



Aan: Staatssecretaris van Defensie
Van: Projectdirecteur MARKAZ

Ter besluitvorming

Directie Financiën & Control
Dedicated Business Contr V&P

Locatie
Utrecht - Kromhoutkazerne
Herculeslaan 1
Utrecht

Postadres
Postbus 90004
3509 AA UTRECHT
MPC 55A

nota

Verkenning alternatieve aanpak bouwvoorbereidende werkzaamheden

1 Inleiding

Tijdens het bestuurlijk overleg op 22 februari 2019 tussen het ministerie van Defensie, de provincie Zeeland en de gemeente Vlissingen is door de provincie Zeeland het voorstel herhaald (een deel van) de bouwvoorbereidende werkzaamheden zelf uit te (laten) voeren. Het doel hiervan is tijdswinst te behalen. Aan mij is opdracht verstrekt de mogelijkheden nader te onderzoeken, met als randvoorwaarden dat Defensie geen onomkeerbare besluiten zal nemen en het medezeggenschapsproces niet zal verstoren. Het voorstel is geagendeerd voor en besproken tijdens het partneroverleg op 5 maart 2019. Mede op basis van de bijdragen vanuit het Rijksvastgoedbedrijf, de provincie Zeeland en de gemeente Vlissingen is de verkenning daarna uitgevoerd. Dit leidt tot onderstaand advies dat daaronder is toegelicht. De nota is afgestemd met en akkoord bevonden door het Rijksvastgoedbedrijf, de provincie Zeeland en de gemeente Vlissingen.

Datum
16 april 2019

Onze referentie
2019

Bij beantwoording, datum, onze referentie en onderwerp vermelden.

2 Besluit/advies/kern

Op basis van de hieronder nader toegelichte inzichten kom ik tot de conclusie dat de beoogde tijdswinst niet zal worden behaald, omdat de bouwvoorbereidende werkzaamheden op dit moment niet op het kritieke pad liggen. Het voorstel heeft daarnaast bezwarende politieke, bestuurlijke en juridische consequenties. Het dringende advies luidt dan ook vast te houden aan de lopende aanbesteding en de bouwvoorbereidende werkzaamheden te gunnen als dit politiek opportuun wordt geacht.

3 Onderbouwing

Het voorstel (een deel van) de bouwvoorbereidende werkzaamheden zelf uit te (laten) voeren betekent dat de opdracht daartoe niet door Defensie maar door de regio zal worden verstrekt. De scope en omvang zijn nog niet bepaald. Het Rijksvastgoedbedrijf dient zowel hierin als in de uitvoering betrokken te worden tenzij uitdrukkelijk en ondanks politieke, bestuurlijke en juridische bezwaren anders overeengekomen wordt. Deze bezwaren zijn hierna toegelicht.

3.1 Politiek

3.1.1 Medezeggenschap

Gunning van de bouwvoorbereidende werkzaamheden is al driemaal opgeschort om aan het hoofd dienst eenheid (HDE) en de tijdelijke reorganisatie medezeggenschapscommissie (TRMC) de gelegenheid te bieden de formele medezeggenschapsprocedure te doorlopen. Over de adviesplichtige en niet-adviesplichtige onderwerpen zijn door resp. de TRMC en CZSK nota's opgesteld. De beide nota's zijn op 1 maart 2019 besproken en dienen op hun merites met bijbehorende financiële consequenties te worden beoordeeld. In dit traject dienen achtereenvolgens meerdere stappen te worden doorlopen - bijv. aanpassing van de behoeftestelling, outputspecificatie, PSC, richtprijs, ruimtelijke en financiële inpasbaarheid. Hierbij zijn meerdere ministeries betrokken – Defensie, BZK (Rijksvastgoedbedrijf) en Financiën – alsook partners in de regio.

Aanname van de projectdirectie MARKAZ en het Rijksvastgoedbedrijf is dat deze stappen en het daaropvolgend debat met de Kamer over de uitkomsten van het overleg met de TRMC niet vóór 1 juli 2019 zijn afgerond, zodat de gunning van de bouwvoorbereidende werkzaamheden opnieuw zou moeten worden opgeschort. De regio deelt deze aanname niet en gaat er vanuit dat verder uitstel van de gunning van de bouwvoorbereidende werkzaamheden niet nodig zal zijn. Complicerende en extra vertragende factor is het standpunt van de TRMC dat in de nota haar standpunten op informele wijze uiteen zijn gezet vooruitlopend op haar formele positie tijdens het reorganisatietraject. Defensie houdt rekening met een lange doorlooptijd voordat met TRMC overeenstemming is bereikt. Dit betekent dat de dialoog met de consortia voorlopig niet kan worden herstart en geen tijdswinst zal worden behaald, zie volgende paragraaf.

3.1.2 PPS-aanbesteding

Ook de dialoog met consortia in de PPS-aanbesteding is hangende de resultaten van (een deel van) de bouwvoorbereidende werkzaamheden opgeschort. Vanwege deze afhankelijkheid is bij de consortia prioriteit aan andere projecten gegeven. Het herstarten, mobiliseren en opschalen van de dialoog vergt naar verwachting meer voorbereidingstijd dan de termijn waarop de informatie uit de bouwvoorbereidende werkzaamheden beschikbaar komt. Anders gezegd, het voorstel leidt niet tot het eerder afronden van de dialoog noch het eerder gunnen van de PPS-aanbesteding. Er wordt geen tijdswinst behaald. Bovendien is geen sprake van urgentie (om veiligheids- of andere redenen) de bouwvoorbereidende werkzaamheden zo spoedig mogelijk uit te (laten) voeren.

3.2 Bestuurlijk

3.2.1 Overeenkomst

In het bestuurlijk overleg tussen de provincie en Defensie is de toezegging gedaan, dat voor de kazerne gronden budgetneutraal en bouwrijp beschikbaar worden gesteld. De gronden zijn in (onder)erfpacht aan Defensie tegen een marktconform canon beschikbaar gesteld. De provincie verstrekt aan Defensie een financiële bijdrage ter hoogte van de canon zodat de erfpacht voor Defensie per saldo budgettair neutraal geschiedt.

Vanwege de samenloop met de planvorming voor de kazerne is tevens afgesproken dat de bouwvoorbereidende werkzaamheden volledig door Defensie worden gedaan, waarbij de provincie en Defensie het bouwrijp beschikbaar stellen van de gronden praktisch vorm hebben gegeven door betaling van een afkoopsom

Directie Financiën & Control

Dedicated Business Contr V&P

Datum

16 april 2019

door de provincie aan Defensie. Het voorstel de bouwvoorbereidende werkzaamheden door de regio te laten uitvoeren staat op gespannen voet met in bestuursovereenkomsten met de regio vastgelegde afspraak dat Defensie gronden bouwrijp maakt en daartoe door de provincie aan Defensie gedane betaling van de afkoopsom bouwrijp maken. De implicaties zijn dat de genoemde afspraak komt te vervallen en nieuwe afspraken worden gemaakt, o.a. over vergoeding van de door de regio gemaakte kosten (zie echter paragraaf Voorfinanciering).

Directie Financiën & Control
Dedicated Business Contr V&P

Datum
16 april 2019

3.2.2 Uitgangspunten

De bouwvoorbereidende werkzaamheden zijn primair gericht op verwijdering van bodemverontreiniging en conventionele explosieven in vooraf aangewezen gebieden. Mede afhankelijk van nadere onderzoeken en ontwerpkeuzes (die onder andere het te bebouwen gebied bepalen) vanuit het DBFMO-project zijn daarna bouwvoorbereidende werkzaamheden in optioneel aangewezen overige gebieden voorzien.

Uitgangspunt van PPS-aanbesteding is immers een fit-for-purpose kazerne, zowel vanuit functionaliteit en veiligheid gezien als vanuit de mogelijkheden die de locatie biedt. Dit uitgangspunt staat op gespannen voet met de (initiële) wens van de regio om de bouwvoorbereidende werkzaamheden te beperken tot het wettelijk minimum.

Deze wens vormde de basis voor de gemaakte financiële afspraken, maar zou door de regio bij overname van de bouwvoorbereidende werkzaamheden verlaten kunnen worden mits sprake is van voorfinanciering: vergoeding van alle gemaakte kosten. Hieraan kleven bestuurlijke bezwaren, zie paragraaf Voorfinanciering.

De idee dat de regio bouwvoorbereidende werkzaamheden laat uitvoeren kan niet worden geëffectueerd. Het werk zou opnieuw in de markt moeten worden gezet. Dat kan niet op dezelfde wijze, zie paragraaf Aanbestedingsrechtelijk.

In relatie tot de beoogde fit-for-purpose kazerne en toekomstbestendigheid is van belang dat een afspraak wordt gemaakt dat vanuit de toestand van de locatie aan het ontwerp ten opzichte van de huidige situatie geen nieuwe beperkingen worden opgelegd.

3.2.3 Voorfinanciering

Beide regionale partners hebben elk een maximale bijdrage voor de nieuwe marinierskazerne beschikbaar gesteld; Provinciale Staten € 15 mln. en de gemeenteraad van Vlissingen € 3 mln. In aanvulling op de bestuursovereenkomst inzake kostendeling grond dossier MARKAZ is de afspraak dat de kosten gelijkelijk worden gedeeld ook van toepassing is als het bedrag van € 18 mln. overschreden wordt, medio 2016 (door C-CDC aan provincie Zeeland) schriftelijk bevestigd.

Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten per kwartaal over de grote projecten. In de voortgangsrapportage over het 4^e kwartaal 2018 is voor MARKAZ aangegeven dat van het beschikbaar gestelde provinciale budget (€ 15 mln.) nog € 3,4 mln. resteert. Conform de bestuursovereenkomst afkoopsom bouwrijp maken dragen de provincie en de gemeente maximaal € 2,13 mln. bij aan de investering ten behoeve van de ontsluiting MARKAZ. Deze ontsluiting is onderdeel van de gebiedsontwikkeling Souburg II die op 4 februari 2019 van start is gegaan. Het resterend bedrag is ontoereikend voor bouwvoorbereidende werkzaamheden,

zelfs indien deze zich beperken tot het wettelijk minimum.

Regionale partijen gaan daarom uit van voorfinanciering, waarbij de kosten van de bouwvoorbereidende werkzaamheden primair door de provincie worden gedragen maar aansluitend bij Defensie in rekening worden gebracht. Hierdoor komt het financieel risico eenzijdig bij Defensie te liggen zonder in de positie te zijn hierin te kunnen (bij)sturen.

Directie Financiën & Control

Dedicated Business Contr V&P

Datum

16 april 2019

3.3 Juridisch

3.3.1 Staatsrechtelijk

Het Rijksvastgoedbedrijf is bij ministerieel besluit ingesteld als vastgoedbedrijf van en voor de rijksoverheid. Dienstverlening aan derden is op basis van het Besluit taak RVB alleen mogelijk indien een andere minister een schriftelijk verzoek indient, deze minister zichzelf (politiek) verantwoordelijk acht voor de betreffende derde, de derde de integrale kosten betaalt en de verzoekend minister zich garant stelt voor die betaling.

Bovengenoemd voorstel behelst wijziging van opdrachtgeverschap van rijks- naar regionaal niveau. Zowel de regio als Defensie hechten aan betrokkenheid van het Rijksvastgoedbedrijf bij zowel bepaling van de scope / omvang als directievoering van de bouwvoorbereidende werkzaamheden. Voorafgaand moet aan voorwaarden uit het Besluit taak RVB zijn voldaan. Dit vergt een politiek besluit (BZK en Defensie), waarvan het signaal uitgaat dat Defensie via een omweg over lijkt te gaan tot gunning. Dit signaal staat op gespannen voet met het tot dusver driemaal opschorten van de gunning om geen onomkeerbare stappen te zetten en de toezegging het overleg met de TRMC niet te verstoren en zal waarschijnlijk resulteren in vragen vanuit de TRMC en vanuit de Tweede Kamer.

3.3.2 Aanbestedingsrechtelijk

De bouwvoorbereidende werkzaamheden zijn in opdracht van Defensie voorbereid en aanbesteed. De aanbestedingsprocedure is feitelijk al doorlopen en inschrijving heeft al plaatsgevonden. In deze fase is gunning namens de regionale partijen niet meer aan de orde. Dergelijke wijziging had al in de aankondiging vermeld moeten zijn. De bouwvoorbereidende werkzaamheden liggen niet op het kritieke pad zodat er ook geen urgentie is om het opdrachtgeverschap te wijzigen (zie paragraaf Medezeggenschap).

Onlosmakelijk aan die werkzaamheden zijn advieswerkzaamheden verbonden die in opdracht van Defensie separaat al zijn aanbesteed en gegund. Dit zijn lopende en nog op te dragen advieswerkzaamheden. Bovengenoemd voorstel noopt tot coördinatie tussen uitvoerder(s) van bouwvoorbereidende werkzaamheden (in opdracht van de regio) en beide adviesbureaus (in opdracht van Defensie). Deze coördinatie kost extra capaciteit en tijd en daarmee geld. In voorkomend geval is escalatie op politiek niveau (BZK en Defensie) wenselijk/noodzakelijk.

Zowel bovenstaand mogelijk verschil in uitgangspunten als bovenstaande wijziging van het opdrachtgeverschap zal waarschijnlijk leiden tot een nieuwe aanbesteding van de bouwvoorbereidende werkzaamheden. Echter om aanbestedingsrechtelijke redenen kan dit niet op dezelfde wijze. De keuze en voorbereiding van een andere wijze van aanbesteding kost extra capaciteit en tijd en daarmee geld. Van de (7)

bedrijven die hebben ingeschreven en meermalen de gestanddoeningstermijn hebben verlengd is daarnaast onduidelijk hoe zij op de nieuwe aanbesteding zullen reageren noch of zij eventueel hierop met welk ander bedrag zullen inschrijven.

Projectdirecteur MARKAZ

**Directie Financiën &
Control**
Dedicated Business Contr V&P

Datum
16 april 2019