiedenis van het RAC-project en de toekomstperspectieven	Volet rétrospectif / <i>Retrospectief onderdeel:</i> Sur l'application de la législation "Marchés publics"/ <i>Aangaande de toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten</i> Sur les aspects « atypiques » du processus de décision/ <i>Aangaande de "atypische" aspecten van het besluitvormingsproces</i>	cf. interventions GVdB-6 et JB-1/ <i>cf. uiteenzettingen</i> GVdB-6 en JB-1
	Volet prospectif : sur les perspectives liées à la clause de renégociation du loyer/ <i>Prospectief onderdeel: aangaande de perspectieven in verband met de clausule inzake de heronderhandeling van de huurprijs</i>	

3.A. Volet rétrospectif

3.A.1. Commentaire de M. Pierre Reynders

M. Pierre Reynders indique qu'un revirement est apparu en ce qui concerne l'application de la législation "marchés publics" aux prises en location. Le rapport de la commission de l'audition du 2 octobre 2019 fait état d'avis juridiques d'où il ressort que cette législation n'avait pas à être appliquée. M. Reynders aimerait savoir de quelle époque datent les avis cités. Il serait effectivement utile que Mme Baumann et lui-même aient un entretien avec le ministre et peut-être aussi avec la Régie afin de clarifier cette question.

Quoi qu'il en soit, il ressort clairement des documents de l'époque dont ils disposent que les règles relatives aux marchés publics devaient être appliquées. Ces documents consistent notamment dans l'avis de mai 2009 du cabinet d'avocats Stibbe sur l'application des règles des marchés publics à la location d'immeubles (et en particulier d'immeubles de bureaux) nécessitant des travaux d'adaptation importants, l'avis de la Chancellerie²⁵ des Services du premier ministre ainsi que différents arrêts

²⁵ Note complémentaire: Il s'agit d'un avis du 16 décembre 2009. Ainsi qu'il a été indiqué dans l'exposé introductif de M. Reynders et Mme Baumann, cet avis a été rendu juste avant le Conseil des ministres du 17 décembre 2009.

3.A. Retrospectief onderdeel

3.A.1. Toelichting door de heer Pierre Reynders

De heer Pierre Reynders legt uit dat er een omschakeling is geweest in verband met de toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten op inhuringen. In het verslag van de Commissie omtrent de hoorzitting van 2 oktober 2019 is er sprake van juridische adviezen waaruit blijkt dat het niet nodig was. De heer Reynders zou dan ook graag willen weten van welke periode de vermelde adviezen dateren. Het zou immers nuttig zijn dat hij en mevrouw Baumann een gesprek hebben met de minister en misschien ook met de Regie om dat uit te klaren.

In ieder geval blijkt duidelijk uit de documenten van destijds waarover zij beschikken dat de regelgeving inzake overheidsopdrachten diende te worden toegepast, met name het advies van mei 2009 van het advocatenkantoor Stibbe betreffende de toepassing van de overheidsopdrachtenreglementering bij het huren van (kantoor)gebouwen waaraan belangrijke aanpassingswerken dienen te geschieden, het advies van de Kanselarij²⁵ van de Diensten van de Eerste minister

²⁵ Aanvullende aantekening: Dit betreft een advies van 16 december 2009. Zoals vermeld in de inleidende uiteenzetting van de heer Reynders en mevrouw Baumann werd dit advies net vóór de Ministerraad van 17 december 2009 uitgebracht.

de la Cour de justice de l'Union européenne (le rapport d'audit cite en outre des arrêts de la période 1994-2009).

Il y a également un échange de courriers électroniques de juin 2009 entre le cabinet compétent et la Régie dans lesquels le cabinet confirme que la législation est d'application pour ce qui concerne les travaux.

Il ressort néanmoins du rapport du GTI du 8 décembre 2009, juste avant la présentation du dossier au Conseil des ministres, que le même cabinet remarque qu'il ne s'agit pas d'un marché public. Il ressort du même rapport que la Régie, également présente, demeure passive. Il doit manifestement y avoir une discussion interne. La prudence est cependant de mise, la relation entre la Régie et le cabinet n'ayant pas été étudiée en tant que telle. Lorsque le rapport d'audit parle de la Régie, cette dénomination recouvre en fait de la Régie et du cabinet du ministre compétent. On ignore cependant ce qu'il s'est dit et passé en coulisses, cela n'étant pas documenté. Toujours est-il que quelques jours plus tard, le Conseil des ministres a mis fin à la procédure de consultation du marché et décidé d'appliquer la législation.

Le Conseil des ministres a indiqué dans sa décision la base légale qu'il avait retenue. Cette base suppose l'existence d'une forme de concurrence. Il est toutefois ressorti du résultat de la consultation du marché que les spécifications fixées ne laissaient pas de place à la concurrence. En d'autres termes, lancer la nouvelle procédure sans modifier les spécifications ne pouvait aboutir qu'à un résultat d'emblée quasi certain: un seul bâtiment y satisferait et le monopole serait confirmé. C'est la raison pour laquelle le rapport d'audit parle d'un usage impropre de la législation. La Régie aurait en fait dû négocier avec la Police Fédérale afin d'adapter d'une manière ou d'une autre les spécifications, afin de disposer de deux immeubles au moins, de façon à pouvoir négocier avec les propriétaires et faire jouer la concurrence.

Dans leur commentaire sur la législation relative aux marchés publics, M. Reynders et Mme Baumann pointent encore un aspect. L'élément central du dossier réside dans le fait que les travaux dont question étaient des travaux qui doivent répondre aux besoins spécifiques des autorités. C'est la raison pour laquelle la législation doit être appliquée. En d'autres termes, il faut faire jouer la concurrence entre les entrepreneurs. Or, la Régie a cherché à faire jouer la concurrence entre propriétaires, entre promoteurs. Il n'y a cependant aucune certitude que les promoteurs ou les propriétaires lancent un appel à la concurrence pour la réalisation des travaux.

alsook verschillende arresten van het Europees Hof van Justitie (in het auditverslag worden bovendien arresten geciteerd uit de periode 1994-2009).

Er is ook een e-mailuitwisseling van het bevoegde kabinet naar de Regie van juni 2009 waarin het kabinet bevestigt dat de wetgeving moet toegepast worden voor de werken.

Niettemin blijkt uit het verslag van de IKW van 8 december 2009, vlak vóór het dossier aan de Ministerraad werd voorgelegd, dat hetzelfde kabinet opmerkt dat het niet om een overheidsopdracht gaat. Uit hetzelfde verslag blijkt dat de Regie, die daar ook aanwezig is, passief blijft. Dus er is blijkbaar ergens een hele discussie intern. Voorzichtigheid is echter geboden want de relatie tussen de Regie en het kabinet werd niet onderzocht. Als er sprake is van de Regie in het auditverslag, gaat het eigenlijk over de Regie en over het kabinet van de bevoegde minister. Wat er achter de schermen is gezegd en gebeurd, is niet bekend omdat het niet gedocumenteerd is. Maar in ieder geval is het zo dat de Ministerraad een aantal dagen later de procedure van de marktbevraging stopgezet heeft en beslist heeft om de wetgeving toe te passen.

In die beslissing werd de door de Ministerraad zelf in aanmerking genomen wettelijke basis aangegeven. Die basis veronderstelt het bestaan van een mededinging. Uit het resultaat van de marktbevraging bleek echter dat er geen mededinging was op basis van de gehanteerde specificaties. Met andere woorden, als de nieuwe procedure wordt opgestart zonder wijzigingen aan te brengen aan die specificaties, is er van in het begin bijna 100 % zekerheid over het resultaat ervan: er is maar één gebouw dat eraan voldoet en het monopolie zou bestendigd worden. Daarom is in het auditverslag er sprake van een oneigenlijk gebruik van de wetgeving. Eigenlijk had de Regie met de Federale Politie moeten onderhandelen om de specificaties enigszins aan te passen om toch een keuze te hebben tussen minstens twee gebouwen, zodanig dat men met de eigenaren kon onderhandelen en de concurrentie kon doen spelen.

In hun commentaar over de wetgeving inzake overheidsopdrachten is er nog een aspect dat de heer Pierre Reynders en mevrouw Baumann aanhalen. Het kernpunt is eigenlijk dat het om werken gaat die moeten beantwoorden aan specifieke behoeften van de overheid. Daarom moet de wetgeving toegepast worden. Met andere woorden, daar moet een mededinging, een concurrentie tussen aannemers tot stand worden gebracht. Wat de Regie beoogde, is een concurrentie tot stand brengen tussen eigenaars, tussen promotoren. Het is echter geenszins zeker dat de promotoren of de eigenaars een oproep tot mededinging zullen doen

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que, si la législation nationale le permet, on peut prévoir dans le cahier des charges une clause obligeant le propriétaire ou le promoteur à appliquer lui-même la législation pour l'exécution des travaux. Pas plus que les procédures de l'époque, les procédures actuelles de la Régie ne répondent pas réellement à l'objectif de la loi qui vise à faire jouer la concurrence entre entrepreneurs. M. Reynders et Mme Baumann recommandent dès lors qu'en vue de futurs marchés publics, le Service juridique de la Régie examine ce point de façon plus approfondie sous l'angle juridique et à la lumière de la jurisprudence européenne.

3.A.2. Compléments d'information apportés par Mme Béatrice Baumann

En réponse à la question plus spécifique des anomalies concrètes identifiées dans le cadre de l'analyse juridique et financière de l'historique du projet, Mme Baumann signale qu'à la page 124 du rapport d'analyse sont énumérés des exemples qui illustrent en quoi la législation "Marchés Publics" a fait l'objet d'une application impropre dans le cadre du projet RAC.

Elle précise qu'il s'agit d'éléments qui sont venus s'ajouter au fait qu'au départ, la législation "Marchés Publics", n'a pas été appliquée.

3.B. Volet prospectif: Perspectives liées à la clause de renégociation du loyer du RAC (horizon 2022)

3.B.1. Explications de M. Pierre Reynders

M. Reynders répète qu'il est certainement positif que la Régie ait prévu cette clause dans le contrat de bail. L'Inspection est-elle associée à cette négociation? La réponse est non. C'est le résultat de cette négociation qui sera soumis pour avis à l'Inspection mais elle n'est pas directement associée à la négociation.

En ce qui concerne les chances de succès: le bâtiment voisin, le bâtiment RAC2, a été loué en 2016 au prix de 166,40 euros/m²²⁶. On peut donc considérer, vu également la publicité donnée à la question ici, que la renégociation a de réelles chances de succès. Autrement dit: il doit être possible d'obtenir un loyer moins élevé.

²⁶ Note complémentaire: il s'agit du loyer annuel.

voor de werken. Uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie blijkt dat, indien de nationale wetgeving het toestaat, het mogelijk is om in het bestek te bepalen dat de eigenaar of de promotor verplicht is om zelf de wetgeving toe te passen voor de uitvoering van de werken. De toenmalige net zoals de huidige procedures van de Regie beantwoorden niet echt aan de bedoeling van de regelgeving om een concurrentie tot stand te brengen tussen aannemers. De aanbeveling van de heer Reynders en mevrouw Baumann is dat dit voor toekomstige opdrachten in het licht van de Europese rechtspraak door de juridische dienst van de Regie juridisch nader onderzocht zou moeten worden.

3.A.2. Aanvullende informatie verstrekt door mevrouw Béatrice Baumann

In verband met het meer specifieke vraagstuk van de concrete anomalieën die zijn vastgesteld in het raam van de juridische en financiële analyse van de historiek van het project, antwoordt mevrouw Baumann dat op bladzijde 124 van het analyseverslag voorbeelden worden opgesomd die aantonen hoe de wetgeving inzake overheidsopdrachten oneigenlijk is toegepast in het raam van het RAC-project.

Zij preciseert dat die elementen boven op de vaststelling zijn gekomen dat de wetgeving inzake overheidsopdrachten in het begin niet is toegepast.

3.B. Prospectief: Vooruitzichten inzake de huurheronderhandelingsclausule (horizon 2022)

3.B.1. Toelichting door de heer Pierre Reynders

De heer Reynders herhaalt dat het zeker positief is dat de Regie die clausule heeft opgenomen in de huurovereenkomst. Wordt de Inspectie betrokken bij die onderhandeling? Het antwoord is neen. Het resultaat ervan zal wel aan de Inspectie voor advies zal worden voorgelegd, maar bij de onderhandeling wordt zij niet rechtstreeks betrokken bij de onderhandeling.

Wat de kans op succes betreft: voor het RAC 2-gebouw dat ernaast ligt en in 2016 in huur is genomen, bedraagt de huurprijs 166,40 euro/m²²⁶. Dus mag worden verwacht, ook met de publiciteit die hier gegeven wordt, dat de kans op succes realistisch is. Met andere woorden: een lagere huurprijs moet haalbaar zijn.

²⁶

3.B.2. *Considérations supplémentaires de Mme Baumann*

Mme Béatrice Baumann complète le point de vue exprimé par M. Pierre Reynders en évoquant deux aspects complémentaires:

- les facteurs clés de succès de la renégociation;
- l'évaluation des alternatives envisagées par la Régie (recours à l'arbitrage).

En ce qui concerne le premier point, Mme Baumann ajoute que les chances de succès évoquées par M. Reynders ne pourront se concrétiser que si la préparation de la négociation est couplée à la préparation de la période post-2031. S'il apparaît que la Police Fédérale restera de toute façon dans le bâtiment RAC, la position de négociation de l'État est différente que si d'autres options sont envisagées.

Mme Baumann poursuit en soulignant la nécessité d'inscrire la renégociation du bail prévue pour 2022 dans une réflexion d'ensemble à laquelle la Police Fédérale doit en outre être associée.

En effet, la Police Fédérale a insisté sur le fait que ce genre de réflexion doit de toute façon s'inscrire dans la durée pour aboutir à un résultat adéquat à la fois en termes opérationnels et en termes stratégiques.

Autrement dit:

- la faculté de renégociation du bail à mi-parcours est une clause que M. Reynders et Mme Baumann ont trouvée intéressante dans le dossier et sur laquelle ils se sont attardés précisément parce qu'elle existe et qu'elle est intéressante;
- sa mise en œuvre doit aller de pair avec la préparation de la stratégie pour l'après-2031. Le fait qu'à l'heure actuelle, un grand nombre de services apparentés à ceux de la Police Fédérale soient concentrés dans de nouvelles implantations situées dans le même quartier peut être un motif de préoccupation.

Sur le deuxième point (la question des alternatives en cas d'échec de la négociation), Mme Baumann souhaite formuler une mise en garde quant à la clause d'arbitrage dont M. Vrijdaghs a fait état lors de son audition du 2 octobre 2019 et qui permettrait le cas échéant d'aboutir en cas d'absence d'accord dans le cadre de la renégociation. D'après Mme Baumann,

3.B.2. *Bijkomende overwegingen aangekaart door mevrouw Baumann*

Ter aanvulling van het standpunt van de heer Pierre Reynders kaart *mevrouw Béatrice Baumann* nog twee bijkomende aspecten aan:

- de sleutelfactoren voor een geslaagde heronderhandeling;
- de evaluatie van de door de Regie overwogen alternatieven (gebruik van arbitrage).

Wat het eerste punt betreft, voegt mevrouw Baumann eraan toe dat de kans op succes die werd vermeld door de heer Reynders pas verwezenlijkt kan worden als de voorbereiding van de onderhandeling gekoppeld wordt aan de voorbereiding van de periode na 2031. Als het zo is dat de Federale Politie sowieso in het RAC-gebouw zal blijven, dan is de onderhandelingspositie van de Staat anders dan wanneer de opties anders zijn.

Voorts onderstreept mevrouw Baumann de noodzaak om de in 2022 geplande heronderhandeling van de huurovereenkomst in te bedden in een alomvattende reflectie waarbij eveneens de Federale Politie moet worden betrokken.

De Federale Politie heeft immers benadrukt dat een dergelijke reflectie hoe dan ook zich in een langetermijnperspectief moet inschrijven om tot een resultaat te komen dat zowel operationeel als strategisch passend is.

Met andere woorden:

- de mogelijkheid tot heronderhandeling halverwege de huurovereenkomst is een clause die de heer Reynders en mevrouw Baumann in het dossier interessant hebben gevonden en waarop ze nader zijn ingegaan, juist omdat die clause bestaat en interessant is;
- de tenuitvoerlegging ervan moet gepaard gaan met de voorbereiding van de strategie voor na 2031. Het feit dat veel aanverwante diensten aan die van de Federale Politie eveneens zijn bijeengebracht in nieuwe vestigingen in dezelfde wijk kan reden tot bezorgdheid zijn.

In verband met het tweede punt (het vraagstuk van de alternatieven ingeval de onderhandelingen mislukken) wenst mevrouw Baumann te waarschuwen met betrekking tot de arbitrageclause waarnaar de heer Vrijdaghs heeft verwezen tijdens zijn hoorzitting van 2 oktober 2019 en die mogelijkerwijze uitkomst kan bieden ingeval tijdens de heronderhandeling geen akkoord kan worden bereikt.

ce point mériterait d'être approfondi d'un point de vue juridique parce que, dans la sphère publique, le recours à l'arbitrage²⁷ ne va pas de soi.

En tout état de cause, elle estime qu'il vaut mieux se mettre en situation d'aboutir à un accord, et à un accord qui soit satisfaisant pour l'État, plutôt que s'en remettre à la solution de l'arbitrage.

Volgens mevrouw Baumann moet dit punt juridisch worden uitgediept, aangezien het gebruik van een arbitragemechanisme²⁷ in de publiekrechtelijke sfeer niet vanzelfsprekend is.

Hoe dan ook acht zij het beter in te zetten op een onderhandeld akkoord, dat bovendien voor de Staat genoegdoening schenkt, dan terug te vallen op een oplossing via arbitrage.

THEME N° 4 : Articulation avec le Redesign en cours/ THEMA nr. 4: verhoudingen ten opzichte van het lopende Redesign	Confirmation du fait que les IF en charge de l'audit n'ont été consultés ni par Deloitte ni par le Ministre dans le cadre du Redesign/ <i>Bevestiging van het feit dat de met de audit belaste IF in het raam van het Redesign noch door Deloitte noch door de minister zijn geraadpleegd</i>	cf. interventions LZ-1 et JMD-4/ cf. uiteenzettingen LZ-1 en JMD-4
	Analyse de l'évolution du statut de la Régie (cf. projet de transformation de la Régie en SA de droit public) et enjeux en termes d'alignement entre les intérêts de la Régie des Bâtiments et ceux de l'Etat/ <i>Analyse van de ontwikkeling van de rechtspositie van de Regie (zie het project tot omvorming van de Regie in een publiekrechtelijke nv) en inzet naargelang van de onderlinge afstemming tussen de belangen van de Regie der Gebouwen en die van de Staat</i>	cf. interventions TR-3, GVdB-4, GVdB-5, LZ-2, JVdB-6, JB-5 et JMD-4/ cf. uiteenzettingen TR-3, GVdB-4, GVdB-5, LZ-2, JVdB-6, JB-5 en JMD-4
	Aperçu de l'état d'avancement des projets de transformation interne : Transformation Office, Cellule "Marchés publics"/ <i>Overzicht van de voortgang van de interne omvormingsprojecten: Transformation Office, cel Overheidsopdrachten</i>	cf. interventions TR-2 et GVdB-2/ cf. uiteenzettingen TR-2 en GVdB-2

4.A. Confirmation du fait que les Inspecteurs des Finances en charge de l'audit RAC, n'ont été consultés ni par Deloitte ni par le ministre dans le cadre du Redesign

Dans un souci de clarté, M. Reynders fait remarquer que le Redesign ne fait pas l'objet de l'audit. Donc, Mme Baumann et lui-même doivent faire preuve d'une certaine réserve, notamment aussi en raison également des points de vue adoptés par le gouvernement. Ce que peut dire M. Pierre Reynders, c'est que Deloitte, qui n'était pas obligé de les consulter, ne les a pas consultés.

4.A. Bevestiging van het feit dat met de audit RAC belaste Inspecteurs van Financiën, in het raam van het Redesign door Deloitte niet werden geraadpleegd, noch door de minister

Voor alle duidelijkheid merkt de heer Reynders op dat het Redesign niet het voorwerp uitmaakt van de audit. Dus moeten mevrouw Baumann en hijzelf een zekere terughoudendheid in acht nemen, ook gezien de standpunten die de regering heeft ingenomen. Wat de heer Pierre Reynders wel kan zeggen, is dat Deloitte, die niet verplicht was om hen te raadplegen, hen niet geraadpleegd heeft.

²⁷ Note complémentaire: Sous-entendu: par arbitrage, on parle d'une forme de justice privée.

²⁷ Aanvullende aantekening: Lees: bij arbitrage gaat het om een soort private rechtsbedeling.

En réponse à une question explicite, M. Reynders confirme qu'autrement dit, il n'y a eu aucun contact avec Deloitte.

Cela étant, l'administrateur général de la Régie a renvoyé à l'étude de Deloitte dans le cadre de la procédure contradictoire. C'est pour cette raison que le Redesign est abordé dans le cadre du rapport d'audit.

4.B. Analyse de l'évolution du statut de la Régie (cf. projet de transformation de la Régie en SA de droit public) et enjeux en termes d'alignement des intérêts de la Régie des Bâtiments sur ceux de l'État

4.B.1. Explications de M. Pierre Reynders

M. Reynders indique que, sur le plan des principes, Mme Baumann et lui-même partagent le diagnostic relatif aux problèmes que l'on souhaite résoudre, comme le manque d'autonomie et le manque de souplesse en matière de recrutements. Le rapport d'audit attire l'attention sur le fait qu'il existe une autre construction que la création d'une SA de droit public, à savoir le Service Administratif à Comptabilité Autonome. Dans ce cadre aussi, il est possible d'accorder une certaine autonomie en matière de gestion et une plus grande souplesse en matière de recrutements à un service public.

Deloitte a fait une comparaison entre un parastatale A, un parastatal B et la SA. Il est dommage qu'il n'ait pas intégré le Service Administratif à Comptabilité Autonome dans sa comparaison. Il existe pourtant une série d'exemples intéressants, tant au sein des services publics fédéraux (par exemple les institutions scientifiques qui utilisent cette construction) qu'à l'étranger (par exemple la *Rijksvastgoedbedrijf* aux Pays-Bas).

Deloitte s'est basé sur des *benchmarks* à l'étranger: Pays-Bas, Danemark, Norvège et Finlande.

Concernant la situation au Danemark, M. Reynders et Mme Baumann ne disposent d'aucune information, mais en ce qui concerne les autres pays, il convient de formuler les observations suivantes:

— en Finlande, il n'y a pas de personne morale distincte; Deloitte le dit lui-même.

— Aux Pays-Bas non plus, il n'y a pas de personnalité juridique: la *Rijksvastgoedbedrijf* fait partie de l'État, tout en bénéficiant d'une large autonomie. Elle n'est pas financée par une dotation mais par ses clients, de sorte que sa responsabilité financière est presque maximale.

Naar aanleiding van een expliciete vraag bevestigt de heer Reynders met andere woorden dat er geen contact is geweest met Deloitte.

De Administrateur-generaal van de Regie heeft wel naar de studie van Deloitte verwezen in het raam van de tegensprekelijke procedure. Het is daarom dat het Redesign aangekaart wordt in het raam van het auditverslag.

4.B. Analyse van de evolutie van het statuut van de Regie (zie het project tot omvorming van de Regie der Gebouwen in een NV van publiek recht) en belang van de afstemming van de belangen van de Regie der Gebouwen op die van de Staat

4.B.1. Toelichting door de heer Pierre Reynders

De heer Reynders stelt dat mevrouw Baumann en hijzelf in principe de problemen die men wil oplossen, zoals het gebrek aan autonomie en aan voldoende soepelheid inzake wervingen, kunnen bijtreden. In het auditverslag wordt de aandacht gevestigd op het feit dat er ook een andere constructie bestaat dan de oprichting van een NV van publiek recht, met name de Administratieve Dienst met Boekhoudkundige Autonomie. Daaraan kunnen ook een zekere beheersautonomie en een grotere soepelheid inzake wervingen toegekend worden.

Deloitte heeft een vergelijking gemaakt tussen een parastatale instelling A, een parastatale instelling B en een NV. Het is te betreuren dat Deloitte de Administratieve Dienst met Boekhoudkundige Autonomie niet opgenomen in de vergelijking. Er zijn nochtans een aantal interessante voorbeelden, zowel bij de federale overheid (bijvoorbeeld de wetenschappelijke instellingen die werken met die constructie) als in het buitenland (bijvoorbeeld het *Rijksvastgoedbedrijf* in Nederland).

Deloitte baseert zich op buitenlandse *benchmarks* (Nederland, Denemarken, Noorwegen, en Finland).

Inzake de situatie in Denemarken beschikken de heer Reynders en mevrouw Baumann over geen informatie, maar wat de anderen betreft, dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt:

— in Finland is er geen aparte rechtspersoon; dat zegt Deloitte zelf.

— Ook in Nederland is er geen rechtspersoonlijkheid: het *Rijksvastgoedbedrijf* maakt deel uit van de Staat maar heeft een grote autonomie. Het wordt niet gefinancierd door een dotatie maar door de klanten, zodanig dat de financiële verantwoordelijkheid bijna maximaal is.

— En Norvège, il n'y a pas non plus de personnalité juridique propre. L'organisme immobilier public y fait également partie de l'État.

4.B.2. Compléments d'information apportés par Mme Baumann

Mme Baumann a complété le propos de M. Reynders sur deux points:

— elle a apporté des éclairages supplémentaires sur les précautions à prendre dans l'interprétation des benchmarks mis en avant dans le cadre du Redesign, à l'appui de la préférence donnée à un statut qui implique la création d'une personne morale distincte de celle de l'État (voir *infra*, point a);

— elle a mis en évidence le fait que l'option "société anonyme" ne répond pas directement aux enjeux et risques décrits dans l'audit (voir *infra*, point b).

Sur les précautions à prendre par rapport aux benchmarks mis en avant à l'appui du Redesign

À chaque fois, le benchmark de Deloitte se concentre sur l'organisation qui a en charge la gestion de portefeuille, mais dans la gouvernance de la politique immobilière de l'État, il y a d'autres acteurs.

M. Reynders a cité le cas des Pays-Bas.

Il convient de souligner que l'agence en charge de l'exécution des projets, la *Rijksvastgoedbedrijf*, s'inscrit dans une architecture à trois composantes, avec un service administratif qui fait partie du cœur de l'administration de l'État, et qui définit les règles du jeu et pose les arbitrages, et un troisième acteur qui est garant du bon fonctionnement de l'Agence pour inspirer confiance aux utilisateurs. Il y a une dichotomie opdrachtgever/opdrachtnemer.

Cette dichotomie est également présente au Québec.

Dès lors, Mme Baumann estime que lorsque l'on évoque le statut d'un acteur impliqué dans la gestion politique immobilière de l'État, il faut non seulement prendre en considération les nuances à apporter par rapport au statut des institutions concernées (et sur ce plan, comme M. Pierre Reynders l'a indiqué, les informations dont ils disposent par rapport au statut des organisations considérées n'étaient pas nécessairement la préférence donnée à un statut qui implique une personnalité juridique

— In Noorwegen is er ook geen sprake van eigen rechtspersoonlijkheid. Daar maakt de publieke vastgoedorganisatie eveneens deel uit van de Staat.

4.B.2. Aanvullende informatie verstrekt door mevrouw Baumann

Mevrouw Baumann vult twee punten uit het betoog van de heer Reynders aan:

— ze geeft bijkomende toelichting bij de voorzorgen die moeten worden genomen inzake de interpretatie van de *benchmarks* die naar vooren werden gebracht in het raam van het Redesign ter ondersteuning van de voorkeur voor een statuut waarbij een van de Staat onderscheiden rechtspersoon wordt opgericht (zie hieronder, punt a);

— ze vestigt er de aandacht op dat de optie "naamloze vennootschap" niet rechtstreeks tegemoetkomt aan de in de audit omschreven vraagstukken en risico's (zie hieronder, punt b).

Inzake het behoedzaam omspringen met de benchmarks in het raam van het Redesign

De Deloitte-benchmark richt telkens de aandacht op de voor het portfolio-beheer verantwoordelijke organisatie. De *governance* van het vastgoedbeleid van de Staat kent evenwel ook andere actoren.

De heer Reynders haalde de situatie in Nederland aan.

Daarbij moet worden benadrukt dat het met de uitvoering van de projecten belaste agentschap, het Rijksvastgoedbedrijf, onderdeel is van een uit drie samenstellende delen bestaande structuur, naast een tot de kern van de Rijksadministratie behorende administratieve dienst die de spelregels bepaalt en die instaat voor de arbitrages en een derde speler die voor de goede werking van het Agentschap borg staat, om vertrouwen te scheppen bij de gebruikers. Er is een dichotomie opdrachtgever/opdrachtnemer.

Die dichotomie bestaat ook in Québec.

Derhalve is mevrouw Baumann van oordeel dat wanneer men het heeft over de rechtspositie van een bij het vastgoedbeleid van de Staat betrokken speler, niet alleen rekening moet worden gehouden met de aan te brengen nuances aangaande de rechtspositie van de betrokken instellingen (en wat dat betreft gaf de heer Pierre Reynders aan dat de over het statuut van de onderzochte organisaties beschikbare informatie niet noodzakelijkerwijs de voorkeur voor een rechtspositie

séparée), mais de plus, il convient de se situer dans un paysage plus large.

Parmi les arguments qui ont été mis en avant dans le cadre du Redesign pour aller dans la direction d'une personnalité juridique séparée figurait aussi la possibilité de pouvoir procéder à des amortissements.

Or du moment qu'un organisme fait partie du périmètre de consolidation de l'État, la question des amortissements ne se pose pas: les règles SEC l'emportent sur les règles nationales de comptabilité. Il est possible que dans leur comptabilité générale, ces organismes procèdent à des amortissements, mais cela donnera lieu à des retraitements par la suite.

Autrement dit, le raisonnement qui sous-tend l'orientation vers la société anonyme s'appuie sur des présupposés qui doivent être remis en perspective, et omet des alternatives qui auraient dû être prises en considération.

Sur la capacité de la solution "Société anonyme" à répondre aux enjeux et aux risques mis en évidence dans le cadre de l'audit RAC

Mme Baumann souligne que, comme il ressort du point précédent, M. Reynders et elle-même estiment que la piste "Société Anonyme" n'est pas suffisamment étayée par les benchmarks mis en avant dans le cadre du Redesign (voir *supra*, point a), et que, du fait même de la création d'une personne morale distincte de celle de l'État, elle peut comporter des risques en termes d'alignement des intérêts entre la Régie et l'État.

En outre, ils estiment que l'option "société anonyme" ne constitue pas nécessairement la solution la plus appropriée au regard des enjeux et des risques qu'ils ont identifiés dans le cadre de l'audit.

Comme repris *supra* au point 4.B.1., M. Reynders a regretté que la forme juridique "Service Administratif à Gestion Séparée" (ou à comptabilité autonome) n'ait pas été prise en considération dans les analyses comparatives réalisées dans le cadre du Redesign.

En effet, l'audit a montré qu'il y a lieu de mieux assurer l'autonomie de la Régie en tant qu'administration, et ce en travaillant sur deux plans:

— en introduisant une distance supplémentaire entre elle et le niveau politique;

met een onderscheiden rechtspersoon staat), maar dat men bovendien een en ander in een ruimer landschap moet plaatsen.

De mogelijkheid om afschrijvingen te boeken was één van de in het raam van het Redesign aangevoerde argumenten om de voorkeur te geven aan een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid.

Al dan niet kunnen afschrijven is een mogelijkheid die zich echter niet stelt zodra een instelling deel uitmaakt van de consolidatiekring van de Staat: de ESR-regels hebben voorrang op de nationale boekhoudkundige regels. Het is mogelijk dat die instellingen in hun algemene boekhouding afschrijvingen doen, maar dat zal later aanleiding geven tot aanpassingen/correcties.

Met andere woorden, de achterliggende redenering om voor een naamloze vennootschap te kiezen berust op uitgangspunten die moeten worden bijgesteld, en houdt geen rekening met alternatieven die in overweging hadden moeten worden genomen.

Inzake de capaciteit van de oplossing "naamloze vennootschap" om aan de in het raam van de RAC-audit omschreven vraagstukken en risico's tegemoet te komen

Mevrouw Baumann benadrukt, zoals ook blijkt uit het vorige punt, dat de heer Reynders en zij van oordeel zijn dat de oplossing "naamloze vennootschap" onvoldoende onderbouwd wordt door de in het raam van het Redesign bepaalde *benchmarks* (zie hierboven, punt a), en dat een van de Staat onderscheiden rechtspersoon oprichten net risico's met zich kan brengen inzake het op elkaar afstemmen van de belangen van de Regie en van de Staat.

Voorts achten zij de optie "naamloze vennootschap" niet noodzakelijk de meest geschikte oplossing, gezien de door hen in het raam van de audit omschreven vraagstukken en risico's.

De heer Reynders betreurt, zoals hierboven in punt 4.B.1. vermeld, dat de in het raam van het Redesign verwezenlijkte vergelijkende analyses de rechtsvorm "Administratieve Dienst met Afzonderlijk Beheer" (of met boekhoudkundige autonomie) niet in aanmerking hebben genomen.

Uit de audit is immers gebleken dat de autonomie van de Regie als administratie beter moet worden gewaarborgd, door op twee vlakken in te grijpen:

— door meer afstand te creëren tussen de administratie en het politieke niveau;

— en faisant que l'administration soit davantage inscrite dans un paysage, un cadre administratif avec une implication des utilisateurs et une coproduction du cadre.

La solution "société anonyme" ne permet pas nécessairement de traiter ces aspects, à la différence d'une solution du type "Service Administratif à Comptabilité Autonome".

4.C. *Aperçu de l'état d'avancement des projets de transformation interne de la Régie*

Outre l'évolution du statut de la Régie, dont question *supra* au point 4.B, les membres de la commission ont souhaité disposer d'informations sur la concrétisation de deux éléments de la transformation interne de la Régie, à savoir la création d'un Transformation Office, et la mise en place d'une Cellule "Marchés Publics".

Avant de répondre sur ces aspects, *Mme Baumann* précise que lorsque l'on parle de l'Inspection des Finances et de son rôle dans le suivi de l'évolution de la Régie, il y a lieu de faire la distinction entre:

— les Inspecteurs des Finances chargés de l'audit RAC (M. Pierre Reynders et elle-même)

— leurs collègues Inspecteurs des Finances accrédités auprès de la Régie des Bâtiments; dans le cadre de leurs fonctions, ils suivent le fonctionnement quotidien de la Régie: ils voient les dossiers et l'évolution de la structure.

La cellule "Marchés publics" est, d'après les informations dont *Mme Baumann* dispose, en cours de mise en place.

Toutefois, *Mme Baumann* souligne qu'il ne suffit pas que cette Cellule soit mise en place pour qu'elle puisse être directement utile dans la perspective définie dans les recommandations issues de l'audit RAC. En effet, il faut en outre que cette Cellule soit composée "des bonnes personnes", et que ces personnes puissent consacrer du temps à une analyse juridique approfondie pour les problématiques complexes.

La Régie doit gérer un grand nombre de dossiers, parmi lesquels une majorité de dossiers quotidiens, et quelques dossiers complexes.

Reste donc à voir si les personnes qui composeront la nouvelle Cellule "Marchés publics" auront les

— door haar interactie met de administratieve omgeving te verbeteren dankzij een grotere betrokkenheid van de bezettende diensten, onder meer bij de gezamenlijke ontwikkeling van haar referentiekader.

De "naamloze vennootschap"-oplossing maakt het niet noodzakelijkerwijs mogelijk op die aspecten te werken, in tegenstelling tot een oplossing van het type "Administratieve Dienst met Boekhoudkundige Autonomie".

4.C. *Overzicht van de voortgang van de interneomvormingsprojecten van de Regie*

Naast de evolutie van het statuut van de Regie, hierboven in punt 4.B besproken, verzochten de leden van de commissie te kunnen beschikken over informatie inzake de invulling van twee elementen van de interne transformatie van de Regie, namelijk de oprichting van een *Transformation Office* en van een Cel Overheidsopdrachten.

Vooraleer op die aspecten in te gaan, wijst *mevrouw Baumann* erop dat wanneer men het over de Inspectie van Financiën en haar rol in de follow-up van de evolutie van de Regie heeft, een onderscheid moet worden gemaakt tussen:

— de inspecteurs van Financiën die belast zijn met de audit RAC (de heer Pierre Reynders en zichzelf);

— hun bij de Regie der Gebouwen geaccrediteerde collega-inspecteurs van Financiën; die laatste volgen in het raam van hun functie de dagelijkse werking van de Regie op: zij hebben zicht op de dossiers en op de evolutie van de structuur.

Volgens de informatie waarover *mevrouw Baumann* beschikt, wordt werk gemaakt van de oprichting van de Cel Overheidsopdrachten.

Mevrouw Baumann benadrukt echter dat de oprichting van die Cel niet volstaat om meteen tegemoet te komen aan de in de RAC-audit geuite aanbevelingen. Daarenboven moet die Cel immers ook uit "de juiste mensen" bestaan, en moeten die mensen over tijd beschikken voor een grondige juridische analyse van de complexe problemen.

De Regie moet een aanzienlijk aantal dossiers beheren; de meeste zijn dagelijkse dossiers, een aantal andere zijn complex.

Het valt dus nog te zien of de mensen in die nieuwe Cel Overheidsopdrachten de vaardigheden en de tijd zullen

compétences et le temps pour pouvoir donner la priorité²⁸ à ce type d'analyse (c'est une analyse complexe), et par la suite, si cette Cellule "Marchés publics" a effectivement l'autorité requise pour être prise en considération et non contournée dans les projets majeurs.

Mme Baumann indique que M. Reynders et elle-même ont été frappés de constater que, dans les échanges de mails auxquels ils ont eu accès, et qui dataient des années 2009-2010, la communication relative au choix de la procédure de marchés publics à appliquer se faisait en direct entre le Comité de direction et le consultant-avocat. Ils n'ont pas trouvé de trace d'une intervention du service juridique.

Sur base de discussions que Mme Baumann a eues avec ses collègues accrédités auprès de la Régie des Bâtiments, il semble qu'il ne soit pas exceptionnel que le service juridique ne soit pas impliqué dans certains grands dossiers, ou en tout cas, qu'on n'en trouve pas de trace dans les dossiers.

Autrement dit: mettre une structure en place est une chose, lui assigner les bonnes priorités en est une autre, lui donner l'autorité requise pour qu'elle soit prise en considération dans les dossiers les plus sensibles (pas seulement pour le tout-venant, pour les dossiers les plus sensibles, là où d'autres intérêts risquent d'interférer) en est une troisième.

C'est pour cette raison que M. Reynders et Mme Baumann insistent beaucoup non seulement sur la mise en place de nouveaux réflexes mais aussi sur leur formalisation dans des règles. À cet égard, Mme Baumann relève que le terme "*verankering*" a été prononcé par un membre de la commission au cours d'une des questions. Elle estime que c'est vraiment une question clé: il faut que les bons réflexes soient ancrés dans le fonctionnement de la Régie, de manière à ce que leur mise en œuvre devienne systématique, et qu'en cas de dérogation par rapport aux règles, il y ait une obligation de justification et donc un outil de transparence, qui permettra de se poser les bonnes questions et de ne pas avoir peur de poser "les questions qui fâchent".

hebben om voorrang²⁸ te kunnen geven aan dergelijke (complexe) analyses en of de Cel Overheidsopdrachten later inderdaad het vereiste gezag zal hebben zodat er in het raam van de grote projecten mee rekening wordt gehouden en de Cel niet wordt "omzeild".

Mevrouw Baumann geeft aan dat de heer Reynders en zijzelf in de e-mailuitwisseling waartoe zij toegang hadden (uit de jaren 2009-2010) met verbazing hebben vastgesteld dat de communicatie inzake de toe te passen overheidsopdrachtenprocedure rechtstreeks tussen het directiecomité en de adviserend advocaat verliep. Er werd geen spoor van raadpleging van de juridische dienst gevonden.

Op grond van de besprekingen die mevrouw Baumann met haar bij de Regie der Gebouwen geaccrediteerde collega's heeft gevoerd, lijkt het niet uitzonderlijk te zijn dat de juridische dienst niet wordt ingeschakeld voor bepaalde grote dossiers, of in elk geval dat daarvan geen spoor terug te vinden is in die dossiers.

Anders gesteld: een structuur opzetten is één ding, maar ze moet ook nog de juiste prioriteiten toegewezen krijgen; bovendien moet ze de nodige autoriteit genieten opdat haar stem wordt gehoord in de gevoeligste dossiers (dus niet enkel in eender welk dossier maar wel in de meest kiese, waarin andere belangen kunnen meespelen).

Daarom dringen de heer Reynders en mevrouw Baumann er niet alleen sterk aan op aan dat nieuwe reflexen tot stand zouden komen, maar ook dat die formeel vorm zouden krijgen in regels. In dat verband wijst mevrouw Baumann erop dat een lid van de parlementscommissie in een van zijn vragen de term "*verankering*" heeft vermeld. Volgens haar is dat echt een cruciale vraag: de juiste reflexen moeten worden ingebed in de werking van de Regie, zodat ze een automatisme worden en zodat, als van de regels wordt afgeweken, een verantwoordingsplicht geldt; er moet dus een instrument voor transparantie voorhanden zijn, dat het mogelijk maakt zich de juiste vragen te stellen zonder bang te moeten zijn om kritische kwesties aan te snijden.

²⁸ Sur la question de la gestion des priorités, voir *supra* point 1.B. de la présente section 3.

²⁸ Inzake het beheer van de prioriteiten, zie hierboven punt 1.B. van deze afdeling 3.

THEME n° 5 : Problématique du manque de fiabilité de l'information financière/ THEMA nr. 5: Gebrek aan betrouwbaarheid d van de financiële informatie	Evaluation du degré de fiabilité de l'information financière Questions à l'IF sur sa perception du processus d'amélioration en cours/ <i>Evaluatie van de betrouwbaarheidsgraad van de financiële informatie</i> <i>Aan de IF gerichte vragen over haar perceptie van het aan de gang zijnde verbeteringsproces</i>	cf. interventions TR-5, GVdB-2 et JB-6/ <i>cf. betogen TR-5, GVdB-2 en JB-6</i>
--	--	--

Parallèlement à la question du Redesign de la Régie, les questions adressées à M. Reynders et à Mme Baumann à la suite de leur exposé ont montré l'intérêt que portent la commission "Mobilité, Entreprises publiques et Institutions fédérales" et de la commission "Finances" pour le processus de fiabilisation de l'information financière produite par la Régie des Bâtiments.

Sur ce point, Mme Baumann distingue 2 aspects:

- les implications de l'absence d'informations financières fiables pour la conduite du processus de décision;
- les modalités retenues par la Régie des Bâtiments et le SPF Stratégie et Appui (SPF BOSA) en vue de l'amélioration de la fiabilité de l'information financière.

De manière générale, l'absence d'informations financières fiables, de comptes fiables, est un handicap pour le processus de décision. Elle a aussi été un frein dans le cadre de l'analyse rétrospective de l'historique du déroulement du projet RAC.

En effet, sur certains points, l'Inspection des Finances aurait dû pouvoir trouver directement dans les comptes les réponses à ses questions, et même des éléments d'information qui auraient fait que certaines questions ne se seraient pas posées. Or sur la base des rapports de la Cour des Comptes, M. Reynders et Mme Baumann savaient que la comptabilité de la Régie était en retard et pas toujours fiable et qu'elle ne pouvait constituer une source d'information utile. C'est ce qui s'appelle une faiblesse de la piste d'audit (dans le jargon, appelle piste d'audit la documentation qui est tenue par le management ou pour son compte pour ensuite rendre des comptes).

Parallel met de vraag over het Redesign van de Regie blijkt uit de vragen die na hun uiteenzetting aan de heer Reynders en mevrouw Baumann zijn gesteld, de belangstelling die de commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen en de commissie voor Financiën aan de dag leggen voor het proces dat op gang is gebracht om de betrouwbaarheid van de door de Regie der Gebouwen overgelegde financiële informatie te vergroten.

Dienaangaande onderscheidt mevrouw Baumann twee aspecten:

- de implicaties die het gebrek aan betrouwbare financiële informatie heeft voor het verloop van het besluitvormingsproces;
- de nadere regels waarvoor de Regie der Gebouwen en de FOD Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) opteren om de betrouwbaarheid van de financiële informatie te verbeteren.

Algemeen vormt het gebrek aan betrouwbare financiële informatie en aan betrouwbare rekeningen, een belemmering voor het besluitvormingsproces. Het heeft ook de retrospectieve analyse van het verloop van het RAC-project geremd.

Op bepaalde punten had de Inspectie van Financiën immers rechtstreeks in de boekhouding antwoorden op haar vragen moeten kunnen vinden, en zelfs informatiegegevens die ervoor zouden hebben gezorgd dat bepaalde vragen niet zouden zijn gerezen. Op grond van de rapporten van het Rekenhof wisten de heer Reynders en mevrouw Baumann evenwel dat de boekhouding van de Regie achterstand had opgelopen, dat ze niet altijd betrouwbaar was en dat ze geen nuttige bron van informatie kon vormen. Dit is wat genoemd wordt een zwakte van het "auditspoor" (waarmee men in het jargon doelt op de documentatie die door of namens het

Or rendre des comptes fait partie intégrante de la qualité de la gestion d'un organisme public et des objectifs de contrôle interne d'un organisme public. En l'espèce, la piste d'audit élaborée par les responsables du projet était déficiente, y compris sur le plan comptable.

L'Inspection des Finances partage donc la préoccupation des membres de la Chambre des représentants sur la fiabilité des comptes et sur leur utilité en tant qu'outil de prise de décision.

Pour répondre aux questions relatives aux perspectives d'amélioration de la fiabilité de l'information financière, Mme Baumann s'appuie sur les informations dont elle dispose en tant que représentante de l'Inspection des Finances au sein de la Commission de la Comptabilité publique.

Cette commission est censée pouvoir élaborer des avis et des normes sur la comptabilité de l'État. Elle n'a été effectivement mise en place que fin 2017. Les moyens qui sont dévolus à son secrétariat sont notoirement insuffisants. Dès lors, le travail de benchmarking qui pourrait se faire pour ne pas devoir réinventer la roue par rapport à des problématiques qui ont déjà été traitées par d'autres pays, pour le moment, n'a pas pu être fait.

En outre, Mme Baumann évoque ce qu'elle appelle une inversion des responsabilités entre la Régie des Bâtiments et le SPF BOSA.

Le SPF BOSA est censé être responsable des comptes consolidés. Il devrait être en mesure d'imposer un tempo et des règles minimales. Lorsqu'elle était accréditée auprès des ministres du Budget successifs dans le cadre de la fonction de contrôle *ex ante*, Mme Baumann a maintes fois souligné que le Comptable fédéral ne devrait pas considérer les utilisateurs de SAP²⁹ comme des clients mais comme des fournisseurs: ce sont ces services qui lui fournissent les informations nécessaires à l'établissement des comptes consolidés. Par conséquent, c'est au SPF BOSA et plus précisément au Federal Accountant d'être proactif et de fixer des règles minimales de qualité. Le fait d'évoquer le soutien apporté par le SPF BOSA à la Régie des Bâtiments n'est pas nécessairement le meilleur angle d'attaque. Le SPF BOSA devrait être de *drijvende kracht*.

²⁹ Note complémentaire: FEDCOM est le nom donné au progiciel SAP tel que déployé au sein de l'administration fédérale belge.

management wordt bijgehouden om vervolgens daarover rekenschap af te leggen). Rekenschap afleggen maakt echter integraal deel uit van de beheerskwaliteit van een overheidsinstantie en van de interne-controledoelstellingen van een overheidsdienst. In dezen was het door de projectverantwoordelijken uitgestippelde auditspoor ontoereikend, ook wat het boekhoudingsaspect betreft.

De Inspectie van Financiën deelt dan ook de bekommerning van de leden van de Kamer volksvertegenwoordigers omtrent de betrouwbaarheid van de rekeningen en het nut ervan als besluitvormingsinstrument.

Om op de vragen aangaande de vooruitzichten op betrouwbaardere financiële informatie te antwoorden, steunt mevrouw Baumann op de informatie waarover zij beschikt als vertegenwoordigster van de Inspectie van Financiën in de Commissie voor de openbare comptabiliteit.

Die Commissie wordt verondersteld om adviezen en normen uit te werken aangaande de Rijkscomptabiliteit. Ze werd pas eind 2017 daadwerkelijk ingesteld. De aan het secretariaat toegewezen middelen zijn onmiskenbaar ontoereikend. Bijgevolg kon thans voorsnog niet de benchmarking oefening gebeuren die zou kunnen worden verricht om niet opnieuw het wiel te hoeven uitvinden voor aangelegenheden die andere landen al hebben aangepakt.

Voorts gaat mevrouw Baumann in op wat zij bestempelt als een onderlinge omkering van verantwoordelijkheden tussen de Regie der Gebouwen en de FOD BOSA.

De FOD BOSA wordt geacht verantwoordelijk te zijn voor de geconsolideerde jaarrekening. Hij zou in staat moeten zijn om een tempo en minimumregels op te leggen. Toen mevrouw Baumann in het raam van de *ex ante*-controle functie bij de opeenvolgende ministers van Begroting geaccrediteerd was, heeft zij herhaaldelijk beklemtoond dat de *Federal Accountant* de SAP²⁹-gebruikers niet als klanten maar als leveranciers zou moeten beschouwen: die diensten verstrekken hem immers de informatie die nodig is voor de opmaak van de geconsolideerde jaarrekening. Derhalve komt het de FOD Beleid en Ondersteuning, en meer bepaald de *Federal Accountant*, toe om proactief te handelen en om minimale kwaliteitsregels vast te leggen. Melding maken van de steun die de FOD Beleid en Ondersteuning aan de Regie der Gebouwen verleent, is niet noodzakelijkerwijs de beste invalshoek. De FOD BOSA zou de drijvende kracht moeten zijn.

²⁹ Aanvullende aantekening: FEDCOM is de naam die wordt gegeven aan een softwareapplicatie SAP ontwikkeld door de federale overheid.

Ces réflexions renvoient aussi à l'optique générale des relations clients-fournisseurs et de la gestion des projets dans les projets interdépartementaux, sur lequel le présent rapport revient *infra* au point 6.A de la présente section.

Le fait qu'en pratique, l'initiative sur certains aspects du projet de modernisation de sa comptabilité relève de la Régie des Bâtiments, et non du SPF BOSA, implique que la Régie assigne elle-même un niveau de priorité à ce projet par rapport à ses autres priorités, et ce, alors même que, comme évoqué au point 1.B de la présente section, on peut s'interroger sur la manière dont la Régie détermine ses priorités.

Die bedenkingen hebben ook te maken met de algemene visie op de relaties tussen klanten en leveranciers en op het projectbeheer bij de interdepartementale projecten, een aspect waarop in dit verslag *infra* wordt teruggekomen in punt 6.A van deze sectie.

Het feit dat in de praktijk de Regie der Gebouwen, en niet de FOD BOSA, het initiatief neemt voor sommige aspecten van het project om haar boekhouding te moderniseren. Dat in de praktijk het initiatief om sommige aspecten van het project betreffende de modernisering van haar boekhouding bij de Regie der Gebouwen, en niet bij de FOD BOSA, ligt, heeft tot gevolg dat de Regie het prioriteitsniveau van dit project bepaalt, en dit terwijl, zoals vermeld onder punt 1.B. van deze sectie, haar prioriteringsproces niet helemaal overtuigend is.

THEME N° 6 : Focus sur 4 recommandations clés issues de l'audit RAC/ THEMA nr. 6: Focus op vier belangrijke aanbevelingen die in het auditverslag inzake het RAC worden geformuleerd	Clarification des rôles et responsabilités et professionnalisation de la gestion des grands projets, dans le respect des intérêts de l'Etat/ <i>Verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden, alsook professionalisering van het beheer van de grootschalige projecten, met inachtneming van de belangen van de Staat</i>	cf. interventions TR-3, GVdB-4, GVdB-5, LZ-2, JVdB-5, JVdB-6, JB-5, JMD-2 et JMD-4/ <i>cf. betogen TR-3, GVdB-4, GVdB-5, LZ-2, JVdB-5, JVdB-6, JB-5, JMD-2 en JMD-4</i>
	Responsabilisation financière/ <i>Responsabilisering op financieel vlak</i>	cf. intervention JVdB-4/ <i>cf. betoog JVdB-4</i>
	Mise en place d'un vrai plan pluriannuel d'investissements/ <i>Uitwerken van een heus meerjarig investeringsplan</i>	cf. interventions JB-6 et JMD-3/ <i>cf. betogen JB-6 en JMD-3</i>
	Ajustement de la capacité opérationnelle de la Régie des Bâtiments/ <i>Aanpassing van de operationele capaciteit van de Regie der Gebouwen</i>	cf. intervention JMD-6/ <i>cf. betoog JMD-6</i>

6.A. **Clarification des rôles et responsabilités et professionnalisation de la gestion des grands projets dans le respect des intérêts de l'État**

6.A.1. *Exposé de M. Pierre Reynders*

En ce qui concerne la clarification de la répartition des rôles et l'attribution du pouvoir décisionnel, *M. Reynders* insiste sur les points suivants.

6.A. **Verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden, alsook professionalisering van het beheer van de grootschalige projecten, met inachtneming van de belangen van de Staat**

6.A.1. *Toelichting door de heer Pierre Reynders*

In verband met de verbetering van de rolverdeling en de toewijzing van de beslissingsbevoegdheid wijst *de heer Reynders* op het volgende.

Au cours de l'audition des représentants de la Régie du 2 octobre 2019, il avait été question d'une gestion intégrée au sein de la Régie et de la désignation d'un responsable de projet au sein de la Régie.

Cela concerne le projet immobilier en tant que tel.

Chaque projet immobilier s'inscrit toutefois dans un ensemble plus grand, en l'espèce dans un projet de la Police Fédérale, à savoir le regroupement de différents services (en ce qui concerne le projet CAE).

Se pose alors la question suivante: qui doit être le responsable du projet? Un représentant de la Régie ou bien de la Police? La réponse à donner à cette question reste à clarifier, ce qui dans l'attente donne lieu à toutes sortes de malentendus.

M. Reynders explique que Mme Baumann et lui-même estiment que le responsable du projet devrait être la Police Fédérale (en d'autres termes: l'occupant). Dans ce cas, la Régie effectuera une mission pour le compte de la Police Fédérale en ce qui concerne la partie immobilière, ³⁰par analogie avec ce qui se fait aux Pays-Bas.

Cela constituerait également une nouveauté et un changement fondamental par rapport à la situation actuelle.

En tout état de cause, il importe de désigner un seul responsable unique pour des projets de cette ampleur.

6.A.2. Compléments apportés par Mme Béatrice Baumann

Les compléments apportés par Mme Baumann au fil de ses différentes interventions concernent trois points:

- les critères de choix du service qui devrait assumer la responsabilité du projet (a);
- l'architecture globale de la gouvernance de la politique immobilière de l'État (b);
- la dimension culturelle (c).

³⁰ Note complémentaire: l'analogie porte ici sur le rôle attribué aux services occupants en général dans le dispositif réglementaire établi aux Pays-Bas, et non sur le rôle de la Police néerlandaise en tant que telle. En d'autres termes, l'idée n'est pas d'aligner l'organisation de la Police fédérale sur celle de la Police néerlandaise, qui dispose de compétences plus larges en matière de gestion de ses infrastructures.

Tijdens de hoorzitting van de vertegenwoordigers van de Regie op 2 oktober 2019 is er sprake geweest van een geïntegreerd beheer binnen de Regie en van een projectverantwoordelijke binnen de Regie.

Dat gaat om het vastgoedproject als dusdanig.

Elk vastgoedproject maakt echter deel uit van een groter geheel, in casu van een project van de Federale Politie, met name (voor wat het RAC-project betreft) de hergroepering van verschillende diensten.

Dan is de vraag: wie moet de projectverantwoordelijke zijn? Is dat iemand van de Regie of iemand van de Politie? Momenteel is dat onduidelijk, hetgeen aanleiding geeft tot allerlei misverstanden.

De heer Reynders legt uit dat mevrouw Baumann en hijzelf van mening zijn dat de projectverantwoordelijke de Federale Politie (met andere woorden: de bezetter van het gebouw) zou moeten zijn. Dan gaat de Regie, ³⁰naar analogie met wat in Nederland gebeurt, een opdracht uitvoeren wat het vastgoedgedeelte betreft voor de Federale Politie.

Ook dat zou een nieuwigheid en een fundamentele wijziging ten opzichte van de huidige situatie vertegenwoordigen.

In ieder geval is het wel belangrijk dat voor zulke projecten één projectverantwoordelijke wordt aangeduid.

6.A.2. Door mevrouw Béatrice Baumann verstrekte aanvullingen

De aanvullingen die mevrouw Baumann in de loop van haar verschillende tussenkomsten heeft verstrekt, hebben betrekking op drie punten:

- de keuzecriteria van de dienst die de eind verantwoordelijkheid voor het project zou moeten dragen (a);
- de totaalarchitectuur van de *governance* van het vastgoedbeleid van de Staat (b);
- de culturele dimensie (c).

³⁰ Aanvullende aantekening: de analogie waarvan hier sprake betreft niet de rol van de Nederlandse Politie als dusdanig, maar de rol van de bezettende diensten in het algemeen binnen het reglementair kader zoals vastgesteld in Nederland. Het is met andere woorden niet de bedoeling om de organisatie van de Federale Politie af te stemmen op die van de Nederlandse Politie, die over ruimere bevoegdheden beschikt inzake het beheer van infrastructuur.

a) Compléments sur les critères de choix du Service à désigner comme responsable unique du projet

Mme Baumann souligne le responsable unique évoqué par M. Reynders devrait être de préférence le Service qui définit les objectifs du projet, qui peut le cas échéant obtenir les moyens et rendre compte de l'utilisation de ces moyens.

Dans le cas du RAC, ce sont les attentes évolutives de la Police Fédérale qui ont induit aussi des évolutions dans la facture. Mme Baumann précise qu'il est question ici des locaux autres que ceux qui répondent à la notion de "bureaux standards". Pour les bureaux standards, la Régie des Bâtiments est compétente à la fois au sens de "*bevoegd*" (organisme habilité) et au sens de "*bekwaam*" (organisme qualifié). Le problème se pose en présence de spécificités que la Régie ne maîtrise pas et qui sont nécessaires au bon exercice des missions de l'organisation occupante.

On peut faire un parallèle ici avec les grands projets ICT.

Les administrations publiques ne sont pas expertes en ICT mais définissent leurs besoins, et confient ensuite l'exécution du projet à une firme spécialisée. Autrement dit, elles définissent les objectifs, définissent les ressources, obtiennent les ressources et rendent compte.

On parle d'ailleurs de plus en plus de "*IT-enabled business projects*" plutôt que de "projets ICT". Par analogie, Mme Baumann suggère de parler de "*real-estate enabled business projects*": des projets dont les finalités sont liées au métier de l'organisation et qui sont facilités, rendus possibles par une expertise en matière d'immobilier.

Dès lors, l'immobilier serait conçu et traité comme un levier et non comme une fin en soi.

b) Sur l'architecture globale de la gouvernance de la politique immobilière de l'État

Le fait de concevoir l'immobilier comme un levier pour la réalisation des orientations stratégiques des services occupants a des implications importantes sur la recherche de la juste place de la gouvernance politique dans ces matières.

a) Aanvullingen over de keuzecriteria van de dienst die moet worden aangewezen als enige verantwoordelijke voor het project

Mevrouw Baumann benadrukt dat de "eindverantwoordelijke" waarnaar de heer Reynders verwijst, bij voorkeur de dienst zou moeten zijn die de doelstellingen van het project bepaalt; en die in voorkomend geval de middelen kan verkrijgen en rekenschap kan afleggen over het gebruik van die middelen.

In het geval van het RAC hebben de evolutieve verwachtingen van de Federale Politie het kostenplaatje eveneens doen evolueren. Mevrouw Baumann preciseert dat hier sprake is van andere lokalen dan die welke voldoen aan het begrip "standaardkantooroppervlaktes". Voor standaardkantooroppervlaktes is de Regie der Gebouwen zowel bevoegd (de bevoegde instantie) als bekwaam (de gekwalificeerde instantie). De moeilijkheid rijst wanneer de Regie geconfronteerd wordt met specifieke aspecten die ze niet beheerst en die noodzakelijk zijn voor de goede uitoefening van de taken van de bezettende organisatie.

Er kan hier een parallel met de grote ICT-projecten worden getrokken.

De overheidsdiensten zijn geen experts inzake ICT, maar omschrijven hun behoeften en vertrouwen de uitvoering ervan vervolgens toe aan een gespecialiseerd bedrijf. Zij leggen met andere woorden de doelstellingen vast, zij bepalen en verkrijgen de middelen en zij leggen rekenschap af.

Men spreekt trouwens almaar meer van "*IT-enabled business projects*" veeleer dan van "ICT-projects". Mevrouw Baumann oppert om naar analogie daarmee te spreken van "*real-estate enabled business projects*": dprojecten waarvan de doelstellingen verbonden zijn met de kerntaken van de organisatie en die worden gefaciliteerd en mogelijk worden gemaakt dankzij een expertise inzake vastgoedbeheer.

Het vastgoedbeheer en -beleid zouden bijgevolg worden beschouwd en behandeld als een hefboom en niet als een doel op zich.

b) De algemene structuur van de aansturing van het door de Staat gevoerde vastgoedbeleid

Het benaderen van het vastgoedbeheer- en -beleid als hefboomen voor het welslagen van de verwezenlijking van strategische doelstellingen van de bezettende diensten, heeft belangrijke gevolgen voor het positioneren van de politieke aansturing in deze materie.

En effet, comme le souligne Madame Baumann, à l'heure actuelle, il existe une ambiguïté majeure qui réside dans le fait que:

— d'une part, l'immobilier est considéré comme quelque chose de purement opérationnel, sans cadre stratégique;

— d'autre part, ce sont des dossiers pour lesquels il y a une implication politique qui est tout-à-fait prégnante sans être cadrée.

Le fait de remettre l'immobilier à sa juste place, avec une composante d'exécution qui pourrait être déléguée, et une compétence de cadrage, de stratégie, d'arbitrage, qui elle, relèverait du niveau de gouvernance le plus élevé, pourrait contribuer à remettre de l'ordre dans le processus de décision et à rendre un maximum de bonnes pratiques systématiques, de manière ce que la question de savoir si telle ou telle précaution doit être mise en œuvre ne se pose pas (puisqu'elle serait automatique).

En effet, dans le courant de l'exécution du projet RAC, beaucoup de problèmes se sont posés parce que personne n'a osé poser les questions qui fâchent. Tout le monde savait que le délai du 30 juin 2010 fixé par la décision le Conseil des ministres du 17 décembre 2009 pour l'attribution du marché était beaucoup trop court. Personne n'a osé le dire. Le Conseil des ministres n'a pu que constater qu'il n'a pas reçu de proposition d'attribution pour la date du 30 juin 2010. Il n'y a pas eu d'information spontanée. Il n'y avait pas de mécanisme systématique qui amenait à communiquer sur les risques et à amener le niveau compétent à poser les arbitrages sur la gestion de ces risques.

Il y a lieu de rapprocher ces considérations d'une autre information mise en avant par Mme Baumann dans une autre de ses interventions.

Cette information est la suivante. Alors que les benchmarks utilisés par la Régie des Bâtiments dans le cadre du Redesign portent essentiellement sur les activités de gestion de portefeuille, les benchmarks utilisés par M. Reynders et Mme Baumann dans le cadre de l'audit ont été choisis dans une optique plus large: "*Quelle est la politique immobilière de l'État et quelle est la gouvernance de cette politique immobilière de l'État?*"

Cet exercice de benchmarking les a amenés à constater que, souvent, l'architecture mise en place qui combine

Mevrouw Baumann beklemtoont dat er immers momenteel een grote dubbelzinnigheid bestaat omdat:

— eensdeels onroerend goed wordt beschouwd als een louter operationele kwestie, zonder strategisch kader;

— en het anderdeels gaat om dossiers met een politieke betrokkenheid, die belangrijk is zonder gekadreed te zijn.

Aan het vastgoedbeheer en -beleid de plaats te geven die het moet hebben, met een uitvoeringscomponent die zou kunnen worden gedelegeerd en een bevoegdheid inzake afbakening, strategie en arbitrage die in handen zou zijn van het hoogste *governanceniveau*, zou er kunnen toe bijdragen orde op zaken te stellen in de besluitvorming en ervoor kunnen zorgen dat zoveel mogelijk goede praktijken systematisch worden toegepast, zodat niet de vraag rijst of deze of gene voorzorgsmaatregel moet worden toegepast, aangezien zulks automatisch zou geschieden.

Bij de uitvoering van het RAC-project zijn immers veel problemen gerezen omdat niemand het heeft aangedurfd de kritische vragen te stellen. Iedereen wist dat de bij de beslissing van de Ministerraad van 17 december 2009 vastgestelde termijn voor de toewijzing van de aanbesteding (namelijk tot 30 juni 2010) veel te kort was, maar niemand heeft dat durven zeggen. De Ministerraad heeft slechts kunnen vaststellen dat hij op 30 juni 2010 geen toewijzingsvoorstel had ontvangen, want dat is niet uit eigen beweging gemeld. Er was echter geen spontane informatieverstrekking. Er was geen systematische regeling om over de risico's te communiceren en om het bevoegde bestuursniveau ertoe te brengen inzake het beheer van die risico's knopen door te hakken.

Die beschouwingen moeten in verband worden gebracht met een ander gegeven dat mevrouw Baumann in een van haar andere uiteenzettingen voor het voetlicht heeft gebracht.

Het betreft het feit dat de Regie der Gebouwen binnen het Redesign-project *benchmarks* heeft gehanteerd die hoofdzakelijk de activiteiten in verband met portfolio-beheer betreffen, terwijl de door de heer Reynders en mevrouw Baumann bij de audit aangewende *benchmarks* met het oog op een ruimere zienswijze werden gekozen, namelijk de vraag welk vastgoedbeleid de Staat voert en hoe dat beleid wordt aangestuurd.

Via die *benchmarkoefening* hebben zij kunnen vaststellen dat vaak structuren worden ingesteld waarbij

plusieurs acteurs: pas uniquement celui qui gère le portefeuille de l'État pour le compte de ses clients, mais aussi un acteur qui fixe un cadre, une organisation publique qui fixe le cadre. En Angleterre, par exemple, cette fonction se situe au niveau des services du Premier ministre.

c) *Sur la dimension culturelle*

Dans l'analyse du processus d'amélioration de l'information financière (voir *supra*, point 5 de la présente section), Mme Baumann a fait le parallèle entre le rôle du SPF BOSA dans le projet de modernisation de la comptabilité de la Régie et le rôle de la Régie des Bâtiments dans les grands projets à composante immobilière. Comme le SPF BOSA dans le cadre du déploiement de SAP, la Régie des Bâtiments considère les utilisateurs (ici: les services occupants) comme des clients et essaie de les satisfaire sans qu'il y ait un cadre général pour tous.

Dès lors, il apparaît que la question de la clarification des rôles et responsabilités s'accompagne d'un enjeu en termes d'évolution des cultures.

Il s'agit d'une dimension liée à la volonté du service chef de file de rendre service à ses "clients", dans le cadre d'une relation client-fournisseur. Cette dimension est présente aussi bien dans la relation entre la Régie et les services occupants que dans d'autres projets interdépartementaux comme le déploiement de SAP par le SPF BOSA. Cette approche a pour effet que la répartition des rôles se trouve brouillée: on parle de relations clients-fournisseurs là où il devrait surtout y avoir des partenaires avec des responsabilités qui doivent être claires et un leadership qui doit être bien établi, dans un cadre qui doit être fixé au niveau qui convient.

6.B. **Responsabilisation financière**

Mme Baumann souligne que l'amélioration de la communication entre les différents acteurs, doit s'accompagner d'une meilleure communication sur la réalité des estimations budgétaires.

Dans le cas du RAC, le projet a été lancé sans estimation budgétaire préalable parce qu'il fallait avancer. L'estimation budgétaire émise par la suite, lors de l'attribution du marché, n'était pas fiable. Aucun de ces deux manquements deux manquements n'a eu de conséquence: il y a des contrôles qui ne sont pas assortis de sanction.

verschillende spelers een rol vervullen. Naast de speler die voor rekening van zijn klanten het staatsportfolio beheert, is er namelijk ook een overheidsspeler die het kader bepaalt. In Engeland bijvoorbeeld wordt die functie vervuld op niveau van de diensten van de Eerste minister.

c) *De culturele dimensie*

Bij de analyse van het traject ter verbetering van de financiële informatie (cf. *supra*, punt 5 van deze afdeling), heeft mevrouw Baumann de parallel gemaakt tussen de rol van de FOD BOSA bij het project ter modernisering van de boekhouding van de Regie en de rol van de Regie der Gebouwen bij de grote projecten met een vastgoedcomponent (cf. *supra*, punt 5 van deze afdeling). Zoals de FOD BOSA bij de uitrol van SAP, beschouwt de Regie der Gebouwen de gebruikers (*in casu* de bezettende diensten) als klanten en probeert hun wensen te vervullen, zonder dat er een algemeen kader voor allen bestaat.

Derhalve blijkt dat het vraagstuk van de verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden gepaard gaat met een uitdaging wat de evolutie op het vlak van de culturen betreft.

Het gaat om een dimensie die te maken heeft met de wil van de dienst die het voortouw neemt om zijn "klanten" te bedienen in het raam van een relatie tussen klant en leverancier. Die dimensie is aanwezig zowel in de relatie tussen de Regie en de diensten die de gebouwen bezetten, als bij andere interdepartementale projecten, zoals de uitrol van SAP door de FOD BOSA. Die benadering leidt tot een vervaging bij de rolverdeling, want er is sprake van relaties tussen klanten en leveranciers, terwijl het vooral zou moeten gaan om partners met duidelijke verantwoordelijkheden en met een duidelijk afgebakende leiderschap, binnen een kader dat op het gepaste niveau moet worden vastgesteld.

6.B. **Financiële responsabilisering**

Mevrouw Baumann beklemtoont dat de verbetering van de communicatie tussen de diverse spelers gepaard moet gaan met een betere communicatie aangaande de realiteit van de budgetramingen in verband met de budgetramingen.

In het geval van het RAC werd het project opgestart zonder voorafgaande budgetraming omdat de zaken moesten vooruitgaan. De nadien, bij de toewijzing van de opdracht uitgebrachte budgetraming was niet betrouwbaar. Geen van beide tekortkomingen heeft gevolgen gehad: er zijn immers controles die geen aanleiding geven tot sancties.

Cet élément fait partie des biais culturels classiques connus pour être à l'œuvre dans ce type de domaine. On parle d' "*optimism bias*": la tendance, pour faire passer des dossiers, pour faire passer ce type de grands projets, à sous-estimer leur coût, à minimiser l'importance de l'aspect financier. Il existe des outils pour remédier à ce biais.

6.C. *Mise en place d'un vrai plan pluriannuel d'investissements*

D'après les informations dont Mme Baumann dispose, par l'intermédiaire de ses collègues Inspecteurs des Finances accrédités pour la Régie des Bâtiments (qu'elle remercie), le dernier plan pluriannuel n'a pas encore été soumis à leur avis.

Une version antérieure du plan pluriannuel d'investissements avait été communiquée à M. Reynders et à Mme Baumann dans le cadre de la procédure contradictoire pour compléter leur inventaire des initiatives d'amélioration que la Régie a prises pour pouvoir améliorer le suivi de ses projets.

Ce document était plus un outil de suivi des engagements déjà pris qu'un outil de planification.

En outre, il a été élaboré et validé au niveau du Comité de direction de la Régie des Bâtiments, mais non validé au niveau qui conviendrait pour lui donner la stabilité et l'autorité requises. Or un des principaux enjeux relevés par l'audit en termes de capacité organisationnelle de la Régie est de pouvoir déterminer quelles sont les priorités à donner entre les différents utilisateurs, différents clients. Pour le moment, il n'y a pas de levier qui permette à la Régie d'avoir une légitimité pour dire: "*On va donner la priorité à ce projet par rapport à celui-là.*". Cette légitimité est d'autant plus nécessaire que les implications concrètes, opérationnelles, de la réalisation ou de la non-réalisation d'un projet, peuvent avoir un impact concret et opérationnel sur la conduite de la politique. Si la Police Fédérale n'avait pas disposé d'un bâtiment performant en 2016... ³¹.

³¹ Mme Baumann fait ici référence aux besoins opérationnels qui ont été ceux de la Police Fédérale pour faire face à la situation d'exception qui a suivi les attentats du 22 mars 2016.

Dat aspect maakt deel uit van de traditionele culturele denkfouten die op dergelijke vlakken bestaan. Het gaat hier om "*optimism bias*", namelijk de neiging om de kosten van dergelijke grote projecten te onderschatten en het financiële omvang ervan te minimaliseren, teneinde dossiers te doen aanvaarden. Er bestaan instrumenten om die denkfouten te verhelpen.

6.C. *Opstelling van een heus meerjarigen investeringsplan*

Volgens de informatie waarover mevrouw Baumann beschikt door toedoen van haar collega's Inspecteur van Financiën die bij de Regie der Gebouwen geaccrediteerd zijn (die ze dan ook dankt), werd het jongste meerjarenplan nog niet voor advies aan die collega's bezorgd.

Een vorige versie van het meerjarig investeringsplan was aan de heer Reynders en aan mevrouw Baumann bezorgd in het raam van de tegensprekelijke procedurepraak, om hen toe te laten om hun inventaris te vervolledigen van de initiatieven die de Regie heeft genomen om de opvolging van haar projecten te verbeteren.

Dat document was meer een instrument voor de opvolging van de reeds aangegane verbintenissen dan een planningsinstrument.

Het meerjarig investeringsprogramma werd bovendien opgesteld en gevalideerd door het Directiecomité van de Regie der Gebouwen, maar werd niet gevalideerd door het niveau dat dit document de nodige stabiliteit en autoriteit had kunnen verlenen. Uit de audit blijkt nochtans dat de capaciteit om de prioriteiten tussen verschillende klanten, verschillen gebruikers, te kunnen vastleggen één van de belangrijkste uitdagingen vormt op vlak van de organisatorische capaciteit van de Regie. Thans biedt niets de Regie de legitimiteit om te zeggen dat een bepaald project voorrang heeft ten aanzien van een ander. Die legitimiteit is des te meer noodzakelijk daar de concrete operationele gevolgen van het al dan niet realiseren van een project een concrete en operationele weerslag op de uitvoering van het beleid kunnen hebben. Wat indien de Federale Politie niet over een performant gebouw had beschikt in 2016 ... ³¹.

³¹ Mevrouw Baumann verwijst hier naar de operationele behoeften van de Federale Politie om het hoofd te bieden aan de uitzonderlijke situatie als gevolg van de aanslagen van 22 maart 2016.

6.D. Sur l'ajustement de la capacité opérationnelle de la Régie des Bâtiments

6.D.1. Observation préliminaire de M. Pierre Reynders

M. Reynders indique que le problème du personnel et du sous-financement ne constitue en soi pas l'objet de l'audit. Il ne peut donc pas s'exprimer à ce sujet. Il s'agit pour lui d'un problème à résoudre ou à signaler dans le cadre de l'opération de Redesign.

6.D.2. Informations fournies par Mme Béatrice Baumann

Mme Baumann souligne que, malgré cette limitation, l'audit a permis de cibler le fait que le problème ne se situe pas essentiellement en termes quantitatifs qu'en termes qualitatifs.

Dans l'immédiat, c'est le consultant chargé du Redesign qui a identifié un certain nombre de fonctions qui doivent être pourvues à court terme, mais idéalement, il faudrait que le processus d'identification des fonctions-clés soit internalisé de manière à pouvoir avoir quelque chose de dynamique et qu'au fur et à mesure, l'organisation puisse demeurer agile. Cette agilité va de pair avec une gestion efficace des ressources disponibles. À ce stade, M. Reynders et Mme Baumann n'ont pas d'indication quant au fait que la Régie puisse mettre en œuvre de manière autonome un tel processus d'identification des fonctions-clés.

En outre, à l'heure actuelle, comme l'a souligné le ministre, il y a une sous-utilisation des crédits de personnel. L'idée préconisée par M. Reynders et Mme Baumann serait d'orienter les sous-utilisations, les marges qui se dégagent du fait des départs, vers les fonctions-clés, et d'avoir un processus qui garantisse que ce soit le cas.

*
* *

Pour conclure, Mme Baumann tient à informer également le Parlement qu'afin d'assurer l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations et la bonne communication sur les risques au sein de l'Administration fédérale, au niveau du pouvoir exécutif, M. Reynders et elle-même ont été invités par le Comité d'audit de l'Administration fédérale à faire un exposé sur les conclusions "toekomst-gericht" de leur audit, ce qui fait que la connaissance des risques se répand, de manière à ce que les risques puissent être mieux traités.

6.D. Over de aanpassing van de operationele capaciteit van de Regie der Gebouwen

6.D.1. Voorafgaande opmerking van de heer Pierre Reynders

De heer Reynders wijst er op dat het probleem van de personeelsleden en van de onderfinanciering op zich niet het voorwerp uitmaakt van het onderzoek. Hij kan daar geen oordeel over vellen. Voor hem is het een probleem dat moet opgelost worden of aangekaart worden in het raam van de Redesign-operatie.

6.D.2. Informatie verstrekt door mevrouw Béatrice Baumann

Mevrouw Baumann benadrukt dat de audit ondanks deze beperking de mogelijkheid heeft geboden zich toe te spitsen op het feit dat het probleem niet zozeer van kwantitatieve, maar van kwalitatieve aard is.

Voorshands heeft de consultant belast met het Redesign een aantal functies geïdentificeerd die op korte termijn moeten worden ingevuld. Idealiter zou echter de identificatie van sleutelfuncties een intern proces moeten zijn, zodat men over een dynamisch instrument beschikt en de organisatie op termijn soepel kan blijven. Die soepelheid gaat hand in hand met een doeltreffend beheer van de beschikbare middelen. In dit stadium beschikken de heer Reynders en mevrouw Baumann niet over enige aanwijzing dat de Regie autonoom een dergelijk identificatieproces van de sleutelfuncties zou kunnen uitvoeren.

Bovendien is er, zoals de minister heeft benadrukt, thans sprake van een onderbesteding van de beschikbare personeelskredieten. De heer Reynders en mevrouw Baumann pleiten ervoor dat die onderbestede middelen, de marges die vrijkomen door vertrekkend personeel, worden geheroriënteerd naar de sleutelfuncties, en voor de implementatie van een procedure die waarborgt dat dit daadwerkelijk gebeurt.

*
* *

Tot slot deelt mevrouw Baumann het Parlement mee dat de heer Reynders en zijzelf, met het oog op de effectieve uitvoering van de aanbevelingen en op een goede communicatie over de risico's binnen de federale overheid op het niveau van de uitvoerende macht, door het Auditcomité van de Federale Overheid werden uitgenodigd voor een uiteenzetting over de toekomstgerichte conclusies van hun audit. Dit initiatief zorgt ervoor dat steeds meer actoren op de hoogte zijn van de risico's, die bijgevolg beter kunnen worden aangepakt.

C. Réactions et réplique des membres

L'intervention de *M. Gilles Vanden Burre (Ecolo-Groen)* porte sur les éléments suivants:

Il se félicite des indications apportées par M. Reynders et Mme Baumann sur les modalités de suivi structurel des recommandations. Il rappelle que sa question portait aussi sur le suivi des discordances qui ont été mentionnées: est-il prévu une discussion sur ces éléments-là avec la Régie, avec le Cabinet du ministre?

Enfin M. Vanden Burre émet le souhait d'auditionner les Inspecteurs des Finances qui sont accrédités auprès de la Régie des Bâtiments afin de faire le point sur la situation actuelle.

M. Benoît Piedboeuf (MR) rappelle que la Régie des Bâtiments et le ministre ont déjà été auditionnés en commission des Finances. Les membres de cette commission y étaient invités. Il y a un rapport qui est clair, qui est précis. Il y a des engagements de la Régie par rapport à l'amélioration de son fonctionnement. Sur cette base, M. Piedboeuf estime qu'il faut laisser l'Inspection des Finances et la Régie des Bâtiments continuer le travail et puis avoir éventuellement dans quelques mois le rapport de l'état de la situation, plutôt que de continuer à organiser des confrontations, par exemple avec la Police Fédérale.

Il faut laisser l'Inspection des Finances travailler avec la Régie des Bâtiments pour progresser dans toutes les recommandations.

M. Jan Bertels (sp.a) estime qu'il devrait y avoir un suivi, que ce suivi prenne la forme d'un rapport ou d'autres modalités. La question doit certainement être examinée. Mais si cette discussion se fait dans le cadre de la fixation de l'ordre des travaux de la commission de la Mobilité, des Entreprises publiques et des Institutions fédérales, M. Bertels demande que les membres de la commission des Finances y soient associés, sans quoi M. Bertels pourra lire ce que la commission de la Mobilité aura fait mais ne sera peut-être pas d'accord.

Revenant sur la question de Monsieur Vanden Burre, *Mme Baumann* opère une distinction entre deux aspects.

M. Reynders et elle-même ont relevé des discordances entre les informations dont ils disposent et celles qui ont été portées à la connaissance de la commission par les représentants de la Régie des Bâtiments lors de leur audition du 2 octobre 2019, aussi bien sur le plan de

C. Reactie en repliek van de leden

De heer Gilles Vanden Burre (Ecolo-Groen) brengt de volgende aspecten ter sprake:

De spreker is ingenomen met de aanwijzingen van de heer Reynders en mevrouw Baumann over hoe de aanbevelingen structureel moeten worden opgevolgd. Hij herinnert eraan dat zijn vraag ook betrekking had op de opvolging van het gebrek aan overeenstemming dat werd aangekaart: zullen die aspecten met de Regie en met het kabinet van de minister worden besproken?

Ten slotte spreekt de heer Vanden Burre de wens uit een hoorzitting te organiseren met de inspecteurs van Financiën die geaccrediteerd zijn bij de Regie der Gebouwen, teneinde een stand van zaken te krijgen.

De heer Benoît Piedboeuf (MR) herinnert eraan dat de Regie der Gebouwen en de minister al werden gehoord door de commissie voor Financiën en Begroting, waarop de leden van deze commissie waren uitgenodigd. Er is een verslag dat duidelijk en nauwkeurig is. De Regie heeft zich ertoe verbonden haar werking te verbeteren. De heer Piedboeuf is daarom van oordeel dat de Inspectie van Financiën en de Regie der Gebouwen hun werk nu moeten kunnen voortzetten. Eventueel kan over enkele maanden verslag worden gegeven met een stand van de situatie eerder dan door te gaan met het organiseren van confrontaties, bijvoorbeeld met de Federale Politie.

Volgens de heer Piedboeuf moet de Inspectie van Financiën de mogelijkheid worden geboden om voortgang te kunnen maken met de Regie der Gebouwen met betrekking tot alle aanbevelingen.

De heer Jan Bertels (sp.a) is van mening dat een vervolg moet komen, vervolgrapport of anders. Dat moet zeker bekeken worden. Maar als dat wordt gedaan via de regeling der werkzaamheden van de commissie Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen dan vraagt de heer Bertels dat de leden van de commissie Financiën erbij betrokken worden. Anders gaat de heer Bertels kunnen lezen wat de commissie Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen gedaan heeft maar zal hij er misschien niet mee akkoord gaan.

Verwijzen naar de vraag van de heer Vanden Burre, *mevrouw Baumann* meent dat een onderscheid tussen twee aspecten moet worden gemaakt.

De heer Reynders en zijzelf hebben gewezen op discrepancies tussen de informatie waarover zij beschikken en die welke door de Regie der Gebouwen ter kennis werd gebracht van de commissie tijdens de hoorzitting van 2 oktober 2019. Die discrepancies betroffen zowel

l'historique que sur le plan de la situation actuelle et de l'évolution des améliorations en cours au niveau de la Régie des Bâtiments.

Ce qui relève du deuxième volet, c'est-à-dire de la prise en compte de l'évolution dynamique de la Régie, relève du suivi de l'audit, qui reste à organiser.

En ce qui concerne les différences de vues sur le passé, la Régie des Bâtiments a eu plus d'un an pour faire connaître ses observations sur le projet de rapport d'analyse³². Pour l'Inspection des Finances, le rapport d'analyse est clôturé.

Les rapporteurs,
Gilles VANDEN BURRE
Laurence ZANCHETTA

Le président,
Jean-Marc DELIZÉE

de historiek als de huidige situatie en de evolutie van de huidige verbeteringsmaatregelen bij de Regie der Gebouwen.

Het tweede deel, waarbij rekening wordt gehouden met de dynamische evolutie van de Regie, valt onder de nog te organiseren opvolging van de audit.

Wat de uiteenlopende standpunten over het verleden betreft, heeft de Regie der Gebouwen meer dan een jaar de tijd gehad om haar opmerkingen over het ontwerpverslag van de analyse mee te delen³². Voor de Inspectie van Financiën is het analyseverslag dan ook afgesloten.

De rapporteurs,
Gilles VANDEN BURRE
Laurence ZANCHETTA

De voorzitter,
Jean-Marc DELIZÉE

³² Pour mémoire: de nombreuses démarches ont été entreprises auprès de la Régie pour encourager à réagir au projet de rapport d'analyse juridique et financière de l'historique du projet, tout en lui simplifiant la tâche autant que possible – voir questions cf. interventions GVdB-1 et JVdB-1 et *supra*, section B3, point 1.A.1.

³² Ter herinnering: ten aanzien van de Regie werden talrijke stappen ondernomen om haar ertoe aan te zetten te reageren op het ontwerpverslag van de juridische en financiële analyse van de historiek van het project, waarbij die taak haar zo eenvoudig mogelijk werd gemaakt – zie vragen cf. betogen GVdB-1 en JVdB-1 en *supra*, sectie B3, punt 1.A.1.