



Vlaams
Parlement

vergadering **C93**
zittingsjaar 2016-2017

Woordelijk Verslag

Commissievergadering

Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken

van 12 januari 2017

INHOUD

Verslag van het Rekenhof over verrekeningen bij het agentschap De Scheepvaart. Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken

– 37-B (2016-2017) – Nr. 1

VRAAG OM UITLEG van Bert Maertens aan Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn, over het rapport van het Rekenhof aangaande de verrekeningen bij het agentschap nv De Scheepvaart

– 488 (2016-2017)

3

Verslag van het Rekenhof over verrekeningen bij het agentschap De Scheepvaart. Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken – 37-B (2016-2017) – Nr. 1

VRAAG OM UITLEG van Bert Maertens aan Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn, over het rapport van het Rekenhof aangaande de verrekeningen bij het agentschap nv De Scheepvaart – 488 (2016-2017)

Voorzitter: de heer Dirk de Kort

De voorzitter: De heer Debucquoy heeft het woord.

Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof: Ik zal kort ons rapport toelichten. De keuze van dit onderwerp heeft te maken met het feit dat het beleidsdomein Openbare Werken het grootste aandeel overheidsopdrachten heeft in Vlaanderen, en het zijn ook de opdrachten waarmee de grootste bedragen gemoeid zijn. Het beleidsdomein Openbare Werken is een voortrekker in het correct toepassen van de wetgeving op de overheidsopdrachten.

Het is van belang te waken over de goede toepassing van die wetgeving opdat alle aannemers gelijke kansen zouden krijgen om overheidsopdrachten binnen te halen. Uit Europese studies blijkt dat een correcte toepassing van overheidsopdrachten en het correct organiseren van de aanbestedingen leidt tot een vermindering van de uitgaven met 20 procent. Dat werd ook getoetst bij de nieuwe Europese lidstaten op het moment dat ze overgeschakeld zijn op het Europese systeem voor de gunning van overheidsopdrachten.

Europa heeft recent ook beslist om beter te waken over de correcte toepassing van overheidsopdrachten in de verschillende lidstaten. Iedere lidstaat moet driejaarlijks rapporteren hoe hij steekproefsgewijs controle uitoefent over de correcte toepassing van de gunningsprocedures. In sommige lidstaten moet daarvoor een apart controleorgaan worden opgericht. In België bestaat er al een lange traditie van aandacht voor overheidsopdrachten en volstaat het dat het Rekenhof regelmatig audits uitvoert over die overheidsopdrachten om aan die Europese verplichting te voldoen.

Het gaat er ook om te sensibiliseren zodat de verrekeningen tot een absoluut minimum kunnen worden beperkt. De verrekening gebeurt in de laatste fase van de cyclus van de overheidsopdrachten, bij de uitvoering. Het is een document dat na de oplevering van de werken de werkelijke, nieuwe of gewijzigde hoeveelheden definitief vaststelt, eventueel tegen herziene of nieuwe prijzen. De verrekening kan zowel een extra uitgave als een minderuitgave betekenen. Dit onderzoek naar de verrekeningen is in een meerjarenperspectief gebeurd. Recent is nu nv De Scheepvaart aan bod gekomen, maar we zijn al sinds 2006 met deze sensibiliseringsactie bezig omdat we menen dat het correct omgaan met verrekeningen leidt tot een zuinig beheer van middelen.

Ons rapport beperkt zich tot alle aannemingen die opgeleverd zijn in 2012, 2013 en 2014. Het betreft een totaal initieel inschrijvingsbedrag van 153,3 miljoen euro.

Dat was een totaal van verrekeningen van 9 miljoen euro in min en 29 miljoen euro in meer. Dat wijst op een belangrijke wijziging van aannemingen tijdens de uitvoering van de opdracht.

We hebben ons beperkt tot de vijftien grootste dossiers wat betreft de bedragen. In totaal betekenen die vijftien dossiers bijna een derde van dat totaalbedrag. De grondige controle van die vijftien dossiers wordt in ons rapport uitvoerig gedocumenteerd en beschreven.

We zijn van mening dat in een tiental dossiers de verrekening in belangrijke mate te wijten is aan een gebrekkige voorbereiding. De oorzaken van die gebrekkige voorbereiding zijn een minder zorgvuldige raming van de vermoedelijke hoeveelheden, de plaatsing van opdrachten die niet aanbestedingsklaar zijn en soms de onzorgvuldig of laattijdig uitgevoerde voorbereide studies of onderzoeken. Waterbouwkundige projecten zijn vaak heel complex, maar complexiteit rechtvaardigt niet steeds alle onzorgvuldigheden.

Sinds we de audits hebben gerealiseerd bij nv De Scheepvaart, merken we dat nv De Scheepvaart diverse maatregelen heeft genomen binnen de organisatie om het voorbereidende traject te verbeteren. Op het moment van de audit konden we die echter niet allemaal beoordelen, omdat ze nog volop in implementatie zijn.

We hebben in één concreet aanbestedingsdossier gemerkt dat door een fout en een gebrekkige dienstverlening door een studiebureau nv De Scheepvaart uiteindelijk een schadevergoeding moest betalen van 1,6 miljoen euro. We hebben gemerkt dat nv De Scheepvaart het studiebureau in gebreke stelt en niet de moeite deed om de som terug te vorderen. Ondertussen is nv De Scheepvaart, dankzij onze audit, een onderzoek gestart.

Hier ziet u een vergelijking met de andere waterwegbeheerders.

We hebben ook gekeken naar de inbreuken op de overheidsopdrachtregelgeving. De voornaamste bemerkingen zijn altijd dezelfde, zoals bij de vorige audits. Bij de aanzienlijke uitbreiding of wijziging van de opdracht raakt men soms aan principes van transparantie, gelijkheid en mededinging. Men tracht soms de verrekening te misbruiken om onderhandse opdrachten uit te besteden. Dikwijls maakt men veel te weinig gebruik van de mogelijkheid om voor die posten waar de voorziene hoeveelheid achteraf met drievoud wordt overschreden, eenheidsprijzen te bepalen. Dat is natuurlijk geen verplichting, maar een faciliteit die de regelgeving vastlegt.

Over de verwijlinteressen hebben we positief nieuws te melden. Sinds 2011 heeft nv De Scheepvaart namelijk geen verwijlinteressen meer betaald. Zij hebben een soort gentlemen's agreement met de aannemers dat die niet systematisch hun betalingsdomeinen uitputten. In ruil vragen zij geen verwijlinteressen.

Sindsdien zijn er binnen het beleidsdomein MOW diverse richtlijnen opgesteld inzake het verrekeningenbeleid. Dat moet nog verder worden geformaliseerd bij nv De Scheepvaart. Op het moment van de audit merken we dat heel wat afspraken mondeling gebeuren, niet schriftelijk gedocumenteerd zijn en vaak op individuele basis en fragmentarisch gebeuren. Sindsdien neemt nv De Scheepvaart de nodige maatregelen. De minister heeft in het kader van de fusie tussen nv De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal extra aandacht te besteden aan het verrekeningenbeleid.

In ons rapport staan diverse aanbevelingen. Ik zal ze niet allemaal toelichten. U kunt ze lezen in ons rapport.

Ik kom tot de nabeschouwing. De verrekeningenaudits wijzen uit dat de verrekeningen vaak het gevolg zijn van onzorgvuldige voorbereide studies of grondonderzoek. We stellen vragen bij de verspreiding van de expertise over de diverse organisaties binnen het beleidsdomein Openbare Werken. Misschien kan er eens over worden nagedacht om die expertise te centraliseren.

We zijn van mening dat een goede voorbereiding van een overheidsopdracht kan leiden tot een zorgvuldige afhandeling van de verrekeningen en op die manier ook het zuiniger afhandelen van de verrekeningen. Met eenzelfde budget kan men meer 'value for money' creëren.

De minister heeft positief geantwoord op ons rapport en heeft diverse initiatieven aangekondigd die tegemoetkomen aan onze aanbevelingen.

De voorzitter: Minister Weyts heeft het woord.

Minister Ben Weyts: Voorzitter, ik stel voor dat ik eerst antwoord, gevolgd door de heren Danckaerts en Boelaert.

Ik ben het volkomen eens met de aanbeveling dat we opdrachten zorgvuldig moeten voorbereiden en goed moeten omgaan met wezenlijke wijzigingen aan de opdracht. Dat is natuurlijk essentieel om verrekeningen zo veel mogelijk te beperken. We hebben vanzelfsprekend dezelfde ambitie. Essentieel daarbij zijn uiteraard de noodzakelijke voorbereidende studies, een goede uitwerking van het bestek en een zo accuraat mogelijke inschatting van de benodigde elementen.

Ik wil daar echter onmiddellijk een kanttekening bij maken. We hebben uiteraard te maken met een zeer complexe structuur en materie. Het is geen exacte wetenschap, en het is zelfs nog complexer dan wegenwerken, omdat we ook met de waterbouwkundige problematiek zitten. Bij bodemonderzoek moeten we ook met een steekproefmechanisme werken. Dat maakt dat we de situatie nooit volledig en accuraat kunnen inschatten en soms voor verrassingen komen te staan.

Op het gebied van wezenlijke wijzigingen aan een opdracht tijdens de uitvoering hebben we een stap vooruitgezet met onze 'leidraad wijzigingen aan de opdracht' van eind 2015. Die biedt richtlijnen om wezenlijke van niet-wezenlijke wijzigingen te onderscheiden, maar verduidelijkt ook bepaalde begrippen. Wat is bijvoorbeeld een wijziging? Wat betekent een aanvullende opdracht? Hoe moet een spelling van hoeveelheid worden gedefinieerd? Ik heb ook de opdracht gegeven de bestaande instrumenten te actualiseren en te verbeteren en te zorgen voor kennisdeling, met goede praktijken en het volgen van opleidingen.

Ik kom dan bij de aanbeveling over de heronderhandeling van eenheidsprijzen bij drievoudige overschrijding van de hoeveelheden. Ik denk dat we dit echt geval per geval moeten evalueren. We moeten er ook rekening mee houden dat, als kostenreductie de ambitie is, het niet altijd zo is dat we een lagere prijs kunnen verkrijgen. We hebben verdere tools uitgewerkt, zoals eDelta – ik kom daarop zo meteen terug – en MEDIAAN. MEDIAAN staat voor Medium voor Economische Data, InformAtie en Applicaties over overheidsopdrachteN, en is sinds februari vorig jaar toegankelijk.

Inzake het verhalen van schade bij het studie bureau loopt momenteel een onderzoek. Chris Danckaerts kan daar straks dieper op ingaan. Beroep op een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is een mogelijkheid. Ik onderschrijf de aanbevelingen, maar de voorwaarden moeten natuurlijk ook altijd restrictief worden geïnterpreteerd. Een procedure kunnen we in bepaalde mate vermijden door gebruik te maken van raamovereenkomsten waarin meerdere kleine opdrachten worden gebundeld en waarbinnen we in dringende gevallen ook snel een bestelling kunnen plaatsen, zonder de klassieke procedures volledig te doorlopen.

De doorlooptijd van de verrekeningen en de maatregelen ter voorkoming, beperking en opvolging van verrekeningen onderschrijven we. Op dat vlak biedt de fusie tussen Waterwegen en Zeekanaal en De Scheepvaart natuurlijk ook de opportuniteit om de bestaande procedures, maatregelen en beste praktijken tegen elkaar af te wegen en in de nieuwe gefuseerde entiteit De Vlaamse Waterweg de meest gangbare, meest efficiënte en beste praktijk toe te passen.

eDelta is er sinds juni 2016. In een vroeger stadium werden in eDelta de verrekeningen geregistreerd en opgevolgd met opgave van de verschillende stappen die werden gezet om tot een goedkeuring te komen, zodat er altijd een betere monitoring is van de lopende verrekeningen. Daarnaast hebben we twee dienstorders uitgevaardigd. De eerste dateert van midden juli 2016 en bevatte een volledige uittekening van het gewone betalingsproces, met concrete richttermijn

voor elke aparte stap. Die dienstorder werd uitgebreid toegelicht. Per provincie hebben we een presentatie georganiseerd, en op basis van de vragen die daarop naar boven kwamen, zijn we bezig met het opstellen van een FAQ-document met alle frequently asked questions. Dat wordt nu afgewerkt. In een tweede dienstorder zullen we het betalingsproces bij wijzigingen aan de opdracht uittekenen.

Deze audit is het sluitstuk van een lange reeks audits, waarmee ik onderschrijf dat er in dit beleidsdomein een brede aanpak vereist is. Op basis van de rapporten van de afgelopen jaren zal ik een stand van zaken laten opmaken. Die zal een overzicht bevatten van de realisatie van de geformuleerde aanbevelingen in het verleden en de goede praktijken die dat heeft opgeleverd. Ook zullen we aangeven welke de opportuniteiten voor meer samenwerking zijn en waar een pooling van competenties eerder aangewezen is. De aanbevelingen zullen ook ter harte worden genomen in de lopende synergieprojecten in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Bepaalde synergieprojecten zijn natuurlijk relevant bij de realisatie van die aanbevelingen en kunnen via integratie in die projecten ook op ruimere schaal worden toegepast binnen alle entiteiten van MOW.

De voorzitter: De heer Danckaerts heeft het woord.

De heer Chris Danckaerts, gedelegeerd bestuurder nv De Scheepvaart en waarnemend gedelegeerd bestuurder Waterwegen en Zeekanaal NV: Ik ga misschien voor een stukje in herhaling vallen in mijn toelichting omdat het Rekenhof al heeft geschetst wat de bevindingen zijn op basis van het verslag dat vandaag voorligt. Ik ga daar niet verder op ingaan. We hebben ten aanzien van het Rekenhof duidelijk gesteld dat er een correcte analyse is gemaakt van de verrekeningsproblematiek bij De Scheepvaart. We hebben op het voorlopig verslag gereageerd. Een aantal van onze kanttekeningen zijn verwerkt in het rapport dat vandaag voorligt. Van mijn kant kan ik alleen bevestigen dat de vaststellingen die in het rapport zijn gedaan, overeenstemmen en correct zijn gebeurd.

Het Rekenhof wijst er duidelijk op dat er nood is aan verbetering. Verbetering omvat voor een stuk zaken die wij al hebben opgenomen, op basis van de resultaten van de vorige audits en ondertussen ook hebben opgenomen op basis van het rapport van het Rekenhof voor de verrekeningen bij De Scheepvaart zelf.

Sta me toe om toch een paar kanttekeningen te maken en een aantal zaken in een ander perspectief te plaatsen. Dat is niet om afbreuk te doen aan het rapport dat vandaag voorligt, maar zoals aangegeven is de analyse toegespitst op een vijftiental dossiers. Er worden uiteraard dossiers uitgehaald waarvoor men bepaalde criteria heeft vooropgesteld. Langs de andere kant zijn er uiteraard de andere 92 dossiers. Als we daarvoor de berekeningen van de percentages gaan maken, dan resulteert dat in een verrekeningspercentage van 6,82 procent gesaldeerd, dat wil zeggen min en meer samengeteld, en 11,89 procent niet gesaldeerd. Dat doet me er toch toe besluiten, met alle respect, dat binnen het werkingsgebied waarin de aanneming voor waterwerken zich situeert en de onzekerheden die daar toch bij optreden, dat al bij al redelijke percentages zijn voor die aannemingen. Dat is een eerste kanttekening.

De tweede kanttekening – en daarvoor verwijs ik naar hetgeen waarop de minister daarnet alludeerde – is dat de omgeving waarin waterbouwkundige werken worden uitgevoerd, gepaard gaat met een aantal onzekerheden. Vaak moeten milieu- en hygiënische onderzoeken worden uitgevoerd, moeten bodemtechnische onderzoeken worden uitgevoerd, en zoals jullie ongetwijfeld weten gebeurt dat volgens een bepaalde standaardmethodiek die gebaseerd is op steekproefsgewijs onderzoek. Dat betekent dat men nooit alles detecteert en dat men 'en cours de route', dus tijdens de uitvoering, soms wordt geconfronteerd met onvoorziene omstandigheden waarvoor op dat moment een oplossing moet worden gezocht. Het is een

illusie ervan uit te gaan dat elke aanneming kan worden afgesloten zonder verrekening, zonder een overeenkomst te maken waarin hoeveelheden worden aangepast aan de werkelijke hoeveelheden of waarin voor bepaalde accidenten of vaststellingen tijdens de uitvoering een oplossing moet worden gezocht. Die inherente risico's vertalen zich automatisch in verrekeningen.

Tot slot: mijn laatste bedenking is dat we er toch alles aan doen om, wanneer er sprake is van het vaststellen van overeengekomen prijzen, die overeengekomen prijzen op een correcte manier te bepalen, dat wil zeggen de vergelijking te maken met andere aanbestedingen, prijsadviezen te vragen aan de afdeling technische ondersteuning en die prijsadviezen ook te volgen. Dat bevestig ik duidelijk. Dat zorgt ervoor dat we duidelijke verantwoordingen kunnen voorleggen voor het geval er sprake is van overeengekomen prijzen.

Hoe gaan we om met de invulling van die aanbevelingen? Ik heb al gezegd dat we om te beginnen de feitelijke vaststellingen aanvaarden. We onderschrijven ook de vijf aanbevelingen die het Rekenhof naar voor heeft geschoven. Voor elk van die aanbevelingen zijn voor een stukje al maatregelen in uitvoering, zijn andere maatregelen geïdentificeerd en zullen ze verder worden aangevuld met nieuwe maatregelen en met nieuwe initiatieven. De minister heeft ook al verwezen naar de problematiek van een betere beheersing van de verrekeningen. Enerzijds gaat het om 'lessons learned' uit andere audits en anderzijds gaat het om bijkomende maatregelen die wij zullen toepassen naar aanleiding van de audit.

Er is ook gerapporteerd over dit rapport aan onze raad van bestuur. Er is ook gerapporteerd aan het auditcomité. Het auditcomité zal uiteraard nauw opvolgen hoe we met die verdere aanbevelingen omgaan.

Wat de vijf aanbevelingen zelf betreft, gaat het om te beginnen over het zorgvuldiger voorbereiden van aannemingen. De verbeteractie die zich op dat vlak aandient van onze kant is dat wij willen inzetten op doorgedreven projectmanagement, dat we dat samen willen doen met voorlopig de zusterorganisatie, maar die binnenkort wordt geïntegreerd binnen de Vlaamse Waterwerken. We willen er ten tweede ook voor zorgen dat er een sterk projectmanagement is, dat voor iedereen duidelijke procedures vastlegt om met de materie van verrekeningen om te gaan. Het gebruik van eDelta is ondertussen ingeburgerd. Voor elke van de opdrachten wordt eDelta gebruikt. Dat is een vorm van contractmanagement. Het betekent dat elke projectingenieur automatisch werkt in een systeem waar standaardteksten beschikbaar zijn, waar modelteksten beschikbaar zijn, waar ook catalogi van bestekposten beschikbaar zijn. Dat is meteen ook een kwaliteitscontrole voor bestekken die worden gemaakt. Projectleiders krijgen de prijsherzieningsformule aangereikt die specifiek van toepassing is op bepaalde soorten opdrachten.

Een ander initiatief dat we nemen, is dat we inzetten op het preciezer ramen van de hoeveelheden.

Vroeger – en misschien af en toe nog steeds – gebeurde dat met de losse pols. Er werden dan snel wat berekeningen gemaakt. Ik doe dat zelf ook nog, want ik ben nog niet erg vertrouwd met de nieuwe systemen. Heel wat mensen maken inmiddels gebruik van driedimensionale programma's om bijvoorbeeld grondverzet en de risico's ervan zo nauwkeurig mogelijk te berekenen. Er kan werk worden gemaakt van de kwalitatief-technische voorstudies, maar het steekproefmechanisme blijft toch altijd een feit. Er wordt systematisch gewerkt in een digitale omgeving, waarbij bestaande toestanden in een geografisch informatiesysteem worden ingebracht, zodat nauwkeurige opmetingen kunnen worden gemaakt ter voorbereiding van de bestekken.

Wat de wezenlijke wijzigingen betreft, is er de 'Leidraad wijzigingen aan de opdracht'. We hebben werk gemaakt van afhandelingsprocedures. Misschien het

belangrijkste is wel dat we een aantal raamcontracten voor onder meer baggerwerken in de markt hebben gezet, wat moet toestaan om bij een wezenlijke wijziging onmiddellijk een beroep te kunnen doen op raamcontracten met prijzen verkregen op basis van een marktbevraging.

De wetgeving stelt dat het niet verplicht is om eenheidsprijzen te heronderhandelen. Ik onderschrijf de aanbeveling. Ik stel ook vast dat dit bij aannemingen ten behoeve van De Scheepvaart slechts met mondjesmaat is gebeurd. We moeten er goed over waken dat bij de drievoudige overschrijding van prijzen er een aanleiding is om prijzen te herzien. De prijzendatabank vervat in het instrument MEDIAAN is een ideaal instrument om prijsvergelijkingen te maken. Projectingenieurs zullen ook worden verplicht om in geval van overschrijding en niet-onderhandeling dat zo aan te pakken. Ten slotte zullen we onze mensen een opleiding in onderhandelings technieken met aannemers aanbieden.

Een derde aanbeveling kwam er naar aanleiding van het project inzake de brug van Vroenhoven. De Scheepvaart had nagelaten om het studiebureau dat ten dele aansprakelijk was voor de meerkosten van schadevergoedingen in gebreke te stellen. Experts hebben meegedeeld dat er weinig hoop is dat we alsnog een deel van de schadevergoedingen op het bureau zullen kunnen verhalen. We moeten in de toekomst daarvoor aandacht hebben en daartoe een procedure 'Ingebrekestelling' aan onze mensen meegeven.

Ik onderschrijf de aanbeveling van het Rekenhof om het beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking restrictief toe te passen. Dat moet juridisch goed worden gescreend, en de 'Leidraad wijzigingen opdracht' zal daarbij zeker behulpzaam zijn. Dat gebeurt vandaag al, onder meer via de toepassing van de raamcontracten. Ten slotte is er het fusietraject, dat moet toestaan om te stroomlijnen en ervoor te zorgen dat de verrekeningsprocedures worden omgezet in duidelijke doelstellingen en indicatoren die worden opgenomen in het ondernemingsplan voor De Vlaamse Waterweg. Daaraan moet de nodige monitoring worden verbonden.

De voorzitter: De heer Boelaert heeft het woord.

De heer Filip Boelaert, secretaris-generaal Departement Mobiliteit en Openbare Werken: Voorzitter, minister, parlementsleden, er zijn beleidsdomeinbrede aanbevelingen in het rapport waarvan u, minister, ons als managementcomité uitdrukkelijk hebt gevraagd om er opvolging aan te geven. De problematiek van overheidsopdrachten voor verrekeningen is een voortdurende zorg. We gaan om met zeer veel belastinggeld, en dat moet zorgvuldig gebeuren. De rapporten van het Rekenhof helpen ons om klemtonen te leggen. Ik overloop de vijf aanbevelingen.

Het zorgvuldiger voorbereiden van opdrachten is de eerste aanbeveling. In de juridische werkgroepen is gewerkt aan de opmaak van de bestekken. De standaardisatie realiseren we voor alles wat watergebonden is.

Die verschillende administraties betreffen dan de twee waterwegbeheerders, maar ook Maritieme Dienstverlening en Kust, en de afdeling Maritieme Toegang van het departement. Daarover wordt op zeer regelmatige basis samengewerkt binnen een aantal werkgroepen, waarin elk van die entiteiten vertegenwoordigd is. De bestekken worden daarna ook online ontsloten via het al vermelde contractmanagementsysteem eDelta.

Wat de opmaak van de raming betreft, heeft de minister al aangegeven dat we sinds februari vorig jaar een beroep kunnen doen op Mediaan. Dat is een tool waarbij we de historie van heel veel prijzen kennen en waarbij we nagaan hoe we prijzen op een gemakkelijke manier kunnen opnemen. Bij latere heronderhandelingen kun je ook teruggrijpen naar Mediaan: wat heeft het bij een andere aannemer gekost? Wat heeft het gekost in gelijkaardige situaties? Hoe kunnen we hier onze onderhandelingspositie op de beste manier gaan voorbereiden?

Wat hier nog in de planning zit, is een bijkomend dienstorder uitwerken en uitrollen, vooral rond de tijdsbesteding en hoe we daarmee moeten omgaan. We leggen ook de laatste hand aan een heel aantal raamovereenkomsten. De minister en het Rekenhof verwezen er al naar dat je een aantal expertises moet gaan samenbrengen binnen het beleidsdomein. Wij hebben op dat vlak wel een traditie met de technische ondersteunende diensten, maar samen met het managementcomité van het beleidsdomein nemen we ook een aantal van die aanbevelingen gezamenlijk op. We verankeren dat in een aantal raamovereenkomsten, daar waar onze eigen technische diensten die capaciteit niet meer hebben. Die raamovereenkomsten stellen we ter beschikking van al onze klanten. Dat zijn dan in de eerste plaats de verschillende agentschappen, maar er is ook een mogelijkheid om buiten het beleidsdomein een beroep te doen op onze raamovereenkomsten, of daar willen we alleszins nog in voorzien.

Wat de opdrachtwijzigingen betreft in verhouding tot de bekende en beruchte Presstext-arresten, is intussen de 'leidraad wijzigingen' gerealiseerd. Daarbij hebben we vanuit het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken de kar getrokken binnen de hele Vlaamse overheid. Dit is dus een leidraad die niet alleen van toepassing gesteld is voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, maar in samenwerking met de collega's van het facilitair bedrijf ook voor de hele Vlaamse overheid en binnen de respectieve werkgroepen die dit bespreken voor de hele Vlaamse overheid. We proberen daar dus opnieuw een leidraad op te stellen die niet alleen voor onszelf van nut is, maar die toch door een heel stuk van de Vlaamse overheid gebruikt kan worden. Belangrijk is ook dat we via die leidraad heel gemakkelijk het percentage aan wijzigingen kunnen monitoren, omdat dat tot nog toe een van de bepalende elementen is geweest in de behandelingen volgens het Presstext-arrest.

We hebben dan ook een goede praktijk ingevoerd, namelijk het invoeren van de voorbehouden som. Daarbij voorzie je in een heel klein extra bedrag, om heel kleine extra wijzigingen op te vangen, zonder dat je daarvoor een hele verrekening en procedure moet doorlopen. Dat wil uiteraard niet zeggen dat die wijzigingen en extra vergoedingen niet verantwoord moeten worden. Ook die moeten door de aannemer verantwoord worden alvorens er tot een betaling kan worden overgegaan.

In recente rechtspraak worden de Presstext-regels wat versoepeld. Vroeger moest je elke wijziging toetsen aan dat Presstext-arrest en de heel stringente bepalingen die erin staan. Nu gaat het de richting uit dat je eerst alle uitzonderingsgronden mag gaan bekijken en pas op het einde naar het Presstext-arrest moet teruggrijpen. Men versoepelt dat dus wat. Dat wordt op dit moment ook verwerkt in de nieuwe regelgeving inzake overheidsopdrachten die op het federale niveau in voorbereiding is. Zodra die wijziging er komt, zullen wij uiteraard ook onze 'leidraad wijzigingen' daaraan moeten aanpassen.

Wat de prijsaanpassingen bij de overschrijding van hoeveelheden betreft, verwijs ik opnieuw naar het dienstorder van augustus vorig jaar, dat al een paar keer ter sprake is gekomen. Daarbij hebben we het betalingsproces heel gedetailleerd omschreven, maar we hebben ook een heel aantal heel concrete aanbevelingen opgenomen over hoe prijzen onderhandeld kunnen worden bij overschrijdingen. We proberen vooral ook onze ingenieurs bij te brengen dat je niet moet wachten tot een eindverrekening om met die onderhandelingen te beginnen. Je kunt de werkelijke verrekeningen ook opvolgen via een tool in het contractmanagementsysteem eDelta. Die tool heet eRio.

Ook hier doen we, als het over prijsaanpassingen gaat, een beroep op de Mediaan-databank, waar heel wat prijsinformatie en een hele historiek terug te vinden is van alle mogelijke prijzen die wij binnen Mobiliteit en Openbare Werken bedongen hebben.

Op zich beschouwen we deze aanbeveling voor een groot stuk als uitgevoerd. In het gebruik van die tools is het natuurlijk belangrijk dat we gaan monitoren wat de effecten zijn van het gebruik van de beide databanken en de beide rapporteringen, om te zien hoe zich dat vertaalt in de evolutie van prijzen ten opzichte van de markt op een later moment.

De onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, en het gebruik daarvan, is vertolkt in de 'leidraad wijzigingen aan de opdracht'. Er zijn verschillende soorten van onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking bij verschillende soorten van wijzigingen. We hebben de voorwaarden om die verschillende procedures toe te passen, sterk verduidelijkt in dat dienstorder. We hebben vooral een onderscheid gemaakt tussen een aantal aanvullende opdrachten en herhalingsopdrachten.

In de uitvoering hier zit vooral het blijven investeren in kennisopbouw, maar ook in opleidingen. Vanuit onze centrale dienstverlening van de afdeling Technische Ondersteuning voorzien we meerdere keren per jaar in een basisopleiding voor nieuwe mensen. Nieuwe technische mensen die met overheidsopdrachten te maken hebben, krijgen meerdere keren per jaar de kans om een basisopleiding te volgen. Maar het is niet omdat je één keer een basisopleiding gehad hebt, dat het daarmee gedaan is. Die overheidsopdrachtenwetgeving is voortdurend in evolutie. Dat wil zeggen dat we ook voortdurend een bevraging doen over de opleidingsnoden. We willen dan ook een à twee keer per jaar in een aangepast opleidingsaanbod voorzien voor de verschillende agentschappen in de verschillende provincies. Dat doen we vanuit onze rol van tweedelijns-ondersteuning overheidsopdrachten die we vanuit het departement voor onze agentschappen willen opnemen.

De vijfde aanbeveling vraagt om een afdoende instrumentarium voor de behandeling van de verrekeningen. Ook daaraan is in de dienstorder aandacht besteed. We maken duidelijk hoe een correct betalingsproces kan verlopen. Het start uiteraard bij het belang van tijdige betalingen om verwijlintresten te vermijden. Een aantal begrippen worden duidelijk gedefinieerd, zoals het begrip 'schuldvoordering'. Het is de bedoeling om dit allemaal uniform toe te passen binnen ons beleidsdomein. Er zijn ook tips en voorschriften rond bepalingen die kunnen worden opgenomen in opdrachtdocumenten: hoe een betalingsprocedure precies verloopt en wat je kunt doen in verband met de wijziging van verschillende opdrachten. Een kernbegrip bij het opstellen van dat dienstorder was dat het moest actueel zijn. Een overheidsopdrachtregelgeving is in beweging. Wij moeten dat dienstorder continu bijwerken. Het moet ook heel concreet en praktisch bruikbaar zijn. We moesten ook proberen een dienstorder te maken dat voor minstens het hele beleidsdomein van toepassing kon zijn.

Er zijn grote krachtlijnen inzake de verrekening, vooral dan in verband met goede praktijken over het bijhouden van het dagboek der werken, en het tijdig geven van de schriftelijke wijzigingsbevelen. Ik zei het daarnet al: wacht niet op een eindverrekening om al te beginnen met gesprekken en onderhandelingen met aannemers.

Een zesde aanbeveling in verband met het afdoende instrumentarium voor de behandeling van verrekeningen betreft een tweede dienstorder in de loop van 2017. Minister Weyts verwees daar ook naar. Daarin willen we de betalingsprocessen bij wijzigingen toelichten. Het zal gebaseerd zijn op dezelfde kernbegrippen: het zal actueel moeten zijn, zo globaal mogelijk en praktisch bruikbaar.

We zetten ook in op de verdere ontwikkeling van eDelta. We zijn trots op dat systeem omdat het is gegroeid vanuit de administraties van Openbare Werken en intussen in de hele Vlaamse overheid wordt gebruikt. Het is via het voorzitterscollege geagendeerd. Daar is men akkoord gegaan dat de hele Vlaamse administratie het zou gebruiken. Het laat ons vooral toe om een heel aantal termijnen heel nauwgezet op te volgen. Als die termijnen overschreden worden, krijgen wij herinneringen

vanuit het systeem. Het geeft ook een aantal heel goede instrumenten om de doorlooptijden efficiënter en korter te maken. Zo is er de digitale goedkeuring. Wij doen al heel lang proeven met de digitale ondertekening van documenten. Ook de regering werkt op dit moment helemaal digitaal. Binnen overheidsopdrachten is dat een veeleer recent verschijnsel. Wij zetten daar volop op in. Dossiers moeten nu heel vaak van Antwerpen naar Brussel en terug. Dat neemt allemaal veel tijd in beslag. Je hebt daarbij veel handtekeningen van verschillende partijen nodig. Met de digitale handtekening kun je dat oplossen. Dat is inderdaad verworven technologie, maar het is toch niet altijd even gemakkelijk om digitale handtekeningen op te zetten. Er doen zich nog altijd problemen voor die te maken hebben met identity management. Het facilitair bedrijf is dat aan het uitklaren.

Het eloket is bij ons al operationeel. Via het eloket kan elektronische gegevensuitwisseling met de opdrachtnemer worden georganiseerd.

Dan zijn er nog de synergieprojecten rond automatisering, baggerwerken, controles op werken, projectmanagement en de technisch ondersteunende dienstverlening. Dat laatste was geen echt synergieproject bij aanvang van deze legislatuur, maar is er gekomen door de reorganisatie die ik heb doorgevoerd binnen het departement. Tot voor begin 2016 zaten de overheidsopdrachten op twee plaatsen binnen het departement. Je had prijstechniek, en je had aanbevelingen inzake aanbestedingen binnen de afdeling Technische Ondersteuning. En dan had je de juridische kant van de overheidsopdrachten, bij de afdeling Juridische Dienstverlening. Sinds medio 2016 hebben wij die twee samengebracht in de afdeling Technische Ondersteuning. Zo is alle expertise inzake overheidsopdrachten in één afdeling aanwezig. Zij kan daar dan gecoördineerd en gecombineerd worden, met het oog op de adviezen voor de agentschappen.

In het synergieproject rond automatisering werken we vooral aan de uitwisseling van data en gegevens. Die kunnen automatisch verlopen. We zijn al gestart met het openstellen van onze eigen IT-contracten. De uitwisseling van data via de tool 'beheer van kunstwerken – inspectietool/beheerstoepping' is daarvan een eerste toepassing.

Voor het synergieproject baggerwerken gaat het uiteraard in grote mate over prijsaanpassingen als er vermoedelijke hoeveelheden worden overschreden.

Het synergieproject controles op werken is gericht op het verbeteren van kosten- en risicobeheer en efficiëntieverhoging. Daar komen we nu in de werkgroep op het bepalen van een aantal stopmomenten waar bepaalde regels uit de overheidsopdrachten moeten worden toegepast. We koppelen ook telkens een risicoanalyse per type werk aan een minimaal niveau van toezicht. Doordat het personeelsmanagement door de jaren heen is veranderd, moet je met minder mensen meer werven doen. Daarom moet je de momenten bepalen waarbij er zeker iemand op de werf aanwezig moet zijn om een controle te kunnen doen. Voor een normale betonstort is dat minder nodig, maar voor bepaalde wapeningsactiviteiten is dat absoluut noodzakelijk.

In het synergieproject projectmanagement gaat het vooral over het zorgvuldiger voorbereiden van die opdrachten, het omgaan met dat Pressetext-arrest. Ook andere gevallen, die al aan bod zijn gekomen, worden binnen dit synergieproject opgenomen.

De relevantie van deze verschillende synergieprojecten betreft vooral de uitwisseling van kennis en beste praktijken, het stroomlijnen van de rapporteringen die vroeger in elk agentschap afzonderlijk gebeurden. Door deze afstemming leren we van elkaar. We valoriseren die leerpunten. We pakken vaker gemeenschappelijke projecten meer gezamenlijk aan. Er waren wel gemeenschappelijke projecten, maar iedereen pakte die op zijn eigen manier aan. We willen komen tot een standaardprojectplan voor infrastructuurwerken.

Tot slot, via de technisch-ondersteunende diensten willen we onze dienstverlening en het samenwerkingsproces optimaliseren. Daar heb je het zorgvuldiger voorbereiden van die opdrachten, opnieuw de Preetext, de overschrijding, de adviezen bij overschrijding van hoeveelheden van overheidsprocedures zonder bekendmaking van de landingsprocedures en het instrumentarium dat we genoemd hebben.

Ook de raamcontracten heb ik al toegelicht. We bieden deze vanuit de technisch-ondersteunende diensten. We werken ook met een dienstencatalogus van de dingen waarvoor je op ons een beroep kunt doen.

Last but not least, vorig jaar hebben we het principe van accountmanagement ingevuld vanuit onze technisch-ondersteunende diensten. Dat zijn een viertal verschillende afdelingen die met een eigen expertise en discipline bezig zijn. Waar ieder agentschap vroeger afzonderlijk contact legde met elk van die dingen, bieden wij nu de dienst aan dat we voor de agentschappen nagaan welke verschillende services men van ons nodig gaat hebben in het hele proces, en dan proberen we die zelf op elkaar af te stemmen en bieden zo een bijkomende dienst aan aan onze agentschappen.

De voorzitter: De heer Maertens heeft het woord.

Bert Maertens (N-VA): Ik diende mijn vraag in naar aanleiding van de berichtgeving over het rapport. Nadien is beslist om hier een uitgebreide zitting over te organiseren. Ik zal u niet vervelen met het voorlezen de vraagstelling. Alles is al uitgebreid beantwoord. Ik wil u bedanken, mensen van het Rekenhof, minister, mijnheer de secretaris-generaal en mijnheer de gedelegeerd bestuurder, voor uw toelichtingen. We zijn zeer tevreden dat u zo lang bij ons bent gebleven daarvoor.

Ik geef toch een aantal beschouwingen. Het is goed dat dergelijke audits blijven gebeuren, zeker in gevoelige sectoren, zoals heel het spectrum van mobiliteit en openbare werken, waar heel veel middelen circuleren en grote overheidsopdrachten voorkomen. De audits en rapporten houden iedereen – zowel politiek als administratie – scherp. De aanbevelingen worden gewaardeerd. Het is belangrijk om de aanbevelingen ter harte te nemen. Daar twijfel ik niet aan als ik uw uitleg hoor.

Mijnheer Danckaerts, u hebt dat geschetst. Enige nuance is op zijn plaats, uiteraard. Het is een soort momentopname. Slechts een beperkt aantal dossiers kan worden behandeld. Ik neem aan dat het Rekenhof – mocht het de middelen en mensen hebben – alles zou willen behandelen, maar dat is niet mogelijk. Het blijft een interessante steekproef.

Er gaan veel onzekerheden gepaard met de waterwerken. Wellicht is het de moeilijkste sector inzake de verrekeningen. Dat blijft iets dat de administratie en de politici irriteert. Dat zorgt voor heel wat wrevel bij de mensen die moeten beslissen over de schaarse middelen die beschikbaar zijn. Hier zitten enkele lokale bestuurders. Zij maken hetzelfde mee met aannemingen, bouwwerken in steden en gemeenten. Dat leidt telkens tot irritaties bij burgemeester en schepenen. Wij vragen dan aan de administratie hoe het zit, en zij hebben meestal een goede uitleg. De frustratie blijft, maar eigenlijk is daar een goede uitleg voor.

Heel de problematiek is ingewikkeld, ook bij de lokale besturen. Ik kan de minister van Binnenlands Bestuur vragen dat de leidraad van goede praktijken ingang vindt bij de lokale bestuurders. Ook zij kunnen daar sterk uit leren.

Wat mij betreft, en de meesten hier, voldoen de uitleg en het antwoord van de minister, de gedelegeerd bestuurder en de secretaris-generaal aan de verwachtingen die we hadden toen de resultaten van het rapport bekend geraakten. U formuleert heel veel acties en initiatieven die u wilt nemen. Het komt erop aan om die acties op het terrein waar te maken. De goede opvolging daarvan zal cruciaal

zijn, niet alleen bij de administratie maar ook politiek en bij de mensen van het Rekenhof. Daarvoor rekenen wij op de minister, en op u allen, en ook – we kijken er hoopvol naar uit – op de nieuwe Vlaamse Waterweg. We moeten van dat moment gebruikmaken om die procedures te uniformiseren en te verbeteren, om ze scherp te stellen, en om onze administratie nog performanter te maken. Wij hebben alle vertrouwen in u dat dit zal slagen.

De voorzitter: De heer Rzoska heeft het woord.

Björn Rzoska (Groen): Minister, het gaat om een doorgedreven audit. De betrokken administratie en uzelf hebben een uitgebreid antwoord gegeven. Ik heb er alle lof voor dat u veel van de punten in het rapport onderschrijft. Ik wil hier echter toch een drietal vragen stellen. Dat het uur al vergevorderd is, betekent niet dat we de vragen moeten schrappen.

Wat de ingebrekestelling betreft, heb ik de passages in het rapport over de brug van Vroenhoven natuurlijk goed gelezen. Op basis van de argumentatie die ik in het rapport van het Rekenhof heb gelezen, vraag ik me af waarom u aanvankelijk niet bent ingegaan op de ingebrekestelling. Een ingebrekestelling zou het studie-bureau naar een faillissement leiden.

Met hoeveel studiebureaus werkt u eigenlijk samen? Ik vraag dit om een heel eenvoudige reden. Ik vraag me soms af of de markt wel breed genoeg is. Ik draai de situatie eigenlijk om. Op mij komt het over alsof er een probleem is. Als er te weinig studiebureaus op de markt actief zijn die dergelijke werken aankunnen, komen we natuurlijk in een situatie waarin u niet tot een ingebrekestelling zou overgaan omdat het bureau er financieel niet goed voorstaat.

Ik weet dat in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken en in alles wat hiermee samenhangt, veel met studiebureaus wordt gewerkt. Het is me echter niet duidelijk welke vork hierbij wordt gehanteerd. Wat wordt nog volledig intern door de administratie voorbereid? Voor hoeveel projecten wordt een beroep gedaan op een extern studie-bureau? Is dat altijd het geval? Zijn er nog bepaalde projecten die volledig intern worden voorbereid? Dat is me niet duidelijk.

Ik heb nog een laatste vraag. Er wordt gesproken over fusies en over expertise-poolen. Dat zijn dure en gemakkelijke woorden. Wat betekent die centralisatie concreet? Ik zie dit ook gebeuren in andere beleidsdomeinen. Er is daarnet nog naar de ad-hoccommissie betreffende de alternatieve financiering verwezen. Ook daar komt een versnippering van expertise naar boven. Wat betekent het poolen, het centraliseren van expertise en het beleidsdomeinbreed werken eigenlijk? Ik zou graag een concrete invulling krijgen.

De voorzitter: Minister Weyts heeft het woord.

Minister Ben Weyts: Ik zal eerst een meer algemeen antwoord geven. Gezien de bedragen waarover het gaat, gaat het meestal om een Europese marktbevraging. Het is niet enkel de Vlaamse markt die wordt bevraagd. Er gelden verschillende voorwaarden, onder meer inzake de borgstelling. Voor studiebureaus geldt dit minder dan voor de algemene aanneming van werken. Net om te anticiperen en om een faillissement te vermijden, wordt een borgstelling gevraagd. We kunnen echter niets uitsluiten.

De heer Chris Danckaerts, gedelegeerd bestuurder nv De Scheepvaart en waarnemend gedelegeerd bestuurder Waterwegen en Zeekanaal NV: Wat de inzet van mensen voor de voorbereiding van studies betreft, moeten we natuurlijk de tering naar de nering zetten. We moeten erop inzetten in verband met bepaalde opdrachten die de regio uit te voeren. Dat betekent dat we moeten toezien op een goede uitvoering.

In het verleden zorgden we vaak met onze eigen mensen voor de volledige voorbereiding en de technische studies. Thans verzorgen we veeleer de regiefunctie. We laten de detailstudies door studiebureaus of zelfs binnen de aannemingsopdracht uitvoeren.

Dat is met betrekking tot de brug van Vroenhoven ook het geval geweest. Het gaat dan ook om een bijzondere brug. Voor mensen die daar eens in de buurt passeren, loont het zeker de moeite eens te gaan kijken. Het was een bijzondere brug en een bijzondere opdracht. Technisch gezien was het dan ook geen eenvoudige klus om tot een vergelijk te komen. Dat neemt niet weg dat op een of andere wijze toch een voorbehoud hadden kunnen inbouwen. Dat geef ik vandaag grif toe.

De heer Filip Boelaert, secretaris-generaal Departement Mobiliteit en Openbare Werken: Het gaat om een expertise die we vanuit de technische ondersteunende diensten gezamenlijk aanbieden. In ons kerntakenplan hebben we gesteld dat dit onze basis is. Om de expertise in huis te houden, willen we dat takenpakket zelf blijven uitvoeren. Dat basistakenpakket is erop gericht zo veel mogelijk bij te leren en nieuwe technieken te ontwikkelen. Die expertise kunnen we dan voor latere projecten gebruiken. Indien we een opdracht niet meer zelf aankunnen, bereiden we raamovereenkomsten voor die door onszelf worden opgevolgd.

Heel wat bruggen voor de scheepvaart worden intern berekend. Voor de brug van Vroenhoven geldt dit niet. De afdeling Expertise Beton en Staal bestaat uit mensen die dagelijks beton- en staalstructuren berekenen. We houden onze expertise op dat vlak in huis. Hierdoor kunnen we ook een controle op de opdrachten blijven uitoefenen.

Indien we dit niet zouden doen en die expertise niet in huis zouden houden, zouden we naar een Nederlandse situatie gaan. Daar is alles weggegeven. Als we nu samenwerken, bijvoorbeeld met betrekking tot de sluis in Terneuzen, zijn de Nederlanders jaloers op de expertise waarover wij momenteel nog beschikken.

De voorzitter: De bespreking en de vraag om uitleg zijn afgehandeld.