Vlaams Parlement

37-B (2018-2019) – Nr. 1
ingediend op 25 maart 2019 (2018-2019)

Verslag

van het Rekenhof

over de realisatie van het project Registratie, Ticketing en Boordcomputer bij De Lijn (ReTiBo)

verzendcode: OPE

Rekenhof



ReTiBo

Realisatie van het project Registratie, Ticketing en Boordcomputer bij De Lijn

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, maart 2019

Rekenhof

ReTiBo

Realisatie van het project Registratie, Ticketing en Boordcomputer bij De Lijn

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 22 maart 2019
Vlaams Parlement, 37-B (2018-2019) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen 7

Samenvatting 9

Hoofdstuk 1
Inleiding 15
1.1 Onderzoeksdomein 15
1.2 Onderzoeksaanpak 15

Hoofdstuk 2
Voorbereiding van het project 17
2.1 Voorbereiding project 17
2.2 Conclusies 20

Hoofdstuk 3
Uitvoering van het hoofdcontract 21
3.1 Uitgangspunt budgetopvolging 21
3.2 Verrekeningen 22
3.3 Aanpassingsvoorstellen en andere wijzigingen 25
3.4 Herzieningsovereenkomst 25
3.5 ALG08 28
3.6 ALG09 28
3.7 Minkosten 29
3.8 Totale kostprijs van het hoofdcontract 31
3.9 Conclusies 31

Hoofdstuk 4
Uitvoering van bijkomende contracten en andere projectkosten 33
4.1 Bijkomende contracten 33
4.1.1 Nevencontracten 33
4.1.2 Externe ondersteuning 34
4.2 Andere projectkosten 42
4.3 Andere projectkosten buiten het taakstellend budget 44
4.4 Conclusies 46

Hoofdstuk 5
Vergelijking tussen ramingen en werkelijke projectkosten 47
5.1 Raming 2009 47
5.2 Taakstellend budget 48
5.3 Vergelijking taakstellend budget en raming 2009 49
5.4 Totale projectkosten 50
5.5 Conclusies 53

Hoofdstuk 6
Algemene conclusies 55

Hoofdstuk 7
Aanbevelingen 57

Hoofdstuk 8
Reactie van de minister 59

Bijlage 1
Chronologie project ReTiBo 63

Bijlage 2
Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken 65

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

ALG	Algemene overeenkomst
AVM	Automatic Vending Machine
BAFO	Best and Final Offer
BICC	Business Intelligence Competency Center
BMC	Belgian Mobility Card
Bo	Deelproject Boordcomputer
COTS	Commercial Off-The-Shelf (standaardsoftware in plaats van maatwerk)
DOE	Dagelijkse Operaties en Exploitatie
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
ReTi	Deelproject Registratie- en Ticketingsysteem
ReTiBo	Registratie, Ticketing en Boordcomputer
THV	Tijdelijke Handelsvennootschap
TWB	Terechtwijzend bericht
SLA	Service Level Agreement

Samenvatting

In 2005 besliste De Lijn het ReTiBo-project te starten. In 2004 werd al een projectmanager voor Bo aangesteld, maar de projectorganisatie voor ReTi werd pas begin 2008 opgestart. De Lijn sloot daarvoor overeenkomsten af met externe ondersteuners, die de aansturing van het project grotendeels in handen namen. In 2009 raamde De Lijn de kostprijs van het totale project op 120,1 miljoen euro. Uiteindelijk heeft zij medio 2011 een overeenkomst gesloten met een tijdelijke handelsvennootschap (THV) die zou instaan voor de ontwikkeling en implementatie van zowel de hard- als de software voor ReTiBo. Het project diende tegen eind november 2014 afgerond te zijn. Tijdens de onderhandelingen over de overeenkomst deed De Lijn veel toegevingen inzake boeteen schadebedingen. Aangezien de kostprijs van de hoofdovereenkomst overeenkwam met de raming ervan uit 2009, werd de kostprijs in 2012 nog geraamd op ongeveer 122,4 miljoen euro. In 2015 was de geraamde kostprijs opgelopen tot 154,7 miljoen euro, maar de transitiebeheersovereenkomst vermeldde een taakstellend budget (het bedrag waarbinnen het project moet worden gerealiseerd) van 149,8 miljoen euro. In dit budget zijn een aantal kosten niet opgenomen, zonder dat dit werd meegedeeld aan de raad van bestuur. De totale projectkosten zullen dus nog hoger liggen. Deze ramingen en budgetten zijn overigens onderling nauwelijks vergelijkbaar.

De kostprijs van de hoofdopdracht steeg door een aantal verrekeningen. Vrij kort na de start van het project bleek al dat de timing niet zou worden gehaald, onder meer doordat de analyse van de vereisten na de contractafsluiting veel meer tijd in beslag nam dan voorzien en tot de conclusie leidde dat veel minder dan voorzien gebruik kon worden gemaakt van bestaande software. Doordat de vertragingen bleven toenemen, sloot De Lijn in de loop der jaren drie bijkomende overeenkomsten, waarbij zij zich steeds in een moeilijke positie bevond, onder meer door de beperkte boete- en schademogelijkheden in het bestek. De THV ontving ruime vergoedingen voor het geleden nadeel en de geleverde meerwerken, maar De Lijn kon maar beperkte boetes innen. De kostprijs van het hoofdcontract is opgelopen van 75 miljoen euro tot bijna 90 miljoen euro, rekening houdend met ongeveer 4,3 miljoen euro boetes. Het Rekenhof is van oordeel dat de betalingen voor ongeveer 3 miljoen euro onverschuldigd zijn.

Zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de uitvoering van het project kocht De Lijn buiten het hoofdcontract nog andere goederen en diensten aan, zoals MOBIB-kaarten en projectaansturings-, ICT- en kwaliteitscontrolediensten. Hoofdzakelijk door de vertragingen en de onderschatte nood aan analysewerk, steeg de kostprijs van de diensten sterk ten opzichte van de ramingen uit 2009 en 2012. Enkele van deze dienstencontracten werden voor de volledige duur van het project toegewezen aan dezelfde externen; andere contracten werden weliswaar hernieuwd, maar werden uiteindelijk altijd aan dezelfde firma's toegewezen. Dat kan de continuïteit van de dienstverlening ten goede komen, maar het ontbreken van een resultaatscomponent in de met hen afgesloten contracten kan risico's inhouden, zeker nu deze externen het project aansturen. De rapportering over de betalingen aan de externe steunverleners is daarenboven weinig transparant.

Het taakstellend budget bevat alle bovengenoemde kosten, maar ook buiten dat budget vonden betalingen plaats, bijvoorbeeld betalingen van vóór 2010, betalingen voor het langer onderhouden van Prodata en betalingen voor de nog altijd noodzakelijke reizigerstellingen. Eén van de grootste kostenposten, namelijk die voor de interne personeelsinzet, heeft De Lijn niet bijgehouden. Deze kosten kunnen dan ook niet geraamd worden.

De raming uit 2009 (ongeveer 120 miljoen euro), het taakstellend budget (149,8 miljoen euro) en de totale kostprijs kunnen niet zonder meer vergeleken worden, onder meer door de talloze wij-

zigingen in meer en in min aan het hoofdcontract, niet gerealiseerde goederenaankopen die in de raming 2009 waren begrepen, een rekenfout en de kosten die buiten het budget betaald werden. Het Rekenhof heeft de raming 2009 aangepast om ze te kunnen vergelijken met de totale projectkosten. Het kwam tot een aangepaste raming 2009 van ongeveer 112,8 miljoen euro. Het herberekende ook de totale uitgaven (ongeveer 159 miljoen euro, waarvan 4,3 miljoen euro kan worden gerecupereerd uit boetes) en stelde vast dat die ongeveer 9,1 miljoen euro hoger liggen dan het taakstellend budget. De reële kostenstijging bedraagt 41,9 miljoen euro, maar slechts tegenover ongeveer 7,5 miljoen euro ervan staan bijkomende leveringen en diensten. Het is bovendien onzeker of het project binnen het zo bepaalde budget zal kunnen worden gerealiseerd, aangezien de bijkomende vertragingen sinds september 2016 veel bijkomende uitgaven meebrachten, die niet voorzien waren bij de bepaling van het taakstellend budget. De Lijn stelde dat deze niet voorziene bijkomende uitgaven worden gecompenseerd door schrappingen op andere kostenposten, maar zij duidde die kosten niet en gaf niet aan welke impact dat heeft op het project. De Lijn heeft ook afgezien van 17% van de softwarevereisten, waardoor de kostprijs van het hoofdcontract kan dalen. Sommige van deze vereisten zal De Lijn zelf (laten) ontwikkelen, maar ook hier is het onduidelijk wat de impact op de initiële projectscope is.

ReTiBo

Realisatie van het project Registratie,
Ticketing en Boordcomputer bij De Lijn

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

In 2005 besliste De Lijn het strategisch project ReTiBo uit te voeren. Dat project bestaat uit twee componenten: een registratie- en ticketingsysteem (ReTi) en een boordcomputersysteem (Bo). Het impliceert de installatie van hardware op bussen en trams – validatoren, boordcomputer en chauffeursdisplay – en de ontwikkeling van software voor de registratie van de reizigers, maar ook voor de aansturing van andere systemen: verkeerslichtenbeïnvloeding, halteaankondiging, veiligheidscamera's, enz.

In 2011[1] sloot De Lijn een contract met de THV ProFa voor een totaalbedrag van 96.975.830,08 euro, waarvan 21.956.598,95 euro voor het onderhoud na de oplevering. De totale duurtijd van het project tot de oplevering bedroeg 169 weken en de einddatum was voorzien in november 2014.

Noch de tussentijdse opleveringsmomenten (mijlpalen), noch de contractueel voorziene einddatum werden gehaald. Ook sommige bijgestelde software mijlpalen werden niet volledig gehaald. Eind 2018 was het project nog altijd niet opgeleverd. Ook de kostprijs steeg en in 2015 werd een taakstellend budget vastgelegd van 149,8 miljoen euro. Bijlage 1 bevat een chronologisch overzicht van het projectverloop.

1.2 Onderzoeksaanpak

De vertragingen en de stijgende kostprijs kregen ook heel wat aandacht in het Vlaams Parlement[2]. Op 15 maart 2018 besliste de commissie Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) het project van dichterbij op te volgen via een voortgangsrapportage. In afstemming met de commissie MOW besliste het Rekenhof parallel een value for money audit uit te voeren, waarbij het zich richtte op de vraag in hoeverre De Lijn het project zal kunnen realiseren binnen het taakstellend budget, wat de uiteindelijke totale kostprijs zal zijn en welke prestaties werden geleverd aan De Lijn.

Het onderzoek bij De Lijn betreft de uitvoering van een project waarbij ook een private partij een belangrijke rol speelt. Het Rekenhof is echter enkel bevoegd om onderzoeken te voeren bij overheden, niet bij private partijen. Het onderzoek en het voorliggend rapport gaan dan ook bijna uitsluitend in op het project aan de zijde van De Lijn en doen geen uitspraak over de kwaliteit van de dienstverlening van de private partij.

---

1 Beslissing van de raad van bestuur van De Lijn van 8 juni 2011 tot toewijzing van de levering en indienststelling van een registratie-, ticketing- en boordcomputerplatform.

2 Behalve vele schriftelijke vragen werd het project onder andere in de volgende zittingen van de Commissie MOW besproken: 7 maart 2013, 10 oktober 2013, 27 maart 2014, 11 december 2014, 14 juli 2016, 22 juni 2017 en 15 maart 2018.

Het Rekenhof hanteerde de volgende onderzoeksvragen:

- Welke prestaties moesten volgens het bestek, de offerte, de herzieningsovereenkomst en latere afspraken geleverd worden, tegen welke prijs en tegen wanneer (alleen hoofdopdracht)?
- Zijn de prestaties geleverd conform deze afspraken, wanneer en tegen welke prijs, en welke prestaties zullen nog geleverd worden (alleen hoofdopdracht)?
- Welke directe financiële impact had en heeft de vertraging in de prestaties voor De Lijn?
- Bevat het taakstellend budget alle nog op te leveren prestaties?

De normen die het Rekenhof bij zijn onderzoek hanteerde zijn in hoofdzaak gebaseerd op de algemene normen van goed beheer. Daarnaast zijn er de wettelijke bepalingen inzake overheidsopdrachten, evenals de contractuele bepalingen. Het Rekenhof heeft gebruik gemaakt van documentenanalyse en een bevraging van De Lijn.

Het kondigde zijn onderzoek op 29 mei 2018 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de directeur-generaal van de Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn en de voorzitter van de raad van bestuur van de Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn.

Het Rekenhof sloot zijn auditwerkzaamheden af in december 2018. Voor het budget hield het rekening met het overzicht van 4 oktober 2018 dat De Lijn ter beschikking stelde. In het antwoord van 6 maart 2019 op het ontwerpverslag paste De Lijn een aantal bedragen aan. Het Rekenhof heeft deze echter niet meer verwerkt in het definitieve verslag, vermits ze nog niet gevalideerd zijn door de raad van bestuur en de bevoegde minister.

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof zijn ontwerpverslag op 5 februari 2019 voorgelegd aan de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn en aan de directeur-generaal van de Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn. Het Rekenhof heeft de commentaar van De Lijn, verstrekt met brief van 6 maart 2019, verwerkt in het verslag. Het antwoord van de minister van 18 maart 2019 is opgenomen als bijlage bij dit verslag.

HOOFDSTUK 2

Voorbereiding van het project

2.1 Voorbereiding project

Begin 2005 besliste de raad van bestuur van De Lijn het strategisch project ReTiBo uit te voeren[3], verwijzend naar de dringend noodzakelijke vervanging van het bestaande magneetkaartsysteem. De raad wilde tegelijk de door de overheid gewenste informatie over de reizigersverplaatsingen op een doeltreffende wijze kunnen registreren[4]. De Lijn stelde voor het deelproject Bo al in 2004 een projectleider aan, en tussen 2004 en 2008 werd het project in interne werkgroepen uitgewerkt. In een latere fase zou zij een bestek aan de raad van bestuur voorleggen.

Eerder in 2003 engageerden de federale, Vlaamse, Waalse en Brusselse regeringen zich al tot het nemen van maatregelen voor de integratie van het aanbod aan openbaar vervoer. Zij zouden de aantrekkingskracht van het openbaar vervoer verhogen met een ticketingsysteem, dat de reiziger met één ticket zou toelaten gebruik te maken van de dienstverlening van de vier openbaarvervoersmaatschappijen (De Lijn, NMBS, MIVB en TEC). In 2006 bevestigden de gewestelijke ministers van Mobiliteit en de federale staatssecretaris van Overheidsbedrijven dit engagement in een protocol van akkoord. De toegang tot het openbaar vervoer dat de vier openbaarvervoersmaatschappijen van België aanbieden, zou met één enkel ticket – het zogenaamde interoperabel ticket – tot stand gebracht worden[5]. De bestaande tickets zouden omgevormd worden tot een systeem met chipkaarten, kaartlezers en boordcomputers op alle voertuigen.

De samenwerking tussen de verschillende openbaarvervoersmaatschappijen lag echter tussen eind 2007 en eind 2009 stil[6]. Deze vertraging in de samenwerking had een impact op de bepaling van bepaalde specificaties voor software-ontwikkelingen en heeft de vertraging in het ReTiBo-project beïnvloed, doordat op het ogenblik van de afsluiting van de ReTiBo-overeenkomst in 2011, niet alle specificaties bepaald konden worden. Volgens De Lijn waren de inschrijvers daarover geïnformeerd tijdens de onderhandelingsprocedure. Indien het op punt stellen van de specificaties tot meerwerken zou leiden, zou dit geregeld worden volgens de in de offerte voorziene procedure. Niettegenstaande deze vertraging en het gebrek aan specificaties, hadden de verschillende maatschappijen elk afzonderlijk wel stappen gezet en heeft de MIVB al vanaf 2008 een smartcard uitgerold[7].

---

3 Raad van bestuur van 19 januari 2005, punt 13.

4 Beheersovereenkomst 2003-2009, operationele doelstelling 10 – telsysteem.

5 Protocol van akkoord d.d. 31 mei 2006.

6 Raad van bestuur van 18 november 2009, nota bij agendapunt 7 *Oprichting Belgian Mobility Card*.

7 De MIVB heeft onafhankelijk van de andere Belgische openbaarvervoermaatschappijen een smartcardsysteem uitgerold in navolging van het systeem van de RATP Parijs en in samenwerking met de RATP.

Begin 2008, drie jaar na de beslissing tot uitvoering van het project, startte De Lijn met de uitbouw van een projectorganisatie voor ReTi en stelde zij een externe projectmanager voor dit deelproject aan. In eerste instantie vulde zij de projectorganisatie in met eigen gekwalificeerde medewerkers, maar omdat zij onvoldoende beschikte over de noodzakelijke, gespecialiseerde kennis inzake smartcardconcepten en -technologie, besliste zij het interne projectteam te versterken met gespecialiseerde externe resources[8]. Deze externen vulden echter niet alleen de specifieke technische functies in, maar kregen ook in grote mate de aansturing van het project toegewezen.

In november 2009 werden de businessplannen ReTi en Bo voorgelegd aan de raad van bestuur[9]. Deze plannen beklemtoonden dat de boordcomputer een essentiële voorwaarde was voor de volledige realisatie van ReTi tegen eind 2013 en dat die boordcomputer al eind 2012 diende te zijn gerealiseerd. Samen met de businessplannen van Reti en Bo keurde de raad van bestuur ook de projectbudgetten goed: 62.685.220 euro voor het deelproject ReTi en 57.457.600 euro voor het deelproject Bo, samen 120.142.820 euro.

De Lijn besliste begin 2010 de beide deelprojecten ReTi en Bo in één procedure te gunnen, opdat één verantwoordelijke opdrachtnemer zou kunnen instaan voor de compatibiliteit tussen ReTi en Bo[10]. De Lijn heeft het bestek op 19 mei 2010 aan een selectie van kandidaten bezorgd, die op 20 juli de offertes moesten indienen. Alle ingediende offertes bleken echter onregelmatigheden te bevatten, zoals onvolledigheid. De raad van bestuur zette daarom op 1 september 2010 de lopende procedure stop en startte een nieuwe procedure. Uit het onderzoek naar de verklaring voor het gebrek aan kwaliteitsvolle offertes kwamen onder andere de korte termijn voor de indiening van de offertes, het betalingsschema en het boetepercentage naar voren. Voor de nieuwe procedure heeft De Lijn het bestek op enkele punten aangepast en liet zij meer tijd om een offerte in te dienen[11].

Hoewel de Lijn belang hechtte aan een tijdige oplevering van de werken en diensten, kwam dit niet tot uiting in de gunningscriteria van het bestek[12]. De Lijn stelt dat de opleveringstermijn een harde vereiste was en dus niet in een gunningscriterium kon opgenomen worden. De harde vereiste moest afgedwongen worden via de vertragingsboetes. Volgens het initiële bestek, goedgekeurd door de raad van bestuur, bedroeg het maximale boetepercentage voor laattijdigheid 10% van de totale aannemingssom[13]. De begeleidende stuurgroep herbevestigde tijdens de gunningsprocedure expliciet de keuze van 10%[14], onder meer omdat De Lijn er geen

---

8 Raad van bestuur van 4 maart 2009 – goedkeuring project en gunningwijze.

9 Raad van bestuur van 18 november 2009.

10 Raad van bestuur van 31 maart 2010, nota *Levering en indienststelling van registratie & ticketing en boordcomputersystemen.* Nota goedgekeurd in punt 15.

11 Raad van bestuur van 22 september 2010, punt 16, nota ReTiBo-marktbevraging op basis van een aangepast bestek.

12 In het bestek verwijst één gunningscriterium (*aanvaardbaarheid van de aannames die de (toegelaten) inschrijver vooropstelt teneinde een vaste prijs en vaste oplevertermijnen te kunnen garanderen*) – dat slechts voor 2,5 punten op een totaal van 100 meetelt – (gedeeltelijk) naar de opleveringstermijn, maar volgens De Lijn betreft dit niet de garanties van de leverancier op een tijdige oplevering, maar verwijst het enkel naar de kosten die De Lijn zelf zou moeten maken opdat de opleveringstermijn door de leverancier zou kunnen gegarandeerd worden.

13 Raad van bestuur van 22 september 2010, punt 16, nota ReTiBo-marktbevraging op basis van een aangepast bestek: *Gezien het belang van de in het bestek opgelegde timing voor het realiseren van de opdracht voorzag het bestek in een maximale boete van 10% van het totale marktbedrag wegens laattijdige uitvoering. In het aangepaste bestek wordt het boeteschema licht versoepeld (i.e. het boetebedrag per kalenderdag vertraging voor mijlpaal V4 wordt verminderd van 0,1% naar 0,025% voor de eerste zestig dagen vertraging en naar 0,05% per dag na meer dan zestig dagen; de maximale boete blijft evenwel behouden op 10%).*

14 Vergaderingen van 30 september 2010 en 21 februari 2011.

financieel voordeel bij heeft dat percentage te verlagen. Juridisch gezien was er evenmin een belemmering voor het behoud van dit percentage[15]. Tijdens de onderhandelingen stelde de THV evenwel dat een reductie van het boetepercentage tot 5% en een aangepast betalingsschema konden leiden tot het bijna wegvallen van de kosten voor het risico op vertragingen[16]. Op 14 maart 2011 besprak de stuurgroep voorgestelde wijzigingen aan het bestek. Het terugbrengen van de boete tot 5% was één van de voorgestelde wijzigingen opgenomen in een exhaustieve bijlage bij de notulen van de stuurgroep, maar de notulen vermelden geen bespreking, noch goedkeuring van deze wijziging. De stuurgroep zou de belangrijkste wijzigingen aan de raad van bestuur voorleggen op 15 maart 2011, één dag voor de publicatie van het terechtwijzend bericht (TWB). Uit de notulen van 15 maart blijkt evenwel niet dat de wijzigingsvoorstellen werden voorgelegd, noch dat het bestek werd besproken, hoewel het aan de raad van bestuur toekomt wijzigingen aan het bestek goed te keuren.

Het TWB van 16 maart 2011 heeft de door de THV gevraagde wijzigingen aan het boetepercentage en het betalingsschema, samen met een inperking van de mogelijkheid schade op de leverancier te verhalen, vastgelegd. Uit de latere, opeenvolgende offertes van de THV bleek dat de daling van de kosten voor het risico op vertragingen veel beperkter was dan beloofd, namelijk slechts 235.000 euro. De boetemogelijkheden moesten de *harde* vereiste van de opleveringstermijn garanderen maar het is duidelijk dat ze te beperkt waren om de vereiste hard te maken.

De raad van bestuur en de Vlaamse Regering keurden achtereenvolgens op 8 juni 2011[17] en 17 juni 2011[18] de toewijzing van de levering en indienststelling van een registratie-, ticketing- en boordcomputerplatform goed. Op 8 augustus 2011 werd de gunningsbeslissing aan de THV betekend, waardoor de opdracht tussen de partijen werd gesloten. Het bestek, de aangepaste offerte en de finaal aangepaste offerte van de THV vormden het contractueel kader. De kostprijs van het hoofdcontract bedroeg volgens de offerte 75.019.231,13 euro: 74.855.231,13 euro plus 160.000 euro voor het onderhoud gedurende de waarborgperiode[19]. Kapitaalsubsidies zouden deze kostprijs financieren. De onderhoudskosten voor hardware (tien jaar na de waarborgperiode) en software (vijf jaar na de waarborgperiode) zouden 21.956.598,95 euro bedragen, ten laste van de exploitatiebegroting van De Lijn. Deze onderhoudsperiode en -kosten worden in dit verslag niet verder behandeld.

De projectuitvoering vereiste behalve het hoofdcontract nog diverse bijkomende contracten. Hoewel bij de toewijzing van het hoofdcontract geen geactualiseerde raming werd opgemaakt, kan uit de initiële raming van 2009 geconcludeerd worden dat het om substantiële bedragen gaat met als belangrijkste posten 17.294.000 euro voor het projectbeheer, studie en ondersteuning, 9.642.500 euro voor de kaartkosten met inbegrip van de personalisatie, 5.857.860 euro voor een aantal hardwarekosten voor het deelproject ReTi en 8.269.000 euro voor operationele projectkosten en opleidingskosten.

---

15 In een arrest van 15 mei 2008 oordeelde het Hof van Cassatie over een verhoogde vertragingsboete dat artikel 66 AAV, waarvan werd afgeweken, niet tot de harde kern van de AAV behoort, zodat niet alleen de in het bestek uitgedrukte motieven, maar ook andere elementen in aanmerking genomen kunnen worden (Cass., 15 mei 2018, C.07.0404.N).

16 De kosten bedroegen volgens de eerste offerte ongeveer 816.000 euro.

17 Raad van bestuur van 8 juni 2011, punt 8.

18 Nota aan de Vlaamse Regering VR 2011 1706 DOC.0546 – ReTiBo-systeem.

19 Ten laste van de basisallocatie 1MBO ME013 6141 van de begroting van het Vlaams Gewest.

2.2 Conclusies

Hoewel het project ReTiBo het magneetkaartsysteem dringend moest vervangen, is dat systeem veertien jaar later nog altijd operationeel.

Voor het deel Bo werd al in 2004 een interne projectmanager aangesteld, voor het deel ReTi werd de projectorganisatie pas vanaf 2008 uitgebouwd en toen werd ook een externe projectmanager aangesteld. De Lijn bereidde de eerste aanbestedingsprocedure voor het hoofdcontract onvoldoende voor en moest die bij gebrek aan regelmatige offertes overdoen. Haar intentie de gunningsprocedure snel af te ronden, leidde aldus in de praktijk tot vertraging.

De Lijn perkte de mogelijkheden om schade te verhalen in, en het boetepercentage werd teruggebracht tot 5%, zonder dat zij daarvoor een uitdrukkelijke goedkeuring van de stuurgroep of de raad van bestuur bekwam, niettegenstaande de uitdrukkelijke tegengestelde beslissingen van deze organen op vroegere data. Het financiële voordeel dat daartegenover stond, was veel beperkter dan vooropgesteld. Hoewel het respecteren van de opleveringstermijnen een belangrijke vereiste was, kwam dat niet tot uiting in de gunningscriteria en de ingeperkte boetemogelijkheden vormden een onvoldoende incentive voor de leverancier om het contract tijdig uit te voeren.

De deelprojecten ReTi en Bo zijn als één project aanbesteed. Tal van te leveren prestaties, met aanzienlijke financiële implicaties, vallen echter buiten het hoofdcontract.

HOOFDSTUK 3

Uitvoering van het hoofdcontract

3.1 Uitgangspunt budgetopvolging

Bij de betekening op 8 augustus 2011 van de gunningsbeslissing voor het ReTiBo-project aan de THV, werd de datum voor de start van de opdracht vastgelegd op 16 augustus 2011[20]. Het bestek voorzag in een gefaseerde oplevering met een totale doorlooptijd van 169 weken en een finale oplevering op 11 november 2014. Toen het in 2012 duidelijk werd dat de projectoplevering niet op de voorziene einddatum zou kunnen worden afgerond en dat de tussentijdse mijlpalen niet zouden worden gehaald, leidde dat tot verschillende bijstellingen van zowel de termijnen als het budget.

Het projectbudget van ReTiBo valt grosso modo uiteen in de kosten van het hoofdcontract en die van de bijkomende contracten. Om het projectbudget op te volgen baseerde De Lijn zich aanvankelijk op de raming van 120,1 miljoen euro uit 2009[21], en niet op een geactualiseerd budget op het ogenblik van de toewijzing van het hoofdcontract. Dat bemoeilijkt de transparantie. Ook de rapportering aan de raad van bestuur lijdt daaronder. Op vraag van de raad[22] heeft het management daarom in mei 2012 een opvolgingsnota met een overzicht van de ReTiBo-projectinvesteringen voorgelegd[23]. Daarbij werd de uitgebreide indeling in posten en subposten van de raming 2009[24] verlaten en werd een nieuwe beperktere indeling opgemaakt, gebaseerd op enkele hoofdcategorieën[25]. Het geraamde budget van 120,1 miljoen euro werd opgesplitst naar deze nieuwe voorstellingswijze, maar een één-op-één vergelijking tussen beide ramingen is, door de grote verschillen, niet mogelijk. Tegelijkertijd werd ook op basis van de nieuwe indeling een geactualiseerde raming per subpost opgemaakt, waarbij de geraamde totaalkost beperkt steeg tot 122,4 miljoen euro.

Sinds medio 2012 hanteert De Lijn de voorstellingswijze van deze heringedeelde raming voor de opmaak van verdere ramingen en voor de financieel-budgettaire rapportering aan de raad van bestuur; in de latere rapporteringen detailleerde De Lijn de raming verder en vulde ze die ook aan.

---

[20] De oorspronkelijk voorziene uitvoeringstermijn liep van 1 juli 2011 tot 25 september 2014. De offerte vermeldt expliciet het volgende: *Het spreekt voor zich dat alle datums in het opleveringsplan in dezelfde mate zullen verschuiven indien het project om welke reden dan ook op een ander tijdstip zou starten.*

[21] De rapporteringen in de commissie MOW vertrekken ook altijd van het in 2009 geraamde budget van 120,1 miljoen euro.

[22] Raad van bestuur van 18 april 2012, punt 16.

[23] Opvolgingsnota 287 van 9 mei 2012 – overzicht projecten ReTiBo.

[24] Een samenvattende tabel voor het deelproject ReTi met 12 toelichtende Exceltabbladen en een samenvattende tabel voor het deelproject Bo met 11 toelichtende Exceltabbladen.

[25] Deze hoofdcategorieën betreffen negen posten: de posten 4 tot 9, zoals in hoofdstuk 4 vermeld; de posten 1 tot 3 betreffen respectievelijk het voortraject, de hoofdopdracht en de nevencontracten. De opvolgingsnota 287 uit 2012 bestond uit een hoofdtabel van 44 lijnen. Later werd de tabel geleidelijk uitgebreid en bevat nu 384 lijnen.

Vanaf 2017 toetst De Lijn de evolutie van het projectbudget en de verwachte uitgaven (forecast) aan het taakstellend budget, dat in de transitiebeheersovereenkomst 2017-2020[26] is vastgelegd op 149,8 miljoen euro (zie punt 5.2). Volgens De Lijn slaat het taakstellend budget uitsluitend op de investeringskosten. De kosten voorafgaand aan begin 2010 neemt De Lijn niet op[27], evenmin als de kosten betaald via de exploitatiebegroting. Daardoor zijn belangrijke kostenposten niet opgenomen in het taakstellend budget. Het werken met een taakstellend budget heeft nochtans als doel de aanbestedende overheid te responsabiliseren, waardoor dat geplafonneerd bedrag per definitie op de totale projectkostprijs slaat. De Lijn is overigens niet consequent bij het hanteren van haar definitie. Zo betreft één van de kostenposten opgenomen in het taakstellend budget de loonkosten van chauffeurs tijdens hun opleiding in het kader van ReTiBo, terwijl die betaald worden via het exploitatiebudget (zie punt 4.2). Ook in de raming van 120,1 miljoen euro uit 2009 zijn voor 6,4 miljoen euro kosten opgenomen die zouden betaald worden via het exploitatiebudget[28]. Verder zijn de meeste rechtstreeks aan het project gelinkte consultingkosten opgenomen in het taakstellend budget, terwijl de juridische consultingkosten er buiten worden gehouden. Het Rekenhof kan dan ook de interpretatie van het begrip taakstellend budget door De Lijn niet overnemen, vermits een taakstellend budget alle kosten moet vermelden, wat ook de betalingswijze is, om zo de volledige projectkost te kunnen aantonen.

De Lijn stelt dat het taakstellend budget gebaseerd is op de forecast, die op 22 april 2015 aan de raad van bestuur werd voorgelegd en op dat ogenblik 154.736.097 euro bedroeg. De berekening uit 2015 bevat echter een – door De Lijn erkende – rekenfout[29] waardoor de geraamde totale projectkost op dat ogenblik slechts 153.503.220 euro bedroeg. Het taakstellend budget uit de transitiebeheersovereenkomst van 149,8 miljoen euro is 4,9 miljoen euro minder dan de raming van april 2015 waarop dit budget volgens De Lijn gebaseerd is. De Lijn kon geen eenduidige verklaring geven voor dit verschil[30]. Rekening houdende met de rekenfout zou het taakstellend budget slechts 148,6 miljoen euro mogen bedragen. Zoals verder zal blijken, kunnen deze ramingen, het taakstellend budget zoals gedefinieerd door De Lijn en de totale projectkosten ook niet zomaar vergeleken worden.

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de zaken die een invloed hadden op de prijs van het hoofdcontract (75.019.231,13 euro). Een volgend hoofdstuk zal een overzicht bieden van de bijkomende contracten. Hoofdstuk 5 zal het verband leggen tussen de ramingen, het taakstellend budget en de uiteindelijke verwachte kostprijs.

3.2 Verrekeningen

Verrekeningen betreffen bijkomende vragen van leveringen of diensten vanwege De Lijn. De kostprijs ervan werd nog niet meegerekend in de initiële contractuele prijs. Zij doen de kostprijs stijgen, maar creëren vaak ook een bijkomende waarde (value) voor De Lijn.

---

[26] Beheersovereenkomst De Lijn 2017-2020. Transitie naar De Lijn 2.0. VR 2016 2312 DOC.1542/2BIS.

[27] Het niet opnemen van de kosten voor 2010 is volgens De Lijn logisch omdat de raming van eind 2009 een inschatting gaf van de toekomstige projectinvesteringen zonder de intentie kosten uit het verleden in kaart te brengen.

[28] Het betreft de overige operationele projectkosten uit de raming uit 2009 van het deelproject ReTi ten bedrage van 6.391.000 euro.

[29] De rekenfout bedraagt 1.232.877 euro (RVB 2015-04-22 – Opvolgingsnota Centrale Diensten – ReTiBo – kwaliteitscontrole – verrekening nr. 1 – overzicht (v2)).

[30] Zie punt 5.2.

Het totaal aan kosten van de verrekeningen, dat opgenomen werd in het taakstellend budget, bedraagt 6.145.619,75 euro.

Tabel 1 – Verrekeningen binnen het hoofdcontract

	Verrekening	Bedrag (in euro)
1	Aankoop van cradles voor de boordcomputer	1.348.165
2	Manual lock in plaats van autolock	-72.488,25
3	E-learning chauffeurs piloot	[31]115.250
4	Upgrade hardwareprocessor	965.448
5	Centrale werkplaats	0
6	Fotoscanners lijnwinkels	24.385
7	Positie connectoren DEC800 en CPU	22.875
8	Plaatsen switches in Hermelijntram en kusttram	365.445
9	Plaatsen tochtschermen trams	56.534
10	Aanpassing slot DC 800	112.010
11	Aanpassing dakkoffers kusttram	144.186
12	AVM (Automatic Vending Machines) zonder cashfunctie	1.761.286
13	Software opleveringen	0
14	Switches en access points nieuwe voertuigen	188.777
15	E-learning chauffeurs	[32]360.033
16	Installatie DC/DC omvormer op belbussen	14.375
17	Aanpassing bel- en coachbussen	84.670
18	RETIBO – DOE	0
19	Aanbrengen nutsvoorzieningen voor de installatie van de AVM's en aanpassing hardware	713.924
	Totaal	**6.204.874,75**
	Totaal op taakstellend budget (cf. verrekeningen 3 en 15)	**6.145.619,75**

Voor een aantal verrekeningen deed het Rekenhof specifieke vaststellingen:

Verrekening 1: aankoop van cradles voor de boordcomputer

Volgens het bestek moest een boordcomputer geleverd en geïnstalleerd worden met een draagconstructie. Ook vroeg De Lijn een chauffeursdisplay, zonder daarvoor een verplichting tot het leveren van een draagconstructie op te leggen. In de finale offerte van de THV was wel een draagconstructie met connectoren (cradle) voor de display opgenomen, maar voor de boordcomputer was een draagconstructie enkel optioneel. De Lijn ging niet in op deze optie. De offerte was dan ook niet conform aan het bestek. De Lijn aanvaardde deze niet-conforme offerte, maar slechts enkele weken na de gunning vroeg zij de leverancier al om de optionele cradle (draagconstructie met connectoren) voor de boordcomputer, waar ze eerder niet op ingegaan was, toch te installeren. De verrekening leidt ertoe dat de installatie wel conform het bestek is.

[31] Een deel van de kosten (2.080 euro) wordt betaald via het exploitatiebudget en is dus niet opgenomen in het taakstellend budget.

[32] Een deel van de kosten (57.175 euro) wordt betaald via het exploitatiebudget en is dus niet opgenomen in het taakstellend budget.

Deze werkwijze toont echter aan dat De Lijn de offerte van de THV niet grondig had onderzocht tijdens de onderhandelingen. Pas na de gunning bestudeerde zij de aangeboden optie[33]. Aldus werden de basisprincipes van de overheidsopdrachtenregelgeving – gelijkheid, mededinging – niet gerespecteerd. Deze aankoop levert voor De Lijn ook geen bijkomende goederen en diensten op ten opzichte van wat in het bestek en de raming 2009 voorzien was. Daarenboven betreft het de aankoop van materiaal waarvoor geen specifieke vereisten gelden. Er waren dan ook geen redenen om deze bestelling niet via een afzonderlijke overheidsopdracht te laten verlopen, waardoor de mededinging kon spelen, met mogelijk lagere prijzen tot gevolg.

Verrekening 2: manual lock in plaats van autolock

Deze wijziging leidt tot een minderuitgave voor De Lijn. Uit de informatie blijkt echter niet of de THV deze kosten effectief heeft terugbetaald of gecompenseerd. De Lijn had dit bedrag tot in maart 2019 ten onrechte niet in mindering gebracht voor de berekening van de kostprijs van het contract, en dus van de raming van het taakstellend budget (zie punt 5.4). Pas naar aanleiding van het ontwerpverslag van deze audit heeft De Lijn dit alsnog verrekend.

Verrekening 18: ReTiBo – DOE

Omdat het DOE-project raakvlakken vertoont met ReTiBo gunde De Lijn een deel van het project aan de THV middels een wijziging aan de overeenkomst, waarbij werd overeengekomen dat een nieuwe onderaannemer van de THV de praktische uitwerking op zich zou nemen. De Lijn en de THV stelden deze onderaannemer in onderling overleg aan, zonder overheidsopdracht of mededinging, hoewel een eerdere marktbevraging veel interesse van bedrijven opleverde. De kostprijs van 4.963.150 euro werd aanvankelijk opgenomen in het projectbudget. Sinds 2015 wordt nog alleen de omschrijving vermeld zonder kredieten vermits de betalingen buiten het ReTiBo-projectbudget aangerekend worden.

Verrekening 19: aanbrengen van nutsvoorzieningen voor de installatie van de Automatic Vending Machines (AVM's) en aanpassing hardware[34]

Deze verrekening bevat twee delen: de nutsvoorzieningen ter voorbereiding van de installatie van de AVM's (deel 1, 618.636,37 euro) en aanpassingen aan de AVM's (deel 2, 95.287,22 euro). Volgens het bestek diende De Lijn deze voorbereidende nutsvoorzieningen uit te voeren, maar de verrekening heeft de opdracht aan de THV toegewezen. De verantwoordingsnota toonde met technische argumenten en de bescherming van intellectuele eigendomsrechten aan waarom deze werken niet met een afzonderlijke overheidsopdracht konden worden

[33] Tijdens de auditwerkzaamheden stelde De Lijn dit als volgt (11 oktober 2018): *De Lijn heeft geopteerd om na de gunning de voordelen van de cradle optie te onderzoeken.*

[34] De kosten voor de AVM's zijn ondertussen nog verder opgelopen. De AVM's dienen immers bijkomend aangepast te worden om contactloos betalen mogelijk te maken (cEMV). Op 3 oktober 2018 keurde de raad van bestuur daarvoor een gunning goed aan de THV voor een bedrag van 507.952 euro (onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, waarbij, om technische redenen, alleen aan de THV een offerte werd gevraagd). Deze kosten maken geen deel uit van de projectkosten, maar zijn mogelijks hoger dan de marktprijs, aangezien de opdracht niet in mededinging werd gesteld.

gegund[35]. Het detail van de uit te voeren werken toont evenwel een duidelijk onderscheid tussen de bouwkundige werken van deel 1 en de aanpassingen aan de machines van deel 2. De aangehaalde technische redenen en het beschermen van intellectuele eigendomsrechten lijken moeilijk aanvaardbaar voor deel 1. Een nieuwe overheidsopdracht, die tot meer concurrentie en een lagere prijs zou kunnen geleid hebben was voor dat deel dan ook aangewezen. Volgens De Lijn zou dit tot significante coördinatie-, compatibiliteits- en timingissues met de planning die destijds beschikbaar was, geleid hebben. Dit mag volgens het Rekenhof evenwel geen reden zijn om de regelgeving overheidsopdrachten niet te respecteren.

Totaal van de verrekeningen

Het totaal aan betaalde verrekeningen bedraagt 6.145.619,25 euro.

3.3 Aanpassingsvoorstellen en andere wijzigingen

Behalve de verrekeningen zijn ook andere veranderingen aangebracht met aanpassingsvoorstellen. De totale kosten van deze wijzigingen bedragen 2.377.061 euro (zie punt 5.3). Ze worden deels geregeld in ALG09 (zie punt 3.6). Daarnaast heeft De Lijn een provisie van 1.000.000 euro voorzien voor uitbouw voertuigen (bestemmingaanduiders, haltedisplays, ...).

3.4 Herzieningsovereenkomst

Al vrij snel bleek dat de THV de tussentijdse opleveringsmomenten uit het opleveringsplan[36] van de offerte niet zou halen, onder andere doordat De Lijn de vereisten in het bestek zo generiek mogelijk had bepaald om al bestaande software zoveel mogelijk te kunnen inzetten. De THV schatte op grond van de beschikbare informatie onvoldoende de complexiteit in. Zo ging zij er in haar offerte ten onrechte van uit dat ongeveer 80% van de vereisten met de bestaande software (COTS) zou kunnen worden ingevuld.

Na de afsluiting van het hoofdcontract moesten de vereisten nog verder verfijnd of vervolledigd worden in samenwerking tussen De Lijn en de leverancier[37]. De Lijn kon bepaalde vereisten pas tijdens de projectuitvoering – soms met vertraging ten opzichte van de overeengekomen datum – aanleveren en vroeg ook vele bijkomende wijzigingen en prestaties. Daardoor moest de THV meer prestaties leveren dan waarin was voorzien. Ook bleken de verschillen in de technische installaties op de voertuigen groter dan voorzien, zodat de installatie van de hardware meer tijd in beslag nam.

---

35 *Gezien de gefaseerde aanpak dient de AVM namelijk uitgesplitst in een sokkel en body (=herontwerp) zodat deze niet aan twee afzonderlijke leveranciers kunnen toegewezen worden. Vermits de AVM geproduceerd wordt door de THV Profa kunnen deze wijzigingen enkel door de THV Profa aangebracht worden. Bovendien is enkel een geïntegreerde uitvoering van de funderingssokkel en de AVM-sokkel mogelijk. Dit is niet enkel belangrijk voor de uitvoering, maar evenzeer voor de veiligheidskeuring en de elektrische keuringen. De coördinatie van de werken met verschillende leveranciers is bovendien onmogelijk aangezien zowel het herontwerp als de geïntegreerde uitvoering van de funderingssokkel en de AVM sokkel inzage vereist in de ontwerpplannen van de AVM, die intellectuele eigendom zijn van de THV Profa* (Verantwoordingsnota verrekening 19 d.d. 16 april 2015).

36 Deel II, hoofdstuk 7 van het bestek – opleveringsplan geeft de mijlpalen aan met hun respectieve opleveringen die De Lijn wil realiseren voor het ReTiBo-project. Aangepaste offerte van THV dd. 16 mei 2011 (p. 1263-1289 van THV Profa offerte ReTiBo v1.1 (technisch gedeelte)).

37 Dit was aldus voorzien in de projectmethodologie van de THV, opgenomen in de offerte. Op basis van de vereisten uit het bestek worden tijdens werkvergaderingen met De Lijn detailanalyses uitgewerkt, die door de THV verwerkt worden en daarna goedgekeurd worden door De Lijn.

Wegens de vertragingen stelde De Lijn de THV op 7 september 2012 in gebreke. De THV van haar kant diende op 23 april 2013 een eis tot schadevergoeding in van 18.521.521,81 euro op grond van artikel 16 van de algemene aannemingsvoorwaarden (schadevergoeding in geval van onvoorziene en onvoorzienbare omstandigheden). De Lijn overwoog verscheidene opties, waaronder de voortijdige beëindiging van de overeenkomst wegens wanprestaties van de THV, maar besloot uiteindelijk de overeenkomst niet op te zeggen en de THV het project volledig te laten uitvoeren. De vraag kan gesteld worden of dit de beste keuze was: uit een onderzoek uit 2017 bleek immers dat de stopzetting en volledige herstart van het softwaredeel van het project zelfs op dat ogenblik nog tot een goedkopere en snellere realisatie had kunnen leiden[38]. Deze volgehouden keuze heeft er volgens het Rekenhof mee toe geleid dat De Lijn zich tijdens de onderhandelingen altijd in een moeilijke positie bevond.

Op 12 juni 2013 hebben de partijen een herzieningsovereenkomst afgesloten. De eis tot schadevergoeding vanwege de THV werd tot meer dan de helft verminderd, maar, zoals verder uiteengezet, kunnen sommige vergoedingen in vraag gesteld worden. De toegekende vergoedingen zijn voor een aantal posten gebaseerd op een onderhandeld verhogingspercentage en niet op gedetailleerde berekeningen.

In de eerste plaats moet De Lijn tot slot van alle rekeningen voor het nadeel dat de THV op 31 maart 2013 had geleden, 3.329.279,09 euro betalen. De belangrijkste subpost betreft de aanpassing van de software aan de vereisten van De Lijn (2.258.290 euro, of een verhoging van de offerteprijs met 16%). Daarvan is 1.492.000 euro een compensatie voor meerkosten, daar de THV op basis van het bestek de complexiteit van de opdracht niet goed kon inschatten. Het restbedrag van 766.290 euro is een vergoeding voor bijkomende eisen van De Lijn, waar een bijkomende waarde voor De Lijn tegenover staat.

Verder bracht de overeenkomst ook 504.928,67 euro in rekening voor de problemen tot 31 maart 2013 bij de installatie van de hardware op de voertuigen, en 2.536.268,98 euro voor de bijkomende kosten daarvoor na 31 maart 2013. Volgens De Lijn was de verscheidenheid van de bekabeling op de voertuigen onvoorzienbaar voor de leverancier en kon deze bijgevolg aanspraak maken op een vergoeding van het daardoor geleden nadeel. Het bestek vermeldt echter: "*de aannemer wordt geacht zich voldoende op de hoogte te hebben gesteld van de bestaande installaties om de gepaste materialen en installatievoorschriften betreffende bekabeling te kunnen voorleggen aan de goedkeuring van het opdrachtgevend bestuur.*". De leverancier werd dus geacht de verscheidenheid aan voertuigen te kennen, zodat deze niet onvoorzienbaar kon zijn, waardoor hij dus niet aan zijn verplichtingen overeenkomstig het bestek voldeed. Op basis van het bestek en de offerte betaalde De Lijn al een risicopremie die onder andere het risico op termijnoverschrijding bij de installatie van de hardware op de voertuigen moest indekken. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de vergoedingen voor de bijkomende kosten voor voertuiginstallaties (3.041.197,65 euro) geen basis vinden in het bestek, noch in de regelgeving[39] en bijgevolg onterecht zijn. De Lijn stelt evenwel dat de premie geen onvoorziene omstandigheden moest dekken maar enkel vertragingen bij de leverancier. Dit standpunt leidt ertoe dat een vertraging door de leverancier door de klant zou vergoed moeten worden, daar waar normaal in dat geval de leverancier een vertragingsboete moet betalen.

[38] ReTiBo Software Audit, rapport van 23 mei 2017.

[39] Art 16 AAV.

De herzieningsovereenkomst verlengt ook de opleveringstermijn voor de installatie op de voertuigen en de oplevering van de software respectievelijk met 14 en 18 maanden[40]. Bij de toewijzing van het hoofdcontract werd veel belang gehecht aan de timing en werd deze beschouwd als een vereiste waar niet kon van afgeweken worden. Eén van de kandidaten haakte onder andere wegens deze eis af. De wijziging van deze termijnen moet dan ook beschouwd worden als een essentiële niet gerechtvaardigde wijziging ten opzichte van de bestekvereisten[41].

Beide partijen hebben, zoals in een dading, toegevingen gedaan. Het Rekenhof heeft daarbij de volgende bemerkingen:

- Post programmabeheer: 675.558,12 euro

  Volgens de offerte bedraagt de volledige kostprijs voor deze post 1.253.209,26 euro. Een stijging met 54% lijkt hoog in vergelijking met de aanvaarde termijnverlenging van twaalf maanden. De initieel voorziene uitvoeringstermijn bedroeg immers 39 maanden, zodat de termijnverlenging beperkt is tot 30%. De Lijn stelt dat er werd overeengekomen om naast deze 30% wegens termijnverlenging ook de basisvergoeding voor de post zelf te verhogen met 25% omwille van de bijkomende vereisten zoals geduid in de Herzieningsovereenkomst. Vermits de termijnverlenging echter deels het gevolg is van de bijkomende vereisten is het Rekenhof van oordeel dat deze verhoging met 25% moeilijk te verantwoorden is.
- Prijsherziening: 912.250 euro

  Hoewel de THV voor deze post aanvankelijk 134.615 euro eiste, kende de overeenkomst 912.250 euro toe. Volgens De Lijn werd de berekeningsbasis voor deze post sterk uitgebreid in ruil voor toegevingen van de THV op andere posten. Daardoor moest zij een hogere vergoeding betalen, die echter niet berekend werd zoals de andere vergoedingen.
- Post algemene kosten: 785.915 euro

  De offerte bevatte geen post algemene kosten. Die algemene kosten werden immers verbonden aan de algemene omzet en dus procentueel verwerkt in de andere posten[42]. De afzonderlijke toekenning van een bijkomende vergoeding ervoor vindt dan ook geen basis in het contract.
- Post voertuiginstallaties: 2.536.268,98 euro (zie opmerking hoger)

Op grond van de herzieningsovereenkomst zal De Lijn in totaal 8.960.800,05 euro meer moeten betalen aan de THV (3.329.279,09 euro voor de periode voor 31 maart 2013 en 5.631.520,96 euro voor de periode na 31 maart 2013). Een aantal posten in de totale vergoeding roepen echter vragen op. Tegenover deze belangrijke kostenstijging stond slechts een zeer beperkte toename van de dienstverlening, waarvan de kostprijs bepaald werd op 766.290 euro. De THV zal 1.247.583 euro boete in mindering moeten brengen op de vorderingsstaten. Daarnaast bleef er nog een discussie over een kleiner bedrag dat de THV verschuldigd is (115.498 euro volgens De Lijn, 61.800 euro volgens de THV), en dat op een latere datum vastgelegd werd op 73.151,93 euro.

---

[40] Voor het gedeelte van de verlenging waarvoor de THV verantwoordelijk is dient ze een vertragingsboete van 1.247.583 euro te betalen. Voor het ander gedeelte betaalt De Lijn 5.631.520,96 euro.

[41] Om gerechtvaardigd te zijn moet een wijziging onder andere het gevolg zijn van een onvoorzien probleem of wijzigende omstandigheden. Geen van beide voorwaarden is echter van toepassing.

[42] Mail van 16 april 2013 van de THV aan De Lijn, bijlage 'Onderbouwing AAV 16 PM FIN 24 april 2013', p. 26.

3.5 ALG08

Enerzijds had de THV na de herzieningsovereenkomst problemen bij de oplevering van software. Anderzijds kon De Lijn sommige specificaties niet tijdig bezorgen, meer bepaald de specificaties van de interoperabele MOBIB-kaart. De Lijn besliste bovendien op 13 oktober 2013 dat alle activiteiten met betrekking tot de software-exploitatie onderbroken moesten worden in afwachting van een verdere uitwerking van het DOE-project. Deze onderbreking duurde 3 maanden[43]. De verantwoordelijkheid voor de bijkomende vertragingen lag dus deels bij De Lijn en deels bij de THV. Dat leidde op 12 februari 2015 tot een nieuwe overeenkomst, de zogenaamde ALG08, met als belangrijkste gevolg een verschuiving van de deadline voor het projecteinde naar 28 augustus 2016. Ook werden een aantal bijkomende kosten ten laste van De Lijn vastgelegd.

Met deze nieuwe overeenkomst reduceerde De Lijn de schadeclaim van THV van 1.268.650 euro naar 122.262 euro[44], maar verbond geen financiële gevolgen aan het gedeelte van de vertragingen dat te wijten was aan de THV.

3.6 ALG09

Omdat de mijlpalen vooropgesteld in de ALG08 niet gehaald werden, sloten de partijen op 28 augustus 2018 een nieuwe overeenkomst, ALG09, die de deadline voor het projecteinde verschoof naar 29 november 2019. Als de THV deze mijlpaal niet zou halen, zou zij een boete van 300.000 euro per maand verschuldigd zijn[45], met een maximum van 1.200.000 euro. Mocht de THV de mijlpaal vroeger kunnen realiseren, dan zou zij recht hebben op een bonus van 300.000 euro per maand, zonder grensbedrag. De Lijn stelt dat deze regeling overeengekomen werd om een bijkomende boete te kunnen inlassen in de overeenkomst. Bovendien zou iedere dag dat het project vroeger wordt opgeleverd volgens De Lijn een besparing inhouden, onder andere omdat zij zo de kosten van inzet van externen zou kunnen beperken.

Het Rekenhof stelt vast dat tegenover de vertraging van meer dan drie jaar, opgelopen na de overeenkomst ALG08 uit 2015, geen bijkomende boete noch schadevergoeding staat. De maximale contractuele boetes werden opgelegd, maar er werd niet voorzien in een bijkomende boete voor de verdere vertragingen[46].

ALG09 voorzag ook in bijkomende werken voor de THV: het klaarmaken van een stuurbox (ICU) voor de aankondiging van stopplaatsen en bestemmingen[47]. Deze werken zullen samen met de ontmanteling van de magnetische systemen op de voertuigen plaatsvinden. Daar alleen die ontmanteling in het bestek was opgenomen, moeten deze bijkomende werken beschouwd worden als een nieuwe overheidsopdracht, die aan de mededinging had moeten worden onderworpen. De Lijn stelt dat een nieuwe overheidsopdracht het aantal interventies

---

43 Van 22 oktober 2013 tot 22 januari 2014.

44 Onderbreking van mijlpaal exploitatie (43.050 euro), Onderhandelingen DOE-integratie (79.212 euro), Kosten in kader van BMC taskforce (38.745 euro).

45 Als bijkomende voorwaarde geldt dat De Lijn geen extra voorwaarden en aanpassingsverzoeken meer heeft na 30 april 2019.

46 Ondertussen is al 1.856.550,78 euro van de tweede boete betaald, dit via afhoudingen op de vorderingsstaten voor de investeringen (577.934,56 euro) en voor het onderhoud (1.278.616,22 euro).

47 Uit te voeren op een minimaal aantal van 1.372 voertuigen, met een eenheidsprijs van 128,06 euro, wat de minimale bijkomende kost op 175.698,32 euro brengt.

op voertuigen nog verder omhoog zou hebben geduwd terwijl de operationele diensten van De Lijn in het gedrang zouden komen. Het Rekenhof heeft begrip voor deze economische redenering maar dit mag er uiteraard niet toe leiden dat de toepasselijke regelgeving niet gerespecteerd wordt.

3.7 Minkosten

De kostprijs van het hoofdcontract zou moeten dalen door werken en leveringen die niet afgenomen worden zoals contractueel overeengekomen, maar het is, met uitzondering van de softwarevereisten, onduidelijk of en hoe die verwerkt worden.

Vermindering van softwarevereisten

Omdat ook na de herzieningsovereenkomst en de ALG08 vertragingen bleven optreden, beperkte De Lijn de softwarevereisten en bevestigde ze op 6 september 2016 per brief dat 271 bestekvereisten (17% van de functionele softwarescope) niet meer uitgevoerd moeten worden[48]. De Lijn stelt enerzijds dat de meeste van deze vereisten door allerlei evoluties overbodig geworden zijn, maar anderzijds dat de beperking van de vereisten leidde tot een toegenomen inzet van ICT-resources om zelf zaken te ontwikkelen (zie verder). Het is dan ook onduidelijk of en hoe deze vermindering de uiteindelijk uitgevoerde projectscope beïnvloedt.

Op de vraag van het Rekenhof of de beperking van de softwarescope geen wezenlijke wijziging ten opzichte van het bestek betreft, wat had kunnen leiden tot meer offertes of gunstiger BAFO's, antwoordde De Lijn dat de nodige flexibiliteit moet bestaan om zich in geval van langdurige en complexe opdrachten tijdens de uitvoering van de overeenkomst te kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden of onvoorziene problemen[49]. Het Rekenhof kan daar maar gedeeltelijk mee instemmen. De Lijn stelt immers in haar antwoord op het ontwerpverslag dat een deel van deze vereisten door haar eigen IT-dienst, met externe ondersteuning, wordt uitgewerkt. De vereisten die De Lijn verder ontwikkelt zijn dus niet te wijten aan wijzigende omstandigheden, noch aan onvoorziene problemen[50] en houden dan ook een essentiële, niet gerechtvaardigde, wijziging ten aanzien van het bestek in.

De Lijn liet na de waarde van deze minwerken onmiddellijk in onderling overleg met de THV te bepalen en in mindering te brengen van de contractprijs en het geraamde taakstellend budget. De Lijn verantwoordde dit met een verwijzing naar het bestek, dat heeft voorzien in een procedure voor meerwerken, maar niet voor minwerken. Dit is niet correct: de bestekbepalingen beschrijven een procedure voor alle wijzigingen, zonder daarbij de termen meer- of minwerken te vermelden. Voor elke wijziging dient een impactanalyse opgemaakt te worden, die zowel tijd, budget, kwaliteit, scope en risico's omvat. In de offerte wordt bij de assumpties expliciet gesteld dat deze impactanalyse als doelstelling heeft het bepalen van de invloed *in min of in plus* op het geheel van de onderhoudsprijs, hardware en/of software. Hoewel

---

[48] Raad van bestuur van 13 juli 2016: *Teneinde de opdracht binnen een redelijke termijn (31 maart 2017) te kunnen afronden zal circa 17% van de contractuele software scope uit de opdracht worden geschrapt.*

[49] De Lijn verwijst in dit verband naar de destijds toepasselijke artikelen 7 en 8 van het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, alsook naar de conclusie van advocaat-generaal Y. Bot van 27 oktober 2009 in de zaak Wall (C-91/08, overweging 48).

[50] De vereisten worden immers niet weggelaten omdat er problemen zouden zijn om ze te ontwikkelen.

elke wijziging aldus financieel gewaardeerd moet worden, voorziet de procedure evenwel niet expliciet hoe en wanneer de verrekening van minwerken in mindering moet gebracht worden van de contractprijs. Wel werd tijdens de recente onderhandelingen over de ALG09 overeengekomen een derde partij aan te stellen om de waarde van de minwerken te bepalen. Deze opdracht zou tegen maart 2019 gerealiseerd zijn, maar door vertragingen zal deze datum wellicht niet gehaald worden[51]. De laatste vereisten van De Lijn moeten gepreciseerd worden in de scope agreement voor release R9, die volgens de bepalingen in ALG09 ten laatste op 31 oktober 2018 moest opgeleverd worden door de THV. Volgens De Lijn is vertraging opgetreden en zou dit document pas in de loop van het eerste kwartaal 2019 gefinaliseerd worden[52]. Na de oplevering door de THV en de goedkeuring door De Lijn van dit agreement zal de onafhankelijke deskundige starten met de uitvoering van de opdracht[53].

De ALG09-overeenkomst regelt ook hoe een eventueel saldo ten voordele van De Lijn moet worden verrekend. Dat zal in de eerste plaats aangewend worden om de kosten voor de meerwerken die De Lijn nog verschuldigd is, te betalen, namelijk de helft van 1.271.250 euro[54]. In het geval de waarde van de minwerken hoger is dan de waarde van de nog te betalen meerwerken – wat aannemelijk lijkt, rekening houdend met het schrappen van 17% van de softwarevereisten – bepaalt de ALG09 dat het saldo ten voordele van De Lijn kan verrekend worden met de kostprijs van eventuele verdere ontwikkelingen en de SLA-vergoedingen voor onderhoud.

Compensatie ALG09

ALG09 bepaalt dat de THV 200.000 euro aan De Lijn moet betalen ter compensatie van bijkomende kosten voor De Lijn, daar een overgang naar een nieuwe standaard voor databases moet gerealiseerd worden[55]. Het is echter onduidelijk hoeveel deze kosten bedragen en op welk budget (ReTiBo of ander) ze aangerekend zijn. De kostprijs van het contract en ook het totaal van het taakstellend budget zou naar beneden moeten bijgesteld worden, maar dat is niet gebeurd.

Hardware

De offerte ging uit van de levering van 4.666 boordcomputers en 4.889 chauffeursdisplays. Tot dusver vond de installatie maar op 3.777 voertuigen[56] plaats. Door het beperkter aantal installaties daalde de werkelijke kostprijs ten aanzien van de afgesproken prijzen (offerte, verrekening 1 en herzieningsovereenkomst). De Lijn gaf op de vraag hoeveel deze besparingen bedroegen drie verschillende antwoorden[57]. Enkel de berekening van 1.948.117 euro lijkt correct[58], op één fout na: De Lijn brengt 455.269 euro huurkosten in mindering maar vergeet hetzelfde bedrag als afgesproken kost op te nemen. De kostenbesparingen moeten dan ook op

---

51 De Lijn betaalt de volledige kostprijs van deze opdracht, niettegenstaande de vermindering van de bestekvereisten het de THV mogelijk maakt de overblijvende vereisten (tijdig) af te werken. Het Rekenhof is van oordeel dat De Lijn minimaal een gelijke verdeling van de kosten had moeten eisen.

52 Antwoord van De Lijn van 10 januari 2019.

53 De Lijn bevestigde dat de bestelbrief aan de onafhankelijke deskundige op 8 november 2018 verstuurd is.

54 De Lijn moest de andere helft van dit bedrag onmiddellijk na de ondertekening van de overeenkomst ALG09 betalen.

55 De gebruikte standaard komt niet overeen met deze bepaald in het bestek.

56 3.410 bussen en 367 trams.

57 1.948.117 euro, 1.652.711 euro en 1.481.016 euro.

58 Het bedrag van 1.652.711 euro is niet onderbouwd en het bedrag van 1.481.016 euro houdt geen rekening met de toegenomen installatiekosten zoals bepaald in de herzieningsovereenkomst.

ongeveer 2.450.000 euro geraamd worden. Ook dat werd niet in mindering gebracht van de contractprijs en het taakstellend budget.

Op vraag van het Rekenhof naar de hoeveelheden hardware die geleverd, geïnstalleerd en betaald werden, stelde De Lijn dat het de bedoeling is om exact het aantal toestellen vermeld in de meetstaat te leveren. De Lijn bezorgde een tabel waaruit blijkt wat betaald is[59], maar stelt dat de exact geleverde hoeveelheden enkel kunnen bepaald worden op basis van een grondige en tijdrovende analyse van alle facturatieverslagen en facturatieberekeningen[60], die niet gebeurd is. In de praktijk heeft De Lijn dus geen zicht op het geleverde en het nog te leveren aantal.

3.8 Totale kostprijs van het hoofdcontract

Door nog bestaande onzekerheden kan de kostprijs van het hoofdcontract nog niet exact bepaald worden. Het budgetoverzicht van april 2015, dat als basis diende voor het taakstellend budget, ging uit van een contractwaarde van 97.077.691 euro, ondertussen bijgesteld tot 89.748.165 euro. Bij dit bedrag is onder meer geen rekening gehouden met de sterk verminderde installatiekosten (ongeveer 2.450.000 euro) en de vermindering van de softwarevereisten[61]. De contractprijs bedraagt dan ook maximaal 87 miljoen euro. Op 4 oktober 2018 was al 80.529.927 euro betaald en op basis van ALG09 moet De Lijn nog 6.908.789,04 euro betalen, wat het totaal betaalde bedrag na uitvoering van ALG09 op 87.438.716,04 euro zal brengen, dus meer dan het verschuldigde.

3.9 Conclusies

De Lijn had in 2009 een raming opgemaakt die de projectkost op 120,1 miljoen euro raamde. Sinds 2012 wordt een volledig andere voorstellingswijze van de ramingen gehanteerd. In de transitiebeheerovereenkomst werd bepaald dat het project binnen het taakstellend budget van 149,8 miljoen euro moet gerealiseerd worden. Dit budget is echter niet consequent opgesteld en laat vele kosten, hoofdzakelijk via de exploitatiebegroting betaald, buiten beschouwing. Het is dan ook geen weergave van de volledige projectkost.

Vertragingen in de uitvoering van het hoofdcontract hebben geleid tot verscheidene onderhandelde contractaanpassingen. Mede door de sterk ingeperkte contractuele boete- en schadebedingen en de keuze het contract niet voortijdig te beëindigen, bevond De Lijn zich tijdens de opeenvolgende onderhandelingen in een moeilijke positie en namen de kosten van het hoofdcontract aanzienlijk toe. Zo bepaalde de herzieningsovereenkomst een kostenstijging van 9 miljoen euro, waar slechts voor 766.290 euro bijkomende diensten tegenover stonden. Daarenboven roept een belangrijk deel van deze vergoedingen vragen op.

Voorts verhoogden een aantal verrekeningen de contractkosten met ongeveer 6,1 miljoen euro. Verdere aanpassingen verhoogden de kostprijs nog eens met ongeveer 2,4 miljoen euro, terwijl onder meer de vermindering van de softwarevereisten met 17% en van de installatiekosten met 2.450.000 euro, (nog) niet werden verrekend. Het blijft daarenboven onduidelijk hoeveel van de verminderde softwarevereisten via andere ICT-inzet worden gerealiseerd.

---

59 Antwoord van De Lijn van 4 maart 2019.

60 Antwoord van De Lijn van 29 september 2018.

61 Deze minkosten moeten nog gewaardeerd worden, zie punt 3.7.

HOOFDSTUK 4

Uitvoering van bijkomende contracten en andere projectkosten

4.1 Bijkomende contracten

Om ReTiBo te realiseren waren een aantal bijkomende contracten noodzakelijk. Een eerste reeks van die contracten noemt De Lijn nevencontracten. Het gaat om bijkomende leveringen van goederen en diensten die aanvullend zijn ten opzichte van de scope van het hoofdcontract. Een tweede reeks contracten betreft hoofdzakelijk externe ondersteuning, meer bepaald de inhuring van personeel om het project van de kant van De Lijn aan te sturen en de projectuitvoering door de THV op te volgen. Zij zijn noodzakelijk voor het project, maar leveren op zich weinig of geen producten op.

4.1.1 Nevencontracten

Chipkaarten, personalisatie van chipkaarten en mailingdiensten

De raming 2009 voorzag voor chipkaarten in 9.642.500 euro, inclusief personalisatie, en voor mailingdiensten in 1.805.000 euro. Later werd de raming naar beneden bijgesteld en tot op heden werd maar 4.170.926,38 euro betaald. De Lijn verklaarde dat door de sterke daling van de chipkaartkosten.

Levering van SAM's (secure access modules)

De kostprijs voor 20.000 SAM's bedroeg 439.093 euro. Het beperkte verschil met de ramingen is vooral toe te schrijven aan een hoger dan geraamd aantal aankopen.

Mobiguider SAP-conversie en mobiguider SAP-integraties

Deze posten staan niet in de raming 2009. Er werden nog geen kosten aangerekend, maar het taakstellend budget raamt ze op 120.000 euro.

Meting totale ReTiBo-projectscope en minwerken

Deze post betreft de opdracht om de waarde van de minwerken te bepalen (zie punt 3.6), waarvoor in 61.050 euro voorzien is.

Ontwikkeling algoritme voertuigbezetting

De Lijn heeft deze opdracht (nog) niet gegund en zij heeft nog niet beslist of zij dat nog zal doen, aangezien de studie maar een beperkte nieuwe kennis zou aanbrengen[62]. Het taakstellend budget voorziet niet meer in kredieten daarvoor.

4.1.2 Externe ondersteuning

Door een gebrek aan eigen (gekwalificeerd) personeel deed De Lijn in belangrijke mate een beroep op externen voor ondersteuning, zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de uitvoering van het ReTiBo-project. In een raming van 2017, voorgelegd aan de raad van bestuur, schatte zij de inzet van externen van 2010 tot 2018 op 289,8 VTE/mensjaren, waarbij zij nog 3,25 VTE/mensjaren moest tellen voor externen die ze vóór 2010 heeft ingezet. Door de opgelopen vertragingen in 2018 zal de werkelijke ondersteuning wellicht de raming overtreffen en ook in 2019 doorlopen. Zo zal het totaal waarschijnlijk meer dan 300 VTE/mensjaren bedragen.

De raad van bestuur heeft deze externe inzet, al van in de opstartfase van het project, bekritiseerd omdat De Lijn onvoldoende aan kennisopbouw deed[63]. Dat leidde onder andere tot situaties waarbij uitsluitend externen een evaluatieverslag voor de gunning van een overheidsopdracht binnen het project opstelden. Volgens De Lijn is dit slechts eenmalig gebeurd. Verder doorheen het project waren steeds meer externe dan interne medewerkers betrokken[64]. De betrokkenheid van externe consultants in het ReTiBo-project liep in 2015 op tot 70%[65]. Het Rekenhof meent dat een dergelijke externe ondersteuning niet alleen een probleem stelt inzake kennisopbouw, maar vooral de aansturing, opvolging en controle van het project door de opdrachtgever in het gedrang brengt.

Sommige contracten voor externe ondersteuning hebben geen specifieke einddatum, maar stellen bijvoorbeeld dat de ondersteuning zal duren tot de afronding van het project. Andere betreffen raamcontracten, waarbij De Lijn telkens een beroep doet op de ondersteuning als zij daaraan behoefte heeft. De Lijn heeft deze laatste contracten stelselmatig verlengd. Als zij dat niet meer kon, heeft zij een nieuwe overheidsopdracht uitgeschreven en die bijna altijd toegewezen aan dezelfde opdrachtnemer. Continuïteit in de aansturing is aangewezen, maar op die manier is er geen sterke incentive om het project te doen vooruitgaan. In het ReTiBo-project zijn er weliswaar geen indicaties dat de externe dienstverleners hun opdracht niet goed uitoefenden. Toch acht het Rekenhof het risicovol niet te werken met contracten met een vaste prijs, een vaste einddatum of een resultaatsverbintenis waar dat mogelijk is.

---

[62] Mocht de Lijn de al aanwezige kennis over de opstaphalte met kennis over de afstaphalte kunnen uitbreiden, dan zou zij de voertuigbezetting op elk (deel)traject kunnen bepalen. Uit onderzoek is echter gebleken dat de opstaphalte ook vaak de laatste afstaphalte is, zodat de studie maar over een beperkt aantal verplaatsingen nieuwe informatie zou opleveren.

[63] Raad van bestuur van 31 maart 2010, agendapunt 16.

[64] In het kader van ReTiBo startte De Lijn voor het subproject 'Fast Track' begin 2010 een aanbesteding op voor het leveren van een beperkt teleticketingsysteem. Bij de bespreking op de raad van bestuur merkte een bestuurder het volgende op: *Anderzijds merkt hij op dat het gunningverslag werd opgemaakt door vijf personen die alle extern zijn aan De Lijn. Door op deze wijze te handelen, stelt De Lijn zich zwak op gezien er niet aan interne kennisopbouw wordt gedaan. […] Hij zegt volledig achter de dossiers te staan maar vraagt met aandrang dat De Lijn aan interne kennisopbouw zou doen en zich niet volledig laat afhankelijk maken van externe raadgevers.* Raad van bestuur van 31 maart 2010, agendapunt 16.

[65] Raad van bestuur van 20 mei 2015, opvolgingsnota 330.

De raming 2009[66] bevat verschillende posten[67] voor externe ondersteuning, voor een totaalbedrag van 21.426.000 euro. De totale kosten bedroegen op 10 september 2018 ongeveer 47,8 miljoen euro, en de huidige *forecast* bedraagt ongeveer 51,4 miljoen euro. De voornaamste verklaring voor deze stijging ligt in de talrijke verlengingen van de projectduur, waardoor veel contracten verlengd moesten worden of nieuwe contracten moesten worden afgesloten. De prestaties werden echter niet alleen meer gespreid in de tijd, met een beperkte kostenstijging tot gevolg, maar ze namen ook sterk toe voornamelijk door de voortdurende aanpassing en herwerking van de software door de THV, waardoor De Lijn telkens nieuwe kwaliteitscontroles diende uit te voeren. Daarnaast bleek ook het analysewerk aan de zijde van De Lijn veel groter dan geraamd.

Tabel 2 – Overzicht externe ondersteuning

Bijkomende contracten	Raming 2009[68]	Tot op heden betaald	Verwacht	Totaal
Kwaliteitscontrole	600.000	6.761.411	527.515	7.288.926
ICT-ondersteuning – 1e raamcontract	3.795.00	1.995.899	0	1.995.899
ICT-ondersteuning – 2e raamcontract	1.284.000	2.506.390	0	2.506.390
ICT-ondersteuning – na 2e raamcontract	0	737.375	707.157	1.444.892
Maximo	0	330.921	0	330.921
Personeelsbehoeften	5.375.000	22.264.883	2.104.945	24.369.828
BICC	572.000	192.568	0	413.668
Projectbeheer en studie	9.800.000	13.030.005	0	13.030.005
Totaal	**21.426.000**	**47.819.812**	**3.560.717**	**51.380.529**

De onderstaande alinea's bieden een overzicht van alle posten die met externe ondersteuning ingevuld worden.

Post 4 – Raamcontracten

Kwaliteitscontrole (post 4.1)

In de raming 2009[69] werden de kosten voor kwaliteitscontrole geraamd op 600.000 euro[70]. In de raming van 2012 was dat opgelopen tot 1.898.825 euro. Tot op heden bedraagt de kostprijs echter 6.761.411 euro, en het taakstellend budget voorziet nog in 527.515 euro bijkomende betalingen. De totaal geraamde kostprijs is dus meer dan vertwaalfvoudigd ten aanzien van de raming 2009 en met 380% gestegen ten aanzien van de raming van eind 2012.

Op 28 september 2011 gunde De Lijn een eerste raamovereenkomst voor 1.898.825 euro. Volgens het bestek was het de bedoeling dat de opdrachtnemer *het kwaliteitscontroleteam van De Lijn zou ondersteunen en identificeren of het systeem al of niet voldoet.* Tijdens het onderzoek antwoordde De Lijn dat het interne kwaliteitsteam nooit werd opgericht en dat de opdrachtnemer alle taken zelf uitvoerde, behalve de eind- en acceptatietesten, die interne

66 Zoals heringedeeld in 2012.

67 Raad van bestuur van 14 november 2012, punt 18 – personeelsbehoeften toewijzing (bijlage 1 overzicht) posten raamcontract technische ondersteuning ReTi, ReTiBo kwaliteitscontrole, ICT Resources raamcontracten 1 en 2, ReTiBo projectbeheer en studie, aanbesteding ReTiBo personeelsbehoeften, BICC technische ondersteuning.

68 Zoals heringedeeld in 2012.

69 Zoals heringedeeld in 2012.

70 In de initiële raming van november 2009 is niet duidelijk welke bedragen voor kwaliteitscontrole voorzien waren.

personeelsleden deden[71]. In het antwoord op het ontwerpverslag stelt De Lijn echter dat er, naast de invulling van eind- en acceptatietesten door interne personeelsleden ook twee interne ICT-medewerkers van De Lijn toegewezen werden aan het testproces. Het testproces gebeurde onder toezicht van een interne labo-verantwoordelijke van De Lijn, waardoor het interne kwaliteitsteam van De Lijn aldus uit drie vaste medewerkers bestaat. De Lijn stelt in haar antwoord van 6 maart 2019 ook dat de betreffende loonkosten aangerekend worden op het taakstellend budget, wat in tegenspraak is met de principiële stelling van De Lijn dat het taakstellend budget geen exploitatiekosten bevat. De overeenkomst had volgens het toenmalige opleveringsplan van ReTiBo een looptijd tot 2014[72]. Met inbegrip van twee verrekeningen, heeft De Lijn voor deze eerste overeenkomst uiteindelijk 2.225.376 euro, en dus 326.551 euro meer, betaald.

In 2013 bleek dat een significant hogere ondersteuning inzake kwaliteitscontrole noodzakelijk was, doordat de eerste opdracht voor kwaliteitscontrole steunde op aannames in het bestek voor het hoofdcontract uit 2010, die intussen achterhaald waren. De Lijn stelde daarom een tweede raamovereenkomst voor[73], waarbij het management vooraf ten aanzien van de raad van bestuur erkende dat de bestekaannames onjuist waren.

De Lijn paste het tweede bestek aan de realiteit aan, waarbij de externe dienstverlener zelf instaat voor kwaliteitscontroles (wat niet strookt met de reactie van De Lijn op het ontwerpverslag). Op 25 september 2013 heeft zij de opdracht voor een looptijd van drie jaar gegund aan dezelfde dienstverlener, voor 2.972.250 euro. Er werd één verrekening opgemaakt. In totaal betaalde De Lijn voor het tweede contract 3.106.029 euro.

Aangezien de realisatie van het project uitbleef, startte De Lijn eind 2015 de gunningsprocedure voor een derde raamovereenkomst. Op 4 mei 2016 vertrouwde zij de opdracht weer aan dezelfde dienstverlener toe, voor 1.304.481 euro. Tot op heden heeft zij daarvoor 1.304.261 euro betaald.

In totaal werd dus langs de raamovereenkomsten 6.635.567 euro betaald en deze kosten zullen nog verder stijgen. Daarenboven stemde De Lijn op 21 februari 2018 in met de gunning van vier bijkomende kwaliteitsprofielen, die de kwaliteit van de leveringen dienen na te gaan. Er werd voor deze profielen al 125.844,26 euro betaald, maar volgens de huidige ramingen zal dat oplopen tot 653.359 euro.

ICT-ondersteuning (post 4.2)

De Lijn gunde een eerste raamovereenkomst met zes percelen voor de uitwerking en aanpassing van de ICT-protocollen en het databeheer in de nieuwe ReTiBo-omgeving op 30 november 2011, voor een totaalbedrag binnen een prijsvork van 2.375.380 tot 2.811.100 euro. De raming

---

71 Antwoord van De Lijn van 23 november 2018.

72 Raad van bestuur van 12 januari 2011, nota ReTiBo – Kwaliteitscontrole – project en gunningwijze.

73 Raad van bestuur van 5 juni 2013, nota ReTiBo – Kwaliteitscontrole – 2de raamovereenkomst - project en gunningwijze: *De toenmalige opdracht voor QC-diensten werd uitgeschreven op basis van de aannames waarop het bestek (uit 2010) voor de ReTiBo hoofdopdracht werd gebaseerd. Op basis van de huidige stand van zaken blijken deze aannames vandaag onjuist te zijn, en blijkt de noodzaak te bestaan aan een significant hogere QC-ondersteuning teneinde de doelstellingen van het ReTiBo-project te kunnen realiseren.*

2009[74] voorzag in 3.795.000 euro[75], maar in december 2012 werd dit aangepast tot 4.256.000. In totaal heeft De Lijn maar 1.995.899 euro betaald, doordat zij maar twee percelen heeft gebruikt. Door een heroriëntering van de ICT-inzet bleken andere profielen nodig te zijn, die zij met andere contracten heeft gegund, onder meer het tweede raamcontract.

Het Rekenhof stelde vast dat het management de vastleggingen voor de vier ongebruikte percelen gedeeltelijk heeft herverdeeld naar het eerste perceel, zonder goedkeuring door de raad van bestuur, hoewel de betaling van het eerste perceel daardoor het maximum dat de raad had vastgelegd, overschreed. Bovendien voorzag het bestek in een contractduur van drie jaar, eenmaal verlengbaar met één jaar. De contractuitvoering ving aan in januari 2012, werd verlengd en diende af te lopen eind december 2015. Toch nam De Lijn in 2016 nog diensten van deze percelen af. De raad van bestuur keurde de afname van een vijfde werkjaar van de raamovereenkomst goed op basis van onvolledige informatie[76]. Zij heeft de regelgeving op de overheidsopdrachten dus niet nageleefd.

Nog vóór de gunning van het eerste raamcontract, startte De Lijn de gunningprocedure voor een tweede raamcontract, met 4 percelen. Zij gunde dat tweede contract op 8 februari 2012 voor een bedrag in een prijsvork van 1.077.500 euro tot 1.139.500 euro. In totaal heeft zij echter 2.506.390 euro betaald.[77]

Volgens De Lijn sloot deze opdracht aan bij het eerste raamcontract en bevat het profielen waarvan zij de specifieke invulling pas kon bepalen in overleg met de opdrachtnemer van het ReTiBo-project. Zij wilde immers geen taken vragen waarin de opdrachtnemer al had voorzien. Uit dit antwoord[78] blijkt dat het voor De Lijn bij de sluiting van het hoofdcontract onduidelijk was welke taken de opdrachtnemer op zich nam. De vraag rijst dan ook hoe een offerte kon opgemaakt worden en een vaste prijs gegeven kon worden als niet duidelijk bepaald was wie wat zou doen.

Zo ontstond het risico dat de opdrachtnemer taken afschoof op De Lijn. Een aantal elementen doet vermoeden dat dit risico zich voordeed[79]: verscheidene gezochte ICT-profielen kwamen niet voor in de raming van 2009, die de personeelsinzet van De Lijn voor ICT-ondersteuning veel lager inschatte dan de werkelijke ondersteuning die De Lijn nadien inhuurde. Bovendien vroeg De Lijn aan de leverancier om 17% van de aanvankelijk gevraagde softwarevereisten niet meer te ontwikkelen. Dit zou volgens het Rekenhof tot een verminderde ICT-ondersteuning moeten leiden. In haar reactie op het ontwerpverslag gaat De Lijn daar echter niet mee akkoord en stelt dat het wegvallen van de 17% leidde tot extra werk voor ICT De Lijn, waardoor de nood aan ICT-ondersteuning net verhoogd werd. De Lijn bevestigt hiermee dat een deel van de vereisten toch ontwikkeld werd, wat strijdig is met de bewering van De Lijn tijdens de

---

74 Zoals heringedeeld in 2012.

75 Raad van bestuur van 14 november 2012, punt 18 – personeelsbehoeften toewijzing (bijlage 1 overzicht).

76 De nota aan de raad van bestuur van 20 mei 2015 luidt aldus: *Beide raamovereenkomsten hebben een looptijd van drie jaar en één maand, eventueel verlengbaar met een periode van één jaar. Het vijfde werkjaar, dat loopt van 1 juni 2015 tot 31 mei 2016, maakt het voorwerp uit van de verlenging en deze nota.*

77 Volgens een overzicht van de ReTiBo-projectinvesteringen dat voorgelegd werd aan de raad van bestuur op 14 november 2012 was in de raming 2009 1.284.000 euro voorzien voor dit contract. Aangezien De Lijn in 2009 niet wist dat deze ICT-profielen zouden nodig zijn lijkt dit weinig geloofwaardig. Waarschijnlijk betreft dit een nieuwe raming. Een dergelijke manier van budgetopvolging is uiteraard weinig relevant.

78 Antwoord van De Lijn van 29 september 2018.

79 Binnen het kader van deze audit kon dit niet onderzocht worden.

auditwerkzaamheden dat de 17% geschrapte softwarevereisten niet meer nodig zijn. Het blijft dan ook onduidelijk wat de impact is van het niet laten ontwikkelen van deze vereisten door de THV, en dit zowel voor het eindproduct van het totale project als de eraan verbonden kosten en besparingen. Zoals hoger gesteld is het weglaten van deze vereisten om ze daarna zelf te ontwikkelen ook een niet toegelaten, want essentiële, wijziging ten aanzien van het bestek.

Daarenboven diende De Lijn door de vertragingen in het ReTiBo-project (tijdelijke) oplossingen of workarounds te ontwikkelen om vlugger bepaalde functionaliteiten ter beschikking te hebben. Zij rekende de kosten voor externe ondersteuning daarbij gedeeltelijk aan op begrotingsposten buiten het ReTiBo-project (bijvoorbeeld 525.000 euro langs het digitaliseringsbudget). Die bedragen zouden bij het totale projectbudget moeten worden opgeteld.

In mei 2016 liepen beide raamcontracten af. Sindsdien heeft De Lijn gebruik gemaakt van de raamovereenkomst ICT-contract 2015 van de Vlaamse Overheid om op dezelfde ICT-profielen een beroep te kunnen doen. Voor de profielen uit het eerste en tweede raamcontract bedragen de bijkomende kosten momenteel respectievelijk 130.092 euro en 607.643 euro, maar de geraamde kosten liggen respectievelijk 166.757 en 540.400 euro hoger.

Voor alle raamcontracten voor ICT-ondersteuning heeft De Lijn in totaal 5.240.024 euro (1.995.899 + 2.506.390 + 130.092 + 607.643) betaald, maar de kosten zouden oplopen tot 5.947.181 euro (166.757 + 540.400).

Een laatste budgetpost voor ICT-ondersteuning betreft de ondersteuningstool Maximo in de deelcontext van Service Management[80] van het ReTiBo-project. Een eerste raming van oktober 2012 vermeldde daarvoor 212.500 euro. De effectieve kosten bedroegen 330.921 euro.

Personeelsbehoeften (budgetpost 4.3)

In juli 2012 startte De Lijn een onderhandelingsprocedure voor het inhuren van externe project resources[81]. De opdracht bestond uit twaalf percelen van uiteenlopende aard (ondersteuning programmabeheer, change management, ICT-profielen zoals security management, solution architect, support medewerker ICT[82]) en werd geraamd op 9.124.250 euro[83]. De Lijn wees de opdracht toe[84] voor een kostprijs tussen 7.905.585 euro en 8.967.745 euro voor 2013 en 2014 samen. In totaal heeft zij 12.221.426 euro betaald.

Na afloop van de eerste raamovereenkomst sloot De Lijn voor verscheidene percelen nog bijkomende overeenkomsten. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de kosten in het kader van de raming uit 2012[85], de eerste raamovereenkomst en latere overeenkomsten, de totaalkosten tot op heden en de geraamde totale kostprijs (*forecast*).

---

80 *Service Management* is het proces voor het effectief en efficiënt beheren en beheersen van de kwaliteit van de IT-dienstverlening.

81 Raad van bestuur van 18 juli 2012. ReTiBo hoofdopdracht – personeelsbehoeften. Project en gunningwijze.

82 Een aantal van de technische profielen sluiten zeer nauw aan bij de profielen inzake kwaliteitscontrole, hoofdzakelijk inzake de controle op installaties.

83 In de raming 2009 was slechts in 5.375.000 euro voorzien.

84 Raad van bestuur van 14 november 2012. ReTiBo hoofdopdracht – personeelsbehoeften. Toewijzing.

85 Noch in de initiële raming 2009, noch in de raming 2009 zoals heringedeeld in 2012 was een raming voor deze percelen opgenomen.

Tabel 3 – Kostprijs overeenkomsten personeelsbehoeften

Percelen	Raming juli 2012	Raamover-eenkomst	Andere overeen-komst	Totaal betaald	Forecast	Forecast vs. raming
Programmabeheer	4.034.000	2.797.003	8.734.047	11.293.251	12.152.155	+ 201%
Change management	416.250	298.340	70.310	368.650	368.650	- 11%
Keuring telematica voer-tuigen	440.000	860.704	73.439	934.143	943.143	+ 112%
Technische opvolging hard-ware en installaties	792.000	828.793	120.131	948.924	1.168.143	+ 50%
Front- en backoffice instal-laties	275.000	903.498	24.695	928.193	928.193	+ 238%
Labo	352.000	201.228	736.764	274.992	274.992	- 20%
Projectmanagement ICT	396.000	564.891	130.667	695.558	873.675	+ 121%
Solution architect	704.000	1.569.935	379.109	1.949.044	2.349.564	+ 234%
Business analist	286.000	1.152.002	335.855	1.460.857	1.787.882	+ 525%
Project support ICT	440.000	759.650	209.325	968.975	1.072.135	+ 144%
Hoofd nazicht installaties	285.000	1.763.262	129.914	1.893.176	1.893.176	+ 564%
Security management expertise	285.000	549.120	0	549.120	549.120	+ 93%
Totaal	**9.124.250**	**12.221.426**	**10.281.256**	**22.264.883**	**24.369.828**	**+ 167%**

De meerkosten tegenover de raming uit juli 2012 bedragen 13.378.000 euro. Zij zullen wellicht nog stijgen met 2,1 miljoen euro, zodat de totale stijging ten opzichte van de raming ongeveer 167% zal bedragen. Vooral inzake de ondersteuning voor het programmabeheer deed zich een grote toename voor. Bij andere posten, zoals die voor de business analist en het hoofd nazicht installaties, is er een grotere procentuele toename.

Volgens De Lijn zijn deze stijgingen het gevolg van de vertragingen in de oplevering door de THV[86]. Vooral het niet beschikbaar zijn van COTS softwareoplossingen zoals aangeboden in de offerte van de THV, waardoor de doorlooptijd sterk verlengde, speelde hier volgens De Lijn een rol in.

Vier subposten[87] zijn echter gelinkt aan installaties en niet aan de ontwikkeling van software. Het aantal installaties was, zeker op de voertuigen, beperkter dan voorzien[88]. Het argument van De Lijn dat deze installaties tijdsintensiever waren dan ingeschat, kan in vraag worden gesteld, aangezien een nota aan de raad van bestuur van 8 juni 2016 als motivatie voor bijkomende overeenkomsten voor deze subposten verwees naar de meer gespreide (en dus niet verhoogde) inzet van het externe personeel ten gevolge van de vertragingen in de oplevering. Een beperkte stijging doordat installaties op voertuigen meer tijd in beslag namen dan geraamd, is aannemelijk, maar stijgingen met 238% en 564% kunnen niet alleen daarvan het gevolg zijn. De Lijn verklaart in zijn reactie op het ontwerpverslag dat de diversiteit van het voertuigenpark pas vanaf begin 2013 zichtbaar werd en de ramingen van de posten voor voertuiginstallaties, die in juli 2012 gebeurden, daar geen rekening konden mee houden. Ook deze repliek verantwoordt evenwel geen stijgingen tot 564%.

86 Zie bijvoorbeeld de subpost solution architect (+234%): omdat De Lijn een vluggere oplossing wenste voor bepaalde zaken die nog niet opgeleverd werden, diende een solution architect tijdelijke oplossingen uit te werken.

87 Dit betreft: keuring telematica, technische opvolging, front- en backoffice-installaties en hoofd nazicht installaties.

88 Alleen voor de installatie van hardware was de installatietijd per voertuig groter dan verwacht.

Onder de budgetpost personeelsbehoeften zijn in 2018 nog vier subposten[89] toegevoegd, waaronder betalingen aan twee zelfstandige consultants (zie post 5), met een verschillende taak. Het totaal betaalde bedrag voor 2018 bedroeg op 4 oktober 2018 237.799 euro en de forecast voorziet ongeveer 410.000 euro bijkomende betalingen.

BICC: technische ondersteuning (post 4.4)

De Lijn huurde BICC-profielen (*Business Intelligence Competency Center*) in voor de uitwerking van de opname van de ReTiBo-gegevens in het Datawarehouse en de ontsluiting van deze gegevens voor de aanlevering van beheersinformatie. De raming 2009[90] voorzag daarvoor in 572.000 euro. In 2012 was deze raming opgelopen tot 1.476.000 euro.

Op 26 september 2012 keurde de raad van bestuur de toewijzing van een raamcontract met vier percelen goed, voor een bedrag in een prijsvork van 1. 131.250 euro tot 1.293.750 euro. Doordat de verschuiving in de ReTiBo-planning de initieel voorziene inzet van BICC-profielen onhaalbaar maakte, heeft De Lijn de raamovereenkomst in september 2015 verlengd, met behoud van de prijsvork[91].

Tot op heden heeft De Lijn maar voor één van de vier percelen (BICC-implementatiemanager) 192.568 euro betalingen uitgevoerd en zij verwacht geen bijkomende uitgaven meer. Voor twee andere percelen heeft zij nog geen vastlegging genomen, maar verwacht zij wel nog 221.100 euro uitgaven. De kostprijs zou dus onder de raming 2009 blijven.

Post 5 – Projectbeheer- en studie (incl. voortraject: technische ondersteuning ReTi)

Onder deze post is slechts voor twee van de veertien subposten aangegeven welke opdracht het betreft: *een werkopdracht software audit en de change management ondersteuning regularisatie*. Voor ongeveer de helft van de overige subposten vond geen vastlegging, uitgave of raming plaats. De Lijn bevestigde dat ze die posten niet meer zal gebruiken.

De subposten bevatten soms betalingen voor verschillende contracten en betalingen voor eenzelfde contract zijn soms onder verschillende subposten geregistreerd. Sommige contracten betaalde De Lijn jarenlang op deze posten, maar recent registreert zij die betalingen op post 4.3 – personeelsbehoeften. Dat brengt een ondoorzichtige rapportering mee, waarbij enkel na diepgaand onderzoek en met bijkomende documentatie de kostprijs van de verschillende subposten kon worden achterhaald. Op grond van deze rapporteringen kan de raad van bestuur de kostprijs van de verschillende posten, noch hun evolutie opvolgen. In de raming 2009[92] bedroeg het totaal van deze posten 7.050.000 euro[93]. Begin oktober 2018 waren de raming en de betalingen opgelopen tot 13.030.005 euro. De Lijn rekent verdere uitgaven nu aan op post 4 (zie hierboven).

---

[89] Het betreft profielen programmamanager, projectimplementatiemanager vaste installaties, test automation engineer en functioneel analist.

[90] Zoals heringedeeld in 2012.

[91] De inzet van profielen verschuift immers louter in de tijd.

[92] Zoals heringedeeld in 2012.

[93] De kost van het raamcontract technische ondersteuning was geraamd op 2.750.000 euro. Het bedrag van 9.800.000 euro voor projectbeheer en studie in tabel 2 bevat dit raamcontract en de hierboven vermelde 7.050.000 euro.

Op grond van de postomschrijving zou de raming alle kosten voor de technische ondersteuning tijdens het ReTi-voortraject bevatten, maar dit klopt niet helemaal, aangezien de externe ondersteuning voorafgaand aan 2010 ontbreekt. De Lijn bevestigt dit in haar antwoord op het ontwerpverslag en stelt dat het taakstellend budget, zoals door De Lijn gedefinieerd, enkel het voortraject voor de periode begin 2010 tot de sluiting van het contract in augustus 2011 bevat. De ontbrekende kosten moeten echter wel meegerekend worden bij de bepaling van de totale projectkost.

Deze ondersteuning omvat onder meer de volgende uitgaven[94]:

- In november 2008 heeft De Lijn een projectleider aangesteld om samen met interne personeelsleden het project aan te sturen. Vanaf 2010 heeft zij deze projectleider aangeduid als programmamanager en de eraan verbonden betalingen opgenomen in het taakstellend budget. Van januari 2010 tot eind juni 2018 heeft zij 2.498.299 euro betaald. Buiten het taakstellend budget heeft zij vanuit de exploitatiebegroting tussen november 2008 en begin 2010 nog eens 352.800 euro betaald, wat ook in rekening gebracht moet worden om de volledige projectkosten te kennen. Het financieel overzicht koppelt sinds 2016 de betalingen aan de programmamanager met die aan de projectmanager vaste installaties, zodat de kosten voor elk van deze externe ondersteuners niet meer afzonderlijk blijken, wat de transparantie niet ten goede komt. Sinds 2018 registreert De Lijn deze kosten bovendien onder een andere post, namelijk personeelsbehoeften (zie hoger), wat de transparantie nog meer beperkt. Aangezien het project nog niet beëindigd is, lopen de maandelijkse betalingen door. Gebaseerd op de huidige planning en rekening houdende met een aantal maanden dat noodzakelijk is voor de afsluiting van het project na de oplevering, zal de opdracht nog minstens tot begin 2020 doorlopen. De totale (geraamde) kosten zouden dan oplopen tot ongeveer 3.350.000 euro voor de programmamanager. Het taakstellend budget bevat de vereiste kredieten daarvoor.
- Voor de contracten van onbepaalde duur die beide externen aanstelden, ontbreekt de goedkeuring van de raad van bestuur. De Lijn toonde evenmin aan dat zij deze opdrachten in mededinging heeft gesteld. Pas op 13 juni 2018, respectievelijk tien en vijf jaar na de start van deze twee contracten, vroeg het management de raad om zijn goedkeuring voor de voortzetting van de contracten. Volgens de overeenkomsten werken beide consultants autonoom, en kan De Lijn ze dus noch aansturen, noch evalueren. Het Rekenhof erkent dat het voor de continuïteit nuttig kan zijn dat eenzelfde persoon het volledige project begeleidt, maar het afsluiten van dergelijke middelenverbintenissen met een betalingsmechanisme dat niet minstens deels op resultaten stoelt, houdt weinig incentives in voor een snelle projectafhandeling.
- Een andere belangrijke uitgave op deze budgetpost betreft een raamcontract met een bedrijf voor externe ondersteuning dat de raad van bestuur in 2009 afsloot[95]. Dat contract had een looptijd van twee jaar en kon maximaal driemaal met één jaar verlengd worden. De maximale kostprijs van 550.000 euro per jaar die de raad vooropstelde, werd vanaf 2010 overschreden[96]. Bovendien nam De Lijn de betalingen in 2009 niet op in het taakstellend budget. Zij wees overigens aan ditzelfde bedrijf nog andere opdrachten toe, onder meer voor programmabeheer binnen de bovenvermelde raamcontracten (post 4). In totaal ont-

94 Daarbij wordt niet steeds aangegeven in welke subpost deze opgenomen zijn. Dit wel doen zou immers leiden tot een verwarrend geheel met beperkte toegevoegde waarde.

95 Raad van bestuur van 17 juni 2009.

96 De volgende bedragen zijn betaald: 67.600 euro in 2009, 626.210 euro in 2010, 861.287 in 2011 en 1.305.130 in 2012.

ving dit bedrijf tot op heden 15.904.206 euro[97]. Ook hier kan de continuïteit deze opdrachten rechtvaardigen, maar kan worden betreurd dat de betalingen niet minstens deels aan de projectresultaten zijn gekoppeld.

- Voor het overige werden op deze budgetpost, behalve de betalingen aan het bedrijf voor externe ondersteuning en de twee consultants, nog 6.045.361,68 euro betalingen verricht. Het grootste deel van de betalingen dateert van de periode januari 2010-midden 2013. Het betreft bijna uitsluitend betalingen voor externe ondersteuning. De Lijn gaf tientallen verschillende en vaak opeenvolgende opdrachten aan diverse firma's. Hoewel de betalingen aan sommige ervan tot honderdduizenden euro's opliepen, heeft het management geen goedkeuring aan de raad van bestuur gevraagd[98]. De Lijn toonde evenmin aan dat ze die opdrachten in mededinging heeft gesteld en de opsplitsing in maandelijkse opeenvolgende opdrachten zonder mededinging houdt ook een miskenning van de regelgeving overheidsopdrachten in. Het latere raamcontract personeelsbehoeften bevat dezelfde profielen en De Lijn heeft de verschillende percelen ervan trouwens hoofdzakelijk gegund aan de firma's die al jaren ingevolge deze opdrachten en bestelbrieven aan de slag waren.

4.2 Andere projectkosten

Post 6 – Infrastructuur

De post infrastructuur, onderverdeeld in 23 subposten, omvat zowel hardware (printers, card readers, netwerkapparatuur, ...) als andere infrastructuur (zoals de inrichting van bureauruimte voor consultants)[99]. Het totaal aan betalingen bedraagt voorlopig 731.344 euro. De totaal geraamde kosten bedragen 1.039.221 euro. De vertraging van het project had hierop weinig tot geen invloed.

Volgens het bestek diende de THV de broncode van de geleverde systemen ter beschikking van De Lijn te stellen. De projectcode is kosteloos overgedragen aan De Lijn. De productcode is, zoals voorzien in het bestek, bij een escrow agent[100] gedeponeerd. De kosten daarvoor (57.945 euro over 2018-2021) worden echter door De Lijn ten laste genomen, terwijl deze escrow-overeenkomst uitvoering geeft aan het bestek en de kosten ervan dus inbegrepen dienden te zijn in de offerteprijs. In haar antwoord op het ontwerpverslag stelt De Lijn dat het ten laste nemen van deze betaling een onderdeel is van een globaal pakket van afspraken in ALG09. Ze wijst er op dat ze aldus als een goed huisvader gehandeld heeft en er zich van verzekerd heeft dat het project kan afgewerkt of onderhouden worden door een derde partij. Het Rekenhof wijst er evenwel op dat de offerte al voorzag in de beschikbaarheid van de pro-

---

97 Vermits het financieel overzicht niet alle bestemmelingen van betalingen duidelijk heeft geïdentificeerd, is het mogelijk dat de betaalde totaalsom aan dit bedrijf nog hoger is. Betalingen 2009: 67.600 euro, betalingen 2010: 626.210 euro, betalingen 2011: 861.287 euro, betalingen 2012: 1.305.130 euro, betalingen 2013:1.746.609 euro, betalingen 2014: 3.318.686 euro, betalingen 2015: 3.067.836 euro, betalingen 2016: 2.674.849 euro, betalingen 2017: 1.643.930 euro en betalingen 2018 (tot 07/08): 592.069 euro.

98 De afzonderlijke bestellingen hadden bijna allemaal een waarde onder de goedkeuringsdrempel van de raad van bestuur. Daar zij echter periodiek, zelfs soms maandelijks, herhaald werden, vormen zij één opdracht en diende de raad van bestuur zijn goedkeuring te geven.

99 De post bevat ook enkele subposten die weinig met infrastructuur te maken hebben, zoals een landschapsscan voor ReTiBo-applicaties en de escrow-betalingen.

100 Een escrow is een overeenkomst waarbij een softwareleverancier en de gebruiker overeenkomen dat de leverancier de broncode van het softwareproduct ten behoeve van de gebruiker bij een gespecialiseerd escrow agent deponeert.

ductcode in escrow, en de tenlasteneming door De Lijn dus als onrechtmatig beschouwd moet worden.

Post 7 – Licenties

De post licenties betreft de aankoop van softwarelicenties voor de uitrol van ReTiBo. Tot op heden werd 707.640 euro betaald. De totaalkosten zijn geraamd op 796.740 euro.

De vertraging van het ReTiBo-project lijkt geen impact te hebben gehad op deze post.

Post 8 – Opleiding en communicatie

De post opleiding en communicatie omvat de kosten voor de opleiding van het personeel en de communicatie-acties over ReTiBo.

Voor de chauffeursopleiding vonden nog geen uitgaven plaats, hoewel De Lijn al hostingkosten[101] heeft betaald voor de website e-learning die deze opleiding moet begeleiden. De kosten voor de chauffeursopleiding zijn onder deze post van het projectinvesteringsbudget opgenomen. De forecast bedroeg 1.453.100 euro maar in de reactie op het ontwerpverslag paste De Lijn dit bedrag aan tot 400.000 euro[102]. Dit betreft enkel de opleiding voor de 5.300 chauffeurs in dienst van De Lijn. Het is niet duidelijk op welke post van het ReTiBo-budget de kosten voor de opleiding van de 2.400 chauffeurs van de exploitanten aangerekend (zullen) worden. De Lijn verminderde de raming van het taakstellend budget met 1.053.100 euro. Deze vermindering van het taakstellend budget werd nog niet bekrachtigd door de raad van bestuur en de minister zodat het Rekenhof blijft uitgaan van het taakstellend budget uit de transitiebeheersovereenkomst.

Een communicatiecampagne moest het gebruik van de MOBIB-kaart vanaf 2017 promoten. Tot op heden betaalde De Lijn daarvoor 242.831 euro. De totale geraamde kostprijs bedraagt 826.892 euro. Ook in 2015 en 2016 vonden al promotiecampagnes[103] plaats, die De Lijn volledig met haar exploitatiebudget betaalde (374.440 euro). Vermits deze campagnes maar gedeeltelijk in ReTiBo kaderden (de promotie van de MOBIB-kaart), zou het taakstellend budget ongeveer een derde ervan (124.813 euro) moeten omvatten als onderdeel van de totale projectkosten.

Post 9 – Diversen

De laatste post in het taakstellend budget betreft diversen, die (voorlopig) twee subposten omvat: de huur van kantoorruimte voor het ReTiBo-projectteam en de aanpassing van de KIBIS-software voor bussen. De huur van kantoorruimten wordt onder deze post geregistreerd, maar de inrichting ervan onder een andere post. De huur van kantoorruimten kostte

[101] Webhosting is een dienst die particulieren of bedrijven ruimte aanbiedt voor het opslaan van informatie, afbeeldingen, of andere inhoud die toegankelijk is via een website. Om snelheid en veiligheid te garanderen worden deze opgeslagen bij een hostingbedrijf.

[102] De kosten voor de opleiding worden op 371.000 euro geraamd: 2 uur per chauffeur, 5300 chauffeurs aan gemiddeld 35 euro per uur. Daarnaast rekent De Lijn ook nog 29.000 euro aan voor het drukwerk voor de handleidingen en de documentatie, wat het totaal op 400.000 euro brengt.

[103] Die niet alleen tot doel hadden de MOBIB-kaarten te promoten en te verdelen, maar ook het werven van nieuwe klanten en het verlengen van bestaande abonnementen.

546.841 euro en er worden geen verdere kosten verwacht. De huurprijs voor de periode van oktober 2011 tot en met december 2013 bedroeg 196.650 euro. Mocht het ReTiBo-project de vooropgestelde deadline van eind 2014 hebben gehaald, dan zou ongeveer 295.000 euro huur betaald zijn geweest. De meerkost door de vertraging kan dus geraamd worden op 251.841 euro.

De aanpassing van de KIBIS-software bracht 15.100 euro kosten met zich. Het komt de transparantie niet ten goede dat andere software op andere budgetposten is vermeld.

4.3 Andere projectkosten buiten het taakstellend budget

Behalve de bovenvermelde kosten, al dan niet in het taakstellend budget opgenomen, zijn nog andere kosten niet in dit budget opgenomen.

Interne personeelsinzet

Voorafgaand aan het project raamde de maatschappij de interne inzet op 42,2 VTE/mensjaren voor de volledige projectduur. De Lijn heeft deze personeelsinzet echter niet stelselmatig bijgehouden, zodat het niet mogelijk is een accurate inschatting te maken van de tijdsinzet en de kosten.

De raad van bestuur van 13 januari 2010 wees uit dat 78 personeelsleden bij het project betrokken zijn, van wie 21 een intensieve betrokkenheid gedurende geruime tijd aan de dag legden. Vanaf 2012 zullen de personeelsleden die specifiek aan het ReTiBo-project werden toegewezen, volgens De Lijn 33,7 mensjaren gepresteerd hebben tot aan een verwachte afronding eind 2019. Vandaag zijn nog 3,35 VTE specifiek aan ReTiBo toegewezen.

Over de jaren heen heeft De Lijn uiteraard ook andere personeelsleden betrokken bij diverse aspecten van ReTiBo, zoals de voorbereiding, de analyse, de acceptatietesten en de ontwikkeling van workarounds.

Ook zullen alle chauffeurs nog een opleiding moeten volgen (zie punt 4.1.2, post 8). De personeelsinzet zal op die manier hoger zijn dan initieel geraamd, terwijl tegelijk de kosten voor externe ondersteuning over de jaren heen ook zijn toegenomen.

Prodata

Een van de redenen voor het ReTiBo-project was het Prodatasysteem, waarvan de technische levensduur ten einde liep. Door de vertragingen in het ReTiBo-project diende De Lijn dit systeem na november 2014, de vooropgestelde projecteinddatum, verder te onderhouden. Het bedrag dat zij daarvoor tot op heden heeft betaald (3.630.018,88 euro), bezwaart dus mee het totaalbudget[104]. De onderhoudsfirma's zijn overigens deels dezelfde als de uitvoerders van de ReTiBo-hoofdopdracht.

[104] Vermits in de herzieningsovereenkomst een termijnverlenging van twaalf maanden als gerechtvaardigd kan worden beschouwd (cfr. supra), zijn deze onderhoudskosten tot november 2015 aanvaardbaar. De kosten na deze datum, ongeveer 2.800.000 euro, moeten als meerkosten voor De Lijn worden beschouwd.

Kosten voor reizigerstellingen

Een van de doelstellingen van het ReTiBo-project was het *op een doeltreffende wijze registreren van de reizigersverplaatsingen*. Door de vertraging van het project kunnen deze data nog altijd niet geleverd worden op grond van een registratie van de MOBIB-kaart. Voor de periode van 2015 tot 2018 impliceert dat 1.407.000 euro meerkosten[105].

Externe ondersteuning

Zoals vermeld, houdt het taakstellend budget alleen rekening met uitgaven vanaf 2010, zonder een exacte begindatum. Behalve de al besproken externe ondersteuning langs budgetpost 5, waarvan de uitgaven van vóór 2010 buiten het taakstellend budget zijn gehouden, heeft De Lijn ook nog andere consultants vóór 2010 bij het ReTiBo-project betrokken. Voor zes van hen heeft zij in totaal 255.198,34 euro betaald. Voor één van hen kon zij de kosten niet meer nagaan. Het Rekenhof raamt deze kosten op ongeveer 80.000 euro[106].

Verder huurde De Lijn begin 2010 twee businessanalisten in met haar ICT-exploitatiebudget. Ook daarvan kon De Lijn de kosten niet meer nagaan. Uitgaande van een voorziene inzet van 200 dagen en een gemiddelde kost van 700 euro/dag, raamt het Rekenhof deze kosten op 140.000 euro[107].

Verplaatsingskosten buitenland

Deze kosten bedroegen 1.332,81 euro. De Lijn heeft ze volledig betaald met haar exploitatiebudget.

Juridische dienstverlening

In het kader van het ReTiBo-project heeft De Lijn verscheidene juridische adviezen gevraagd, onder meer over de mogelijkheden tot stopzetting van het contract. Tot op heden heeft zij daarvoor 167.923,54 euro betaald met haar exploitatiebudget.

Diverse niet becijferde kosten

Verschillende kosten voor ReTiBo, die niet becijferd konden worden, werden op het exploitatiebudget aangerekend: de aankoop van AVM's en van apparatuur voor de Lijnwinkels die lange tijd geen nut hadden, extra kosten voor contactloze tickets met een MOBIB Calypso chip, maintenance stock van apparatuur, kosten voor vervanging van IPS-batterijen, kosten voor 3G-netwerk (onder andere wegens opladen verkeerde software) en bijkomende personeelskosten wegens het ontbreken van dashboardrapportering.

---

[105] De kosten voor de reizigerstellingen bedragen voor de jaren 2015 tot en met 2018 2.007.000 euro. Ook met de volledige registratie door middel van ReTiBo, inclusief het extrapolatie-algoritme, blijft nog een budget nodig van 150.000 euro per jaar voor het verfijnen van de tellingen. Rekening houdend daarmee, bedragen de meerkosten 1.407.000 euro.

[106] Duur: 20 maanden. Inzet: 0,2 VTE. Totale inzet: (20 x 0,2 x 20 dagen = 80 dagen) x 1.000 euro/dag = 80.000 euro.

[107] De Lijn stelt in haar antwoord op het ontwerpverslag dat het verslag van de Stuurgroep van 25 januari 2010 dat het inhuren van deze analisten vermeldt, wellicht verkeerd is en dat ze dus niet ingehuurd werden. De Lijn kan hieromtrent echter geen zekerheid bieden.

4.4 Conclusies

Behalve de kosten van het hoofdcontract, namen vooral de kosten van de externe ondersteuning sterk toe, van ongeveer 21,4 miljoen euro in de raming 2012 tot 48,0 miljoen euro op heden, zonder dat zij een bijkomende waarde voor De Lijn creëerden ten aanzien van de ramingen. Deze kosten zijn niet transparant opgenomen in het budgetoverzicht, wat een effectieve opvolging door de raad van bestuur bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt. Zij zullen volgens De Lijn nog stijgen tot 52,0 miljoen euro tegen het projecteinde.

Bij de toewijzing van deze opdrachten heeft De Lijn de regelgeving op de overheidsopdrachten niet altijd gevolgd en miskende het management soms de bevoegdheden van de raad van bestuur.

De Lijn liet 17% van de softwarevereisten uit het hoofdcontract vallen, maar door tegenstrijdige antwoorden van De Lijn blijft het onduidelijk hoeveel van de verminderde softwarevereisten via andere ICT-inzet worden gerealiseerd.

Sommige externe ondersteuners leverden diensten op grond van contracten van onbepaalde duur, anderen kregen opeenvolgende contracten toegewezen. Telkens ging het om verbintenissen waarbij de betalingen op geen enkele wijze afhankelijk werden gemaakt van het behalen van resultaten, wat risico's kan inhouden voor de vooruitgang van het project.

Daarnaast zijn er nog belangrijke kostenposten die niet in het taakstellend budget zijn opgenomen, zoals de interne personeelsinzet, die niet opgevolgd werd, het onderhoud van Prodata en reizigerstellingen.

HOOFDSTUK 5

Vergelijking tussen ramingen en werkelijke projectkosten

Vanaf medio 2012 bezorgde het management van De Lijn regelmatig budgetoverzichten aan de raad van bestuur. Zij bevatten zowel de ramingen, als de werkelijke betalingen per subpost. De opeenvolgende ramingen verschilden echter soms sterk. Zo werden kredieten verschoven tussen subposten, zodat de bedragen, zonder onderbouwing, substantieel wijzigden. Andere subposten werden eerst toegevoegd en in een volgend budgetoverzicht weer verwijderd, niettegenstaande er effectieve diensten plaatsvonden. Deze praktijken hebben de al vermelde transparantieproblemen nog versterkt.

Voor haar rapportering over het ReTiBo-project in het Vlaams Parlement ging De Lijn aanvankelijk uit van het projectbudget van 120,1 miljoen euro, voorgesteld op de raad van bestuur van 18 november 2009 (raming 2009). Na de transitiebeheersovereenkomst[108] rapporteerde zij op grond van het taakstellend budget van 149,8 miljoen euro[109].

Dit hoofdstuk zal de raming 2009 en het taakstellend budget verder toelichten en een vergelijking maken met de totale projectkosten.

5.1 Raming 2009

De raming uit 2009 (120,1 miljoen euro) is geen goed uitgangspunt om de kostprijsevolutie van het ReTiBo-project in kaart te brengen.

Enerzijds daalde het aantal softwarevereisten tegenover 2009 met 17%[110], wat impliceert dat niet alle software waarvoor de raming 2009 en de offerte een kostprijs vermeldden, geleverd zal worden. Anderzijds steunen verscheidene posten in de raming op te leveren hoeveelheden die uiteindelijk sterk daalden of zelfs werden geannuleerd. De raming ging in 2009 bijvoorbeeld uit van 5.000 boordcomputers en 5.300 bestuurdersconsoles, maar de overeenkomst met de THV vermeldde 4.666 boordcomputers en 4.889 bestuurdersconsoles.

Het Rekenhof heeft de raming 2009 aangepast, opdat een correcte vergelijking mogelijk is.

[108] Transitiebeheersovereenkomst goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 23 december 2016.
[109] Eigenlijk maar 148,6 miljoen euro (zie punt 3.1 en punt 5.2).
[110] Zoals uiteengezet in de Commissie MOW op 15 maart 2018.

Tabel 4 – Aangepaste raming 2009

Uitgangspunt raming 2009	**120.142.820**
BMC: de werkingskosten van BMC zijn opgenomen in de raming 2009 maar niet in het taakstellend budget. De werkelijke kosten kunnen volgens De Lijn niet bepaald worden. Daarom wordt deze post weggelaten uit de bijgestelde raming 2009	-550.000
Boordcomputers (4.666 voorzien in offerte – 5.000 in raming 2009) minkost: eenheidsprijs 4.000 x 334 = 1.336.000	-1.336.000
Bestuurdersconsoles (4.889 voorzien in bestek en offerte – 5.300 in raming) minkosten: eenheidsprijs 1.500 x 411 = 616.500	-616.500
Installatie hardware op voertuigen (4.608 voorzien in raming – 3.777 uitgevoerd) minkosten: eenheidsprijs 2.200 x 831 = 1.828.200	-1.828.200
Resellerterminals: niet aangekocht	-950.000
Halte-automaten: niet aangekocht	-1.400.000
Valideertoestellen (10.739 in offerte – 11.748 in raming 2009) minkosten: eenheidsprijs 1.350 x 1.009 = 1.362.150	-1.362.150
AVM's (196 in plaats van 65 aangekocht) meerkosten: (196-65) x 30.000 = 3.930.000	+3.930.000
SAM's (20.000 aangekocht – 18.393 in raming 2009) meerkosten: eenheidsprijs 20 x 1.607 = 32.140	+32.140
Chipkaarten (2.068.234 aangekocht – 1.898.500 in raming 2009) meerkosten: eenheidsprijs 5 x 169.734 = 848.670	+848.670
Daling softwarevereisten met 17% (kost software in raming 2009: 22.567.000) minkosten: 22.567.000 x 0,17 = 3.836.390	-3.836.390
Studie afstaphalte: opgenomen in raming 2009, maar geen budget voorzien in taakstellend budget	-300.000
Aangepaste raming	**112.774.390**

Het Rekenhof is van oordeel dat het uitgangspunt voor de rapportering van de meerkosten 112.774.390 euro moet zijn, en niet 120,1 miljoen euro.

5.2 Taakstellend budget

Het taakstellend budget uit de transitiebeheersovereenkomst 2017-2020 steunt op de in 2015 geraamde projectkosten, die op dat ogenblik opgelopen waren tot 154.736.097 euro[111]. Het taakstellend budget werd vastgelegd op 149,8 miljoen euro, dus 4,9 miljoen euro lager. Navraag naar het verschil tussen beide bedragen leverde geen eenduidig antwoord op[112]. Alleen de verwerking van de tweede boete, ten bedrage van 3.086.133 euro, in de geraamde totale kostprijs verklaart de vermindering gedeeltelijk. Het taakstellend budget is dan ook niet

[111] Niet alle kosten zijn opgenomen in deze raming (zie ook punt 3.1).

[112] Een eerste verklaring van De Lijn voor dit verschil van 4,9 miljoen euro was de verrekening DOE ten bedrage van 4.978.150 euro (auditgesprek Rekenhof - De Lijn d.d. 20 april 2018). Dat blijkt echter niet te kloppen: deze verrekening zat niet in het budget dat in april 2015 aan de raad van bestuur werd voorgelegd en ook later werden geen betalingen ten laste van het ReTiBo-budget gedaan voor DOE. In latere toelichtingen (antwoord De Lijn van 6 december 2018 en mail van 10 januari 2019, met bijgevoegde exceltabel van 15 november 2016) verwees De Lijn naar de tweede boete, ten bedrage van 3.086.133 euro, alsook naar wijzigingen in de voorziene eindafrekening van het hoofdcontract en in een aantal andere posten. De kosten voor de raamcontracten zouden verder gestegen zijn. De vermelde bedragen komen echter niet op een totaal van 4,9 miljoen euro en kunnen niet aanvaard worden als verantwoording voor de bijstelling. De totale kosten van de exceltabel van 15 november 2016 bedragen ook maar 149 miljoen euro (in plaats van 149,8 miljoen), zodat de tabel het taakstellend budget niet onderbouwt. Bovendien werden tussen de tabellen van 20 april 2015 en 15 november 2016 verschillende subposten gewijzigd. Bij het hoofdcontract betreft het niet enkel de eindafrekening, maar ook bijna alle verrekeningen, en de kosten van de herzieningsovereenkomst zijn gewijzigd, niettegenstaande deze bedragen al enkele jaren ervoor definitief waren.

onderbouwd. Zoals vermeld in hoofdstuk 3 bevat het taakstellend budget een rekenfout van ongeveer 1,2 miljoen euro, zodat het bedrag van 149,8 miljoen euro moet worden bijgesteld tot 148,6 miljoen euro.

Het taakstellend budget ging uit van de initiële waarde van het hoofdcontract en voegde daar de bijkomende contractkosten aan toe. Op de boetes na heeft het de kostenbeperkingen[113] (zoals de vermindering van de installatiekosten met 2.450.000 euro) echter niet in mindering gebracht. Dat leidde, samen met de rekenfout, tot een overraming van de contractwaarde.

5.3 Vergelijking taakstellend budget en raming 2009

Om een correcte vergelijking te kunnen maken ten aanzien van de aangepaste raming 2009 (zie tabel 4), mogen de wijzigingen in het project waar bijkomende producten of diensten tegenover staan niet in aanmerking worden genomen. Dit betreft hoofdzakelijk wijzigingen in het hoofdcontract. De bijkomende diensten en leveringen buiten het hoofdcontract zijn hoofdzakelijk het gevolg van de vertragingen en problemen in de projectuitvoering. Zij leveren weinig of geen bijkomende producten of diensten ten opzichte van wat al opgenomen was in de raming en blijven dus in de totale projectkost opgenomen. De uitzonderingen daarop, zoals het aantal chipkaarten, zijn verwerkt in de aangepaste raming 2009.

Het hoofdcontract kende drie categorieën van wijzigingen: verrekeningen, aanpassingen en minwerken inzake software. Voor de vergelijking heeft het Rekenhof die laatste post opgenomen in de aangepaste raming 2009 (-17% van de in 2009 geraamde softwarekosten), omdat de financiële waarde ervan nog moet worden bepaald. De verrekeningen en aanpassingen waartegenover bijkomende producten of diensten staan moeten, voor de vergelijking met de raming 2009, in mindering gebracht worden van de totale projectkost.

De *aanpassingen* betreffen allerlei wijzigingen van in het bestek opgenomen diensten en leveringen. Het is moeilijk per aanpassing na te gaan of zij bijkomende of alleen andere diensten meebrachten[114]. Het budgetoverzicht van oktober 2018 heeft daarvoor maar in één budgetpost van 1.300.000 euro voorzien[115]. Via de herzieningsovereenkomst is 766.290 euro betaald voor bijkomende softwarevereisten. Dat bedrag is opgenomen in het taakstellend budget. Voor de vergelijking veronderstelt het Rekenhof dat de aanpassingen samen 2.066.290 euro bijkomende diensten voor De Lijn meebrachten en dus in mindering van de totale kostprijs gebracht moeten worden.

De *verrekeningen* leidden daarentegen meestal wel tot meer diensten en leveringen en ze verhoogden ook het (taakstellend) budget. Ook hier moeten zij dus in mindering van de totale projectkost worden gebracht, met uitzondering echter van de volgende verrekeningen:

- Verrekening 1: aankoop van cradles. In het bestek werd een draagconstructie voor de boordcomputer gevraagd. De leverancier leverde echter geen draagconstructie voor de boordcomputer maar wel één voor de chauffeursdisplay, wat niet gevraagd werd in het bestek. De levering van de cradle van verrekening 1 is ten opzichte van de offerte wel een

[113] Zie Minkosten (punt 3.7).

[114] In totaal zouden deze aanpassingen een geraamde kostprijs van 2.377.061,22 euro vertegenwoordigen (zie punt 3.3).

[115] Dit betreft de provisie ALG09. In het budgetoverzicht van 22 april 2015 dat de basis vormt voor het taakstellend budget was 1.325.000 euro opgenomen voor aanpassingen.

bijkomende levering maar niet ten opzichte van het in het bestek gevraagde noch ten opzichte van de raming die daarop gebaseerd is.

- Verrekeningen 3 en 15 (e-learning chauffeurs): daarvoor bevatte de raming 2009 al een kostprijs.
- Verrekening 19: AVM voorbereidende werken nutsvoorzieningen en aanpassingen hardware. Een verrekening deelde deze opdracht aan de THV toe, maar hij betreft een taak van De Lijn, waarvoor in de raming 2009 een kostprijs opgenomen is voor 65 voorziene AVM's (zie punt 3.1). Het grootste deel van de werken betreft echter niet de in 2009 65 voorziene AVM's maar de 131 bijkomende AVM's. De kostprijs voor de meerwerken ten aanzien van de raming 2009 kan bepaald worden op 646.289 euro.

Het totaal aan verrekeningen waar een bijkomende dienst of levering[116] tegenover staat, bedraagt dus 4.386.819,90 euro. De Lijn heeft ook nog in een provisie van 1.000.000 euro voorzien (zie punt 3.3), waardoor het totaal op 5.386.819,90 euro komt.

Het budget bracht ook twee vertragingsboetes in mindering. De Lijn is van oordeel dat deze boetes extra kosten die De Lijn heeft moeten maken compenseren en dus in deze vergelijking zouden moeten opgenomen worden. Het Rekenhof wijst er op dat de boetes wel de totaal te betalen kostprijs verminderen, maar niet mogen meegerekend worden om tot een correcte vergelijking te komen. Het budget moet dan ook verhoogd worden met 4.333.716 euro.

Voor de vergelijking met de raming 2009, en uitsluitend daarvoor, dient het taakstellend budget aangepast te worden zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 5 – Herberekening taakstellend budget

Uitgangspunt taakstellend budget	[117]**149.878.957**
Provisie ALG09	-1.300.000
Bijkomende software herzieningsovereenkomst	-766.290
Verrekeningen incl. provisie	-5.386.819,90
Vertragingsboetes	4.333.716
Herberekend taakstellend budget	**146.759.563,1**

Het Rekenhof concludeert dat een correcte vergelijking tussen de raming 2009 en het taakstellend budget wijst op een stijging van de kostprijs van 112.774.390 euro tot 146.759.563,1 euro.

5.4 Totale projectkosten

Omdat bepaalde kosten niet meegerekend worden in het taakstellend budget, dat moet volstaan om de totale projectkosten te dragen, heeft het Rekenhof die totale projectkosten berekend (zie tabel 6). Het heeft zich daarbij beperkt tot de kosten voor het hoofdcontract en de kosten die de beslissingen van de raad van bestuur of de raming 2009 expliciet hebben vermeld.

[116] Het betreft hier bijkomende diensten of leveringen ten opzichte van de raming 2009, en niet ten opzichte van de initiele overeenkomst met de THV. De bijkomende kostprijs bedraagt 4.929.198 euro (zie punt 3.2).

[117] De Lijn gaat ervan uit dat het volledige bedrag van 149.878.957 euro, inclusief de rekenfout (zie punt 5.2), nodig is voor de projectrealisatie.

De onderstaande tabel raamt het totaal van de op te nemen projectkosten, uitgaande van het taakstellend budget dat volgens De Lijn het totaal van de kostenramingen vormt. De kosten die de hoofdaannemer moet terugbetalen en de verrekening in min moeten in mindering gebracht worden van de totale projectkosten. De kostenbesparingen ten gevolge van de ingeperkte installaties van hardware (zie hoger) rekent de onderstaande tabel niet mee, daar zij geen effectieve terugbetalingen door de THV betreffen en ze evenmin verwerkt zijn in het taakstellend budget[118].

Tabel 6 – Raming totale projectkosten

Taakstellend budget	[119]**149.878.957**
Kosten via exploitatiebudget:	
Hostingkosten website e-learning (verrekening 3)	2.080
Hostingkosten voor de website 'e-learning' (verrekening 15)	57.175
Buitenlandse verplaatsingen	1.331,82
Juridische diensten	167.923,54
Externe ondersteuning 2008-2009	687.998,24
Inhuren 2 businessanalisten (raming kost)[120]	140.000
Chipkaarten	767.377,08
Chipkaarten (kost stijgt nog verder)	318.234
Personalisatie kaarten	449.053
Mailingdiensten	1.026.359,3
Communicatie-acties 2015-2016	124.813
Onderhoud Prodata	3.630.018,88
Meerkost reizigerstellingen 2015-2018	1.407.000
Totaal kosten op exploitatiebudget	8.779.364
Andere kosten	
Kost ICU (ALG09)	175.698,32
Manual lock in plaats van autolock (verrekening 2 minkost)	-72.488,25
Terugbetaling THV (ALG09)	-220.000
Terugbetaling THV (Herzieningsovereenkomst)	-73.151,93
Ontwikkeling workarounds	525.000
Totale kosten	**158.993.379**
Boetes opgelegd aan THV	-1.247.583
	-3.086.133
Werkelijk te betalen	**154.659.663**

Enkel de uitgaven voor ICU hebben betrekking op leveringen en diensten die geen deel uitmaken van het initiële project en vertegenwoordigen dus een bijkomend product.

De Lijn is van oordeel dat 4 kostenposten (chipkaarten, personalisatie en mailingdiensten) gecompenseerd worden door de inkomsten uit de bijdrage van de gebruikers voor de MOBIB-kaart, die niet is meegerekend. Deze posten zouden volgens De Lijn dan ook niet opgenomen mogen worden. Het Rekenhof wijst er op dat honderden kleinere kostenposten die via de

[118] Het taakstellend budget was dan ook te hoog geraamd. De Lijn gebruikte deze overraming om kredieten te herschikken naar andere subposten (hoofdzakelijk buiten het hoofdcontract).

[119] De rekenfout bij de bepaling van het taakstellend budget is hier niet gecorrigeerd, omdat De Lijn dit bedrag van 1.232.877 euro heeft meegerekend in het vereiste budget.

[120] De Lijn stelt dat deze prestaties wellicht niet geleverd zijn maar kan hieromtrent geen zekerheid verschaffen.

exploitatiebegroting werden betaald[121] ook niet opgenomen zijn. Daarnaast zijn er niet kwantificeerbare kosten (interne kosten, waaronder de lonen van het intern personeel) niet opgenomen. De niet opgenomen inkomsten uit MOBIB-kaarten worden volgens het Rekenhof dan ook gecompenseerd door deze niet opgenomen kosten.

Om de vergelijking met de raming 2009 mogelijk te maken, heeft het Rekenhof het totaal berekend zonder de boetes. De werkelijke kostprijs van het project zou zo toenemen van 112.774.390 euro (door het Rekenhof bijgestelde raming 2009) tot 158.993.379 euro. De *werkelijk te betalen kostprijs* kan geraamd worden op 154.659.663 euro, daar de boetes zullen worden ingehouden op de te betalen sommen.

Volgens het Rekenhof is het echter weinig waarschijnlijk dat het project voor dit bedrag kan worden gerealiseerd. De berekening waarop het taakstellend budget gebaseerd is, dateert immers van de eerste helft van 2015, twee maanden na de sluiting van de overeenkomst ALG08, die een nieuwe planning bevatte. Volgens deze planning moest het project beëindigd zijn op 28 augustus 2016. Het is bijgevolg aannemelijk dat een groot deel van de kosten die zijn vastgelegd na die datum of die betrekking hebben op prestaties na die datum, niet voorzien zijn in het taakstellend budget. Het taakstellend budget kon immers alleen rekening houden met de bijkomende kosten die begin 2015 gekend waren of geraamd konden worden. Veel kosten waren niet voorzienbaar in de eerste helft van 2015. De overeenkomst ALG09 bepaalde de bijkomende kosten voor het hoofdcontract op 1.271.250 euro. Ook buiten het hoofdcontract zijn er nog bijkomende kosten. Het taakstellend budget werd echter niet verhoogd, zodat deze kosten zullen moeten worden gecompenseerd binnen het maximaal toegestane budget.

Tabel 7 biedt een overzicht van deze kosten[122].

Tabel 7 – Bijkomende kosten vanaf 1 oktober 2016

Aanpassingsvoorstellen (ALG09)	**1.271.250**
Subtotaal bijkomende kosten hoofdcontract	*1.271.250*
Integratie DOE[123]	1.672.000
Opdracht arbitrage obv ALG09	61.050
Softwareaudit 2017	60.816
Post 4.1 Kwaliteitscontrole	1.957.416
Post 4.2.1 ICT resources raamcontract 1	550.730
Post 4.2.2 ICT resources raamcontract 2	1.534.312
4.2.3 Ondersteuning Maximo	31.056
Programmabeheer 3de raamovereenkomst[124]	3.683.063
Keuring telematica	138.091
Technische opvolging hardware en installaties	311.831
Front- en back-office installaties	83.546
ReTiBo labo	73.764

[121] De som van deze posten bedraagt ongeveer 4 miljoen euro.

[122] Voor sommige vastleggingen en betalingen is het niet altijd duidelijk op welke periode zij exact betrekking hebben, maar het is zeker mogelijk een sterk benaderend bedrag per post te bepalen.

[123] De Lijn schat de kosten voor de integratie van het DOE-project op 1.672.000 euro. Deze berekening is niet onderbouwd en ook uit de bezorgde informatie kan niet opgemaakt worden of en welke bijkomende prestaties externe ondersteuners binnen de overheidsopdrachten in het kader van ReTiBo hebben geleverd.

[124] Raming min facturen voor 1 oktober 2016.

Project management ICT	573.352
Solution Architect	779.629
Business Analist	662.880
Project Support ICT	656.939
Hoofd nazicht installaties	255.121
Programmamanager en Project implementatie Manager vaste installaties	647.685
Ranorex test automation engineer	12.472
Functioneel analist	138.118
KI 26	575.460
KI 27	408.564
Post 6. Infrastructuur	148.710
Communicatie	826.892
Huur kantoren	185.442
Subtotaal bijkomende kosten buiten hoofdcontract	*16.150.939*
Totaal	**17.422.189**

In totaal deden zich sinds oktober 2016 ongeveer 17,4 miljoen euro vastleggingen of kostenverhogingen voor waarmee bij de opmaak van het taakstellend budget deels geen rekening kon worden gehouden doordat ze niet voorzienbaar waren. Vermits het project nog minstens anderhalf jaar zal doorlopen, zal de reële kostprijs nog toenemen.

De werkelijke betalingen, met uitzondering van die voor het hoofdcontract, voor facturen met een datum tussen 1 oktober 2016[125] en begin augustus 2018 bedragen 13.581.974,59 euro.

Ook al heeft De Lijn bij de opmaak van het taakstellend budget toen al gekende kostenbesparingen niet in mindering gebracht (zie hoger), waardoor ze een ruime marge had, toch lijkt het volgens het Rekenhof onmogelijk al deze kosten te compenseren op andere posten. Als dat inderdaad zo is, dan zal het taakstellend budget moeten worden verhoogd. Mocht het taakstellend budget wel volstaan, dan moet worden geconcludeerd dat bij de opmaak van het taakstellend budget een zeer ruime risicomarge werd ingebouwd, die op dat ogenblik niet kon worden verantwoord. De Lijn stelt dat ze geen ruime marge inbouwde maar dat ze de bijkomende kostenposten compenseerde door andere projectkosten, weliswaar buiten het hoofdcontract, te schrappen. Vermits deze kostenschrappingen verschillende miljoenen euro moeten bedragen vroeg het Rekenhof naar de invloed daarvan op het project, maar De Lijn verduidelijkte dit niet. Hierdoor kan de vraag of het taakstellend budget alle initieel voorziene prestaties dekt niet worden beantwoord.

5.5 Conclusies

De Lijn baseert zich in haar rapporteringen over het projectbudget ReTiBo op de raming uit 2009 van 120,1 miljoen euro. Zij vergelijkt dat bedrag met het taakstellend budget, vastgelegd in de beheersovereenkomst 2017-2020, van 149,8 miljoen. Dat taakstellend budget moet volgens De Lijn volstaan om het volledige project te betalen.

[125] Bij de opmaak van het taakstellend budget werd uitgegaan van een afronding van het project eind augustus 2016. Vele facturen betreffen maandelijkse prestaties zodat er kan van uitgegaan worden dat de meeste facturen met datum vanaf 1 oktober 2016 betrekking hebben op september 2016 of later.

De stijging van de projectkosten blijkt echter niet uit de vergelijking van de initiële raming 2009 en de geraamde totale projectkosten, doordat de uitvoering op verschillende punten afwijkt van de raming. Voor een correct beeld van de stijging van de projectkosten, heeft het Rekenhof de raming 2009 aangepast tot 112,8 miljoen euro.

Ook deze raming is echter nog niet vergelijkbaar met het taakstellend budget van 149,8 miljoen euro. Dat budget omvat immers leveringen en diensten waarin de raming 2009 niet voorzag. Voor een vergelijking met de raming 2009 mogen de wijzigingen waar bijkomende producten of diensten tegenover staan niet in aanmerking worden genomen. Deze vertegenwoordigen 4.386.819,90 euro aan verrekeningen, 2.066.290 euro aan aanpassingen, en 1.000.000 euro aan provisie, of een totaalbedrag van 7.283.444 euro. Daarnaast worden de boetes ook niet meegerekend. Een correcte vergelijking wijst dus op een stijging van 112,8 miljoen euro tot 146,9 miljoen euro.

Maar in het taakstellend budget zijn tal van projectkosten niet opgenomen. De totale projectkosten moeten alle kosten omvatten die verbonden zijn aan het project ReTiBo, ook die welke niet in het taakstellend budget zijn opgenomen. Het betreft onder meer de 8,8 miljoen euro kosten die De Lijn heeft aangerekend op haar exploitatiebudget.

Volgens de berekeningen van het Rekenhof bedragen de totale projectkosten bijna 154,7 miljoen euro. Sinds de bepaling van het taakstellend budget deden zich onvoorzienbare, bijkomende kostenverhogingen voor. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat het taakstellend budget zal volstaan. Als dat inderdaad het geval is, dan zullen de totale projectkosten overeenkomstig stijgen. De Lijn stelt in haar antwoord op het ontwerpverslag dat de onvoorziene kosten gecompenseerd werden door het schrappen van andere kostenposten, maar verduidelijkt niet welke zaken geschrapt werden noch welke gevolgen dit heeft voor het volledige project of de projectscope.

HOOFDSTUK 6

Algemene conclusies

In 2005 startte De Lijn het ReTiBo-project op, onder meer omdat het oude Prodatasysteem dringend aan vervanging toe was. Het duurde echter tot 2008 vooraleer zij bestekken begon uit te werken. Dat leidde midden 2011 tot een overeenkomst met de THV, die de hoofdopdracht kreeg toegewezen. De inhoud van het bestek diende echter nog via bijkomende analyse verder gespecifieerd te worden. De THV ging ervan uit dat zij bijna alle softwarevereisten met bestaande software kon invullen, wat echter niet het geval bleek te zijn. Tijdens de uitvoering van het hoofdcontract moest De Lijn nog specificaties aanleveren, vroeg De Lijn talrijke wijzigingen en kende de THV tal van problemen bij de installatie van de hardware en de oplevering van kwaliteitsvolle software. Dat leidde tot veel vertragingen. De Lijn heeft de leverancier vergoed voor de vertragingen, maar sommige van deze vergoedingen zijn onterecht. De contractuele bepalingen boden De Lijn echter te weinig middelen om de leverancier te dwingen tot een betere dienstverlening. Voorafgaand aan en volgend op de gunning van de hoofdopdracht heeft De Lijn nog veel andere contracten gegund, enerzijds voor de levering van meer goederen, maar anderzijds vooral voor externe ondersteuning op het vlak van ICT, project- en programmamanagement, enz.

In 2009 werd de kostprijs voor het volledige project geraamd op 120,1 miljoen euro. De transitiebeheersovereenkomst 2017-2020 bepaalde dat het project binnen een taakstellend budget van 149,8 miljoen euro moest worden gerealiseerd, maar dat bedrag is niet duidelijk onderbouwd. Om verschillende redenen kan niet worden gesteld dat de kosten van het project stegen van de geraamde 120,1 miljoen tot 149,8 miljoen. In eerste instantie onderging het project in de loop der jaren belangrijke wijzigingen. Ten tweede betreft de 149,8 miljoen nog altijd een raming die werd opgemaakt in 2015. Sindsdien gaf De Lijn nog voor meer dan 17,4 miljoen euro uit aan bijkomende, in 2015 nog deels onvoorzienbare, opdrachten, zonder dat dit leidde tot een stijging van het toegewezen budget. Ten derde ontbreken in het budget van 149,8 miljoen euro nog ongeveer 9,1 miljoen euro kostenposten, exclusief de interne personeelskosten.

De Lijn stelt dat de bijkomende onvoorziene kosten worden gecompenseerd door andere kosten, buiten het hoofdcontract, te schrappen, zonder echter aan te geven op welke kostenposten bespaard werd of wat de impact daarvan is op het project en de projectscope. De Lijn zag af van 17% van de softwarevereisten uit het hoofdcontract, maar ontwikkelde die deels via andere kanalen. Ook hier blijft de impact op het project onduidelijk. Het is dan ook onzeker of alle initieel voorziene goederen en diensten, rekening houdend met de vele gevraagde wijzigingen, zullen gerealiseerd worden en of dat binnen het budget zal kunnen. Als dat mogelijk is, moet worden geconcludeerd dat het taakstellend budget in 2015 te ruim bepaald was.

Het Rekenhof heeft de raming 2009 aangepast tot ongeveer 112,8 miljoen euro om ze te kunnen vergelijken met de huidige kosten en ramingen. Ervan uitgaande dat alle gebudgetteerde kosten binnen de enveloppe van 149,8 miljoen euro kunnen worden uitgevoerd, en rekening

houdende met de boetes die zijn opgelegd aan de THV (4.333.715 euro) en de kosten buiten het taakstellend budget, zouden de totale kosten ongeveer 154,7 miljoen euro bedragen. Tegenover deze toename van het budget met ongeveer 41,9 miljoen euro staan bijkomende diensten en leveringen voor De Lijn van ongeveer 7,5 miljoen euro. De meerkosten, hoofdzakelijk ten gevolge van de vertragingen, kunnen worden geraamd op 34,4 miljoen euro.

De Lijn heeft ongeveer 3 miljoen euro onterechte betalingen uitgevoerd.

De Lijn bevond zich tijdens de onderhandelingen met de THV in een moeilijke positie, zowel tijdens de gunningsprocedure als tijdens de uitvoering. Zij kon maar beperkte boetes innen en er werd niet geprobeerd de schade wegens de vertragingen te verhalen.

De Lijn gaf de aansturing van het project bijna volledig uit handen aan een aantal externe ondersteuners. Zij huurde die ondersteuning in met contracten van onbepaalde duur of zij gunde de opdrachten altijd weer aan dezelfde externen. Zo ontstond in feite een nagenoeg uitsluitend externe projectaansturing. De ondersteuners werken bovendien op grond van een middelenverbintenis, terwijl een minstens gedeeltelijke resultaatsverbintenis wellicht meer aangewezen is voor een efficiënte projectaansturing.

Het management van De Lijn respecteerde ten slotte niet altijd de bevoegdheden van de raad van bestuur en leefde de overheidsopdrachtenreglementering meermaals niet na.

HOOFDSTUK 7

Aanbevelingen

- Grote, complexe en langdurende projecten mogen pas worden aanbesteed als ze voldoende zijn voorbereid en het bestek zorgvuldig is opgesteld. Als de uitvoeringstermijn een belangrijk aspect is, moet dat voldoende doorwegen in de gunningscriteria en moet in voldoende contractuele middelen (boete- en schadebedingen) voorzien worden om de naleving van de termijn effectief af te dwingen.
- De aanbestedende overheid moet uitgaan van een zo volledig mogelijke en realistische raming, zowel van de nodige voorbereidings- en realisatietijd als van de in te zetten middelen. Ze moet in de planning marges inbouwen om onvoorziene omstandigheden op te vangen. Gedurende het gehele verloop van de voorbereiding, aanbesteding en uitvoering moeten de projectverantwoordelijken oog hebben voor kostenbeheersing en de doorlooptijd bewaken.
- De Lijn moet de overheidsopdrachtenreglementering strikt toepassen en aldus voorkomen dat ze nadeel lijdt door een gebrek aan mededinging. Bij overheidsopdrachten moeten de bevoegdheden van de raad van bestuur gerespecteerd worden. De raad van bestuur moet erop toezien dat deze aandachtspunten voldoende aangetoond worden via een transparante rapportering.
- De Lijn moet zelf aan kennisopbouw doen en de afhankelijkheid van derden beperken door voldoende eigen ICT-personeel aan te trekken voor projectvoorbereiding, -aansturing en -opvolging. Om de voortgang van de projecten te bevorderen en om redenen van prijsefficiëntie is het raadzaam de vergoeding van de externe ondersteuning (deels) te steunen op het bereikte resultaat (resultaatsverbintenissen in plaats van middelenverbintenissen).
- De Lijn moet de nodige inspanningen leveren voor een degelijke, actuele en consistente financieel-budgettaire opvolging. De Lijn moet de financiële afhandeling van de minkosten nauwgezet opvolgen. Achteraf dient zij ook transparant te rapporteren over de uitvoering.

HOOFDSTUK 8

Reactie van de minister

Op 18 maart 2019 heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken zijn reactie op het ontwerp van auditrapport bezorgd.

De minister kon de aanbevelingen van het Rekenhof grotendeels beamen. Hij wees erop dat het telkens een moeilijke oefening is binnen de marges van de overheidsopdrachtenreglementering een evenwicht te vinden tussen het prijselement en andere gunningscriteria waaronder de uitvoeringstermijn. Een boetemechanisme kan bijdragen tot het respecteren van deze uitvoeringstermijn, voor zover het via het doorrekenen van een risicopremie de prijs van het project niet de hoogte injaagt.

Verder beklemtoonde de minister het belang van een goed project- en risicomanagement. Voor de kostenbeheersing verwees hij naar het taakstellend budget. Het Rekenhof stemt daarmee in, maar onderstreept dat dit budget dan wel volledig moet zijn, en dat daarvoor een transparante rapportering, vergelijkbaar in de tijd, vereist is.

De minister onderschreef verder ook de strikte toepassing van de overheidsopdrachtenreglementering en het respect voor de statutaire bevoegdheden van de raad van bestuur.

Het aantrekken van voldoende eigen ICT-personeel voor projectvoorbereiding, -aansturing en -opvolging vindt de minister belangrijk, hoewel dit ten aanzien van de geldende personeels- en verloningskaders binnen de overheid niet evident is in een concurrentiële ICT-marktomgeving.

De minister ziet een belangrijke rol weggelegd voor het management in de opvolging van het project. Hij hecht ten slotte veel belang aan de bepaling van de minkosten via een extern bureau en drukt erop dat de uitvoering ervan nauwgezet bewaakt zal worden.

Bijlagen

Bijlage 1

Chronologie project ReTiBo

Jaar	Projectfase	Kostprijsdetail
2005	Raad van beheer beslist ReTiBo uit te voeren	
2008	De Lijn zet projectorganisatie op met externen	
2009	Raad van bestuur keurt budgetraming goed	ReTi: 62,7 miljoen euro Bo: 57,5 miljoen euro Bijkomende contracten inbegrepen
2010	De Lijn beslist: één procedure, één bestek	
2010	De Lijn start procedure op	
2010	Procedure wordt stopgezet en tweede procedure wordt gestart	
2011	De Lijn gunt aan THV Einde ReTiBo-opdracht november 2014	ReTiBo: 75 miljoen euro Onderhoud: 22 miljoen euro Geen raming van bijkomende contracten
2012	De Lijn maakt nieuwe indeling voor de raming van 2009 en maakt ook nieuwe raming op	Nieuwe raming 122,4 miljoen euro
2012	Vertragingen – De Lijn stelt THV in gebreke	
2013	THV dient schadeclaim in	18,5 miljoen euro
2013	Herzieningsovereenkomst halveert claim, wijzigt contract en verschuift deadline Einde ReTiBo-opdracht april 2016	Kostprijs verhoogd met 9 miljoen euro Boete opgelegd (1.247.583 euro)
2015	ALG-08 – nieuwe mijlpalen Einde ReTiBo-opdracht augustus 2016	
2015	De Lijn legt forecast voor aan raad van bestuur	Forecast bedraagt 154,7 miljoen euro
2016	Taakstellend budget, gebaseerd op forecast van 2015, opgenomen in transitiebeheersovereenkomst 2017-2020	Taakstellend budget bedraagt 149,8 miljoen euro Tweede boete daarin verrekend (3.086.133 euro) Geen correcte verklaring voor verschil van 4,9 miljoen euro
2018	Vlaams Parlement vraagt voortgangsrapportage van De Lijn Rekenhof voert parallel audit uit	
2018	ALG09 – nieuwe mijlpalen Einde ReTiBo software leveringen verwacht in november 2019; einde ReTiBo-opdracht verwacht in mei 2020	

Bijlage 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

18 maart 2019

Geachte mevrouw de Voorzitter,

Gelieve in bijlage de gevraagde repliek te vinden op de voorlopige aanbevelingen uit het voorontwerp van auditrapport betreffende het ReTiBo-project bij De Lijn.

Ik wens er u een goede ontvangst van en blijf uiteraard beschikbaar voor eventuele bijkomende vragen / opmerkingen.

Met vriendelijke groeten,

Ben Weyts,

Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken,
Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

Bijlage

Repliek van de minister op de voorlopige aanbevelingen

Deze repliek slaat enkel op de 'Hoofdstuk 7 – Voorlopige aanbevelingen' van voornoemde audit. Op de inhoud van de voorafgaande hoofdstukken heeft het management van De Lijn waar nuttig geacht een repliek geformuleerd.

Ad Aanbeveling 1

Dat voor grote, complexe projecten pas tot aanbesteding kan worden overgegaan wanneer het bestek voldoende is voorbereid, kan ik alleen beamen. Dit geldt ook voor het inderdaad complexe Retibo-project. Er moet bij de gunningscriteria inderdaad telkens een evenwicht worden gevonden tussen het prijselement en andere criteria, waaronder desgevallend de uitvoeringstermijn. Binnen de marges van de wetgeving overheidsopdrachten kan een boetemechanisme tot het respecteren daarvan zeker bijdragen, voor zover het op zich de prijs van het project zelf niet onnodig de hoogte injaagt door het doorrekenen van een risicopremie.

Ad Aanbeveling 2

Beheersing van zowel kosten als timing maken deel uit van goed projectmanagement. Interne factoren moeten worden beheerst, externe factoren – waaronder het respecteren van timings door leveranciers – moeten het voorwerp uitmaken van risicomanagement en risico-beheersmaatregelen. Wat de kosten betreft, kan worden gewezen op het door mij omschreven taakstellend budget op het vlak van investeringen, dat onder meer is opgenomen in de beheers-

overeenkomst met De Lijn. Dat taakstellend budget wordt – cfr. de geregelde rapportering aan de Raad van Bestuur – tot dusver gerespecteerd.

Ad Aanbeveling 3

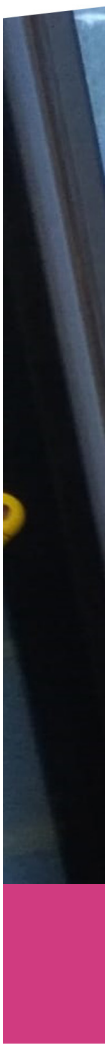
Het spreekt vanzelf dat de wetgeving Overheidopdrachten en de statutaire bevoegdheden van de Raad van Bestuur moeten worden gerespecteerd.

Ad Aanbeveling 4

De zorg om bij de overheid en haar bedrijven voldoende eigen ICT-personeel aan te trekken voor projectvoorbereiding, -aansturing en -opvolging is een absoluut gedeelde bekommernis. Binnen de hen toebedeelde personeels- en verloningskaders is dat echter niet altijd evident in een markt gekenmerkt door zowel hevige concurrentie als sterke aanwezigheid van zelfstandige consultancy. Door gebruik te maken van Vlaamse en andere raamovereenkomsten worden waar mogelijk kosten gedrukt. Een goede kennisoverdracht is absoluut noodzakelijk – zeker tegen het stadium waarin wordt overgegaan van projecmodus naar 'ongoing concern'. Dat dit gebeurt zoals gepland, moet door het management van nabij worden bewaakt.

Ad Aanbeveling 5

Ook deze aanbeveling kan ik zeker en vast beamen. Aan haar Raad van Bestuur wordt door het management van De Lijn uiteraard periodiek gerapporteerd, ook in verband met de opvolging van het taakstellend budget. In verband met de bepaling van de minkosten is – om toekomstige discussies met de leverancier te vermijden – in onderling overleg een gespecialiseerd en internationaal gerenommeerd bureau ingeschakeld. Uiteraard moet en zal over de uitvoering van de resultaten van die bepaling nauwgezet worden gewaakt.



U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be