

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

23 mei 2008

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over schadedossiers in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken - Opvolgingsaudit

R E K E N H O F

Schadedossiers in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken - Opvolgingsaudit

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, mei 2008



REKENHOF

Schadedossiers in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken - Opvolgingsaudit

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 19 mei 2008

Inhoud

Bestuurlijke boodschap	5
Samenvatting	6
1 Inleiding.....	10
2 Invloed van Beter Bestuurlijk Beleid	16
3 Voorbereiding van de aanneming (aanbevelingen 1 en 2)	18
4 Opmaken van een inventaris (aanbeveling 3)	22
5 Afhandeling van schadeclaims, betaling van onbetwistbare gedeelten en uitvoering van gerechtelijke uitspraken (aanbeveling 4).....	23
5.1 Afhandeling van schadeclaims	23
5.2 Betaling van onbetwistbaar verschuldigde gedeelten.....	27
5.3 Uitvoering van gerechtelijke uitspraken	27
6 Naleving van de GECOLIN-aanbevelingen (aanbeveling 5).....	31
6.1 Aanstelling en evaluatie van advocaten.....	31
6.2 Betaling van het onbetwistbaar verschuldigd gedeelte.....	32
6.3 Samenwerking tussen diensten en advocaat optimaliseren	33
6.4 Opvolging en activering van gerechtelijke procedures	34
7 Becijfering van de verwijlinteressen (aanbeveling 6).....	40
8 Verificatie van boekhoudkundige stukken (aanbeveling 7).....	42
9 Volledigheid van de vastleggingsdossiers (aanbeveling 8)	43
10 Vlaams Fonds voor de Lastendelging (aanbeveling 9).....	44
11 Schadevergoedingshandleiding (aanbeveling 10).....	47
12 GECOVER en arbitrageprocedure (aanbeveling 11).....	48
12.1 GECOVER	48
12.2 Arbitrage	50
13 Bijkomende vaststellingen	53
13.1 Geen reële toegevingen vanwege de aannemer	53
13.2 Geen maatregelen om schade te beperken.....	54
13.3 Andere vormen van gebrekkige dossierbehandeling	55
14 Conclusies	57
15 Aanbevelingen	59
16 Antwoord van de ministers.....	60
 Bijlage 1: Afkortingen dadingen en procedures afdeling Overheidsopdrachten	 61
Bijlage 2: Overzicht van de dadingen 2005-2006 per entiteit.....	63
Bijlage 3: Gebreken vastgesteld bij de behandeling van dadingen..	66

Bijlage 4:	Laattijdig betaalde gerechtelijke veroordelingen en dadingen.....	68
Bijlage 5:	Overzicht van dadingen met verkeerde interestvoet	71
Bijlage 6:	VFLD	72
Bijlage 7:	Dossiers behandeld op de GECOVER.....	74
Bijlage 8:	Antwoord van de Vlaamse minister van Bestuurszaken ..	75
Bijlage 9:	Gezamenlijk antwoord van de minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Openbare Werken	77
Bijlage 10:	Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit.....	80

Lijst met afkortingen

AAV	Algemene Aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en voor de concessies voor openbare werken (bijlage bij het Koninklijk Besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken)
AJD	Afdeling Juridische Dienstverlening
ATO	Algemene Technische Ondersteuning
AWV	Administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer (van het voormalige departement Leefmilieu en Infrastructuur)
AWZ	Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen (van het voormalige departement Leefmilieu en Infrastructuur)
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BW	Burgerlijk Wetboek
BZ	Bestuurszaken
DAB	Dienst met Afzonderlijk Beheer
DS	EVA De Scheepvaart
EVA	Extern Verzelfstandigd Agentschap
GECOLIN	Geschillencommissie Overheidsopdrachten van het Departement LIN
GECOVER	Geschillencommissie Overheidsopdrachten Mobiliteit
IVA	Intern Verzelfstandigd Agentschap
IVA WV	Intern Verzelfstandigd Agentschap Wegen en Verkeer (tot september 2007 IVA Infrastructuur)
LIN	Departement Leefmilieu en Infrastructuur
MDK	IVA voor Maritieme Dienstverlening en Kust
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
Rapport 2003	Verslag van het Rekenhof over de audit van schadedossiers ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds, Stuk 37-D (2003-2004) - Nr.1, van 3 december 2003
VFLD	Vlaams Fonds voor de Lastendelging
VIF	DAB Vlaams Infrastructuurfonds
VVM-De Lijn	EVA Vlaamse Vervoersmaatschappij-De Lijn
W&Z	EVA Waterwegen en Zeekanaal

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de schadevergoedingen onderzocht die de verschillende entiteiten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken in 2005 en 2006 op de algemene uitgavenbegroting en het Vlaams Infrastructuurfonds aanrekenden. Het Rekenhof ging vooral na of en in welke mate de aanbevelingen die het in zijn verslag van 2003 had geformuleerd, uitgevoerd werden.

In het algemeen heeft het Rekenhof vastgesteld dat de initiatieven tot implementatie van de aanbevelingen door het hervormingsproces Beter Bestuurlijk Beleid bemoeilijkt zijn en in reikwijdte beperkt.

Voor een beperkt aantal aanbevelingen werden maatregelen genomen die een positief effect hadden. Zo werden maatregelen getroffen om de juridische dienstverlening door advocaten te verbeteren en kwam men tot een betere inventarisering van de schuldverplichting.

Het merendeel van de aanbevelingen kreeg echter weinig uitvoering. Zo heeft het Rekenhof ook in deze opvolgingsaudit onder meer vastgesteld dat belangrijke bedragen aan schadevergoedingen voortvloeiden uit een onzorgvuldige voorbereiding van aannemingen en dat de afhandeling van schadeclaims lang aansleepte. Slechts uitzonderlijk werd de boekhouding van de schade-eisers doorgelicht om de realiteitswaarde van de schadeclaims te toetsen. Het beroep op de bemiddelingscommissie GECOVER bleef beperkt. Op de arbitrageprocedure werd vooralsnog geen verder beroep gedaan.

Het Rekenhof heeft er dan ook in eerste instantie op aangedrongen zijn aanbevelingen verder uit te voeren.

Samenvatting

In 2003 heeft het Rekenhof zijn rapport *Schadedossiers ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds* aan het Vlaams Parlement voorgelegd. In 2007 heeft het een opvolgingsaudit uitgevoerd. Daarmee wil het Rekenhof het Vlaams Parlement informeren over de mate waarin gevolg werd gegeven aan de aanbevelingen van de initiële audit. De structuur van het opvolgingsrapport volgt dan ook de aanbevelingen uit het initiële rapport.

Operationalisering van Beter Bestuurlijk Beleid

Door de ingrijpende reorganisatie van het beleidsdomein MOW ten gevolge van het hervormingsproces BBB zijn de initiatieven van de voormalige AWZ tot uitvoering van de aanbevelingen niet van toepassing verklaard voor het volledige beleidsdomein. Ze zijn gereduceerd tot een eerder vrijblijvend richtsnoer.

Voorbereiding van de aanneming

Belangrijke schadevergoedingsbedragen vloeien nog steeds voort uit een onzorgvuldige voorbereiding van aannemingen, o.a. door de afwezigheid van vereiste bouwvergunningen of onteigeningen, gebrekkig opgestelde besteksclausules of gebrekkige geotechnische onderzoeken van de ondergrond.

Opmaak van een inventaris

De meeste geauditeerde entiteiten leveren inspanningen tot inventarisering van schuldverplichtingen voortvloeiende uit betwiste vorderingen en schadeclaims. Dit moet het in de toekomst mogelijk maken een meer correct beeld te verkrijgen van hangende en afgehandelde betwistingen en schade-eisen.

Afhandeling en betaling van schadeclaims en gerechtelijke uitspraken

Bij een belangrijk aantal schadedossiers verliep nog altijd veel tijd tussen de datum waarop de aannemer zijn berekende schade-eis indiende en de datum van de uiteindelijke dading, wat aanleiding gaf tot belangrijke verwijlinterestbedragen.

Bij geen van de onderzochte dadingen had de administratie de al vaststaande en onbetwistbaar verschuldigde schadebedragen betaald.

Regelmatig verliepen nog verscheidene maanden tussen de datum waarop de dading werd gesloten en de datum van betaling, wat tot bijkomende verwijlinteresten aanleiding gaf.

In bijna de helft van de dossiers van de AJD en ruim 70% van de dossiers van de afdeling Overheidsopdrachten verliep meer dan 90 dagen tussen de einduitspraak en de betaling.

GECOLIN-aanbevelingen

Zowel de AJD als de afdeling Overheidsopdrachten nemen maatregelen om het bestaande advocatenbestand uit te zuiveren en minder bekwaame advocaten te vervangen. Daartoe onderwerpen zij de advocaten die werkzaam zijn voor het departement regelmatig aan een evaluatie. Dat heeft tot een verbetering van de juridische dienstverlening geleid.

De AJD en de afdeling Overheidsopdrachten betalen bij dadingen zelden of nooit het onbetwistbaar verschuldigd geachte bedrag van een eis. Zo laten zij een belangrijk instrument om de opbouw van verwijlinteressen te beperken onbenut.

De gebrekkige communicatie en vaak moeizame samenwerking tussen de afdeling Overheidsopdrachten en de buitenafdelingen, en de soms trage werking van de buitenafdelingen, veroorzaken aanzienlijke vertragingen in de uitvoering van vonnissen en arresten.

De wijze waarop de afdeling Overheidsopdrachten de gerechtelijke procedures opvolgt, is voor verbetering vatbaar. De suboptimale behandeling van de dossiers komt onder meer tot uiting in het hoge percentage procedures met een doorlooptijd van meer dan 8 jaar, een ratio verwijlinteressen-hoofdsom die meer dan 100% bedraagt en de belangrijke tijdsduur die vaak tussen de eindveroordeling en de betaling verloopt. De afdeling nam echter recent maatregelen om de lang aanslepende en kostenverhogende procedures te activeren.

Becijfering van verwijlinteressen

De berekening van de verwijlinteressen is beter. Toch is er nog onvoldoende afstemming tussen de datum gebruikt bij de berekening van de verwijlinteressen en de werkelijke betaaldatum.

De vastleggingsdossiers bevatten niet altijd een interestberekening.

In verscheidene dadingen heeft de aanbestedende overheid ten onrechte de wettelijke interestvoet aangewend, aangezien zij volgens een vaststaande cassatierechtspraak voor overheidsopdrachten gegund vóór 8 augustus 2002 de veel lagere contractuele interestvoet diende aan te wenden. Voor opdrachten gegund na 8 augustus 2002 heeft de aanbestedende overheid in twee dadingen ten onrechte de contractuele, hogere interestvoet aangewend.

Verificatie van boekhoudkundige stukken

Slechts uitzonderlijk werd bij het onderzoek van schadeclaims de boekhouding van de schade-eisers doorgelicht.

Volledigheid van de vastleggingsdossiers

De vastleggingsdossiers bleken niet altijd volledig te zijn. Vooral interestberekeningen en gegevens over de betaling ontbreken regelmatig.

Tussenkomst van het VFLD

Het beroep op de tussenkomst van het VFLD gebeurde niet in alle dossiers die daarvoor in aanmerking kwamen. Zo slonk de beleidsruimte van het beleidsdomein MOW ten onrechte met 1,9 miljoen EUR.

Schadevergoedingshandleiding

Vijf jaar na zijn ontwikkeling is de schadevergoedingshandleiding die de afdeling Overheidsopdrachten ontwikkelde, nog altijd niet formeel goedgekeurd. De bepaling in het ontwerp van handleiding die de aanwending van de wettelijke interestvoet voorschrijft voor schadevergoedingen bij vóór 8 augustus 2002 gegunde overheidsopdrachten, is bovendien in strijd met de vaste cassatierechtspraak, die in dergelijke gevallen de contractuele interestvoet voorschrijft.

Bemiddelingscommissie GECOVER en arbitrageprocedure

De bemiddelingscommissie GECOVER werd opgericht om geschillen op een effectieve, efficiënte en economisch verantwoorde wijze op te lossen. Dossiers die voor deze commissie worden gebracht, leiden doorgaans sneller tot een definitieve regeling, wat het verwijlinteressenbedrag beperkt. De afdeling Overheidsopdrachten en de agentschappen zijn tevreden over de werking van de GECOVER. Toch blijft het beroep op deze commissie beperkt.

De afdeling Overheidsopdrachten heeft in een nota aan het college van ambtenaren-generaal een overzicht gegeven van de voor- en nadelen van de arbitrageprocedure als alternatief voor een rechtsprocedure. De evaluatie van de afdeling Overheidsopdrachten is gematigd positief. Wel moeten de modaliteiten voor de veralgemeende toepassing van de arbitrageprocedure nog worden vastgelegd.

Bijkomende vaststellingen

Bij verschillende dadingen deed de aannemer geen echte toegevingen. Nochtans geldt dat als een essentiële voorwaarde voor het sluiten van een dading.

Uit diverse schadevergoedingsdossiers bleek dat de administratie nog andere aspecten van schadeclaims minder optimaal behandelde, wat aanleiding gaf tot vermijdbare meeruitgaven.

Conclusie

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat maar in beperkte mate gevolg werd gegeven aan de aanbevelingen uit de initiële audit. Het dringt er daarom op aan de aanbevelingen uit het rapport 2003 alsnog uit te voeren, alsook een aantal aanbevelingen naar aanleiding van de bijkomende vaststellingen.

Antwoord van de ministers

De Vlaamse ministers van Bestuurszaken en van Openbare Werken gingen akkoord met de algemene conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. In hun antwoord gaven ze bij een aantal feitelijke vaststellingen nadere toelichting. Ook de Vlaamse minister van Mobiliteit kon instemmen met de aanbevelingen van het Rekenhof.

1 Inleiding

1.1 Doelstelling opvolgingsaudit

In 2003 heeft het Rekenhof het rapport *Schadedossiers ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds* aan het Vlaams Parlement voorgelegd. In 2007 heeft het een opvolgingsaudit uitgevoerd. Deze audit heeft als doel het Vlaams Parlement te informeren over de mate waarin gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de initiële audit. De bij deze audit gehanteerde normen waren dan ook de aanbevelingen van de initiële audit, namelijk:

- 1 Degelijke en zorgvuldige voorbereiding en voorstudie van overheidsopdrachten kunnen schadeclaims en schadevergoedingen voorkomen.
- 2 De aanbestedende overheden moeten er nauwlettend op toezien dat zij tijdig in het bezit zijn van de vereiste bouwvergunningen en moeten de procedures voor vergunningsaanvragen scrupuleus naleven.
- 3 Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dient initiatieven te nemen voor een systematische inventarisering van de schuldverplichtingen die voortvloeien uit betwiste vorderingen en schadeclaims.
- 4 Om verwijlinteressen te voorkomen, moet de administratie ingediende schadeclaims zo snel mogelijk afhandelen en op regelmatige tijdstippen een regeling treffen voor al vaststaande en ondubbelzinnig verschuldigde schadebedragen. Zo moet zij veroordelende gerechtelijke uitspraken die in kracht van gewijsde zijn gegaan, zo vlug mogelijk uitvoeren.
- 5 De administratie dient de GECOLIN-aanbevelingen te volgen:
 - in belangrijke dossiers een goed onderlegde advocaat aanstellen en hem behoorlijk vergoeden en, in het algemeen, de aanstellingsstrategie herbekijken;
 - het onbetwistbaar verschuldigd geachte bedrag zo snel mogelijk betalen om verwijlinteressen in te perken;
 - de samenwerking tussen de ambtenaren van de betrokken juridische en technische afdelingen en de advocaat optimaliseren;
 - de activering van de gerechtelijke procedures nastreven.
- 6 De administratie moet de interesten van schadevergoedingen correct becijferen. De vastleggingsdossiers die zij het Rekenhof voorlegt, moeten altijd een interestberekening bevatten.
- 7 Bij omvangrijke schadedossiers moeten de aanbestedende overheden gebruik maken van de mogelijkheid de gevorderde schadevergoedingsbedragen op hun realiteitswaarde te toetsen middels een doorlichting van de boekhouding van de schade-eisers door eigen of externe boekhoudkundige experts. Forfaitaire schadeberekeningsmethodes, die niet de werkelijke schade vergoeden, moeten bij omvangrijke schadeclaims worden geweerd.

- 8 De vastleggingsdossiers moeten volledig en onderbouwd zijn zodat ze een degelijke controle door het Rekenhof toestaan.
- 9 Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dient consequenter na te gaan in hoeverre oude schadeclaims in aanmerking komen om ze voor 50% ten laste te leggen van het VFLD. Zo dit het geval is, dient het deze regeling resoluut toe te passen.
- 10 De schadevergoedingshandleiding moet zo vlug mogelijk ter beschikking staan van de ambtenaren die met schadeclaims en schadevergoedingsdossiers worden geconfronteerd.
- 11 Mochten de bemiddelingscommissie GECOVER en de arbitrageprocedure na evaluatie valabele alternatieven blijken te zijn voor de procesgang voor de overheidsrechter, dan moet de aanwending ervan worden gestimuleerd.

1.2 Reacties van de geauditeerden op het rapport 2003

De directeuren-generaal van de Administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer (AWV) en de Administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen (AWZ) concludeerden dat het onderzoek en de opmerkingen van het Rekenhof konden bijdragen tot een betere werking van de administratie. Zij beloofden de conclusies en aanbevelingen aan alle afdelingen ter kennis te brengen, met expliciete vermelding van een aantal aandachtspunten en het verzoek de aanbevelingen te verwerken in de interne controlesystemen⁽¹⁾.

De Vlaamse minister van Openbare Werken zegde toe dat de betrokken administraties er nauwgezet zouden op toezien dat de aanbevelingen in de dagelijkse praktijk effectief worden opgevolgd⁽²⁾.

De subcommissie voor Financiën en Begroting besprak de conclusies en aanbevelingen van het rapport 2003 op 1 februari, 3 maart en 9 november 2005⁽³⁾. De Vlaamse minister van Openbare Werken heeft in de subcommissie de initiatieven van de administraties toegelicht:

- de verspreiding naar alle afdelingen van de AWV van het verslag en de aanbevelingen van het Rekenhof, met richtlijnen voor een aantal punten en het uitdrukkelijk verzoek deze richtlijnen strikt toe te passen;

¹ Antwoord van de administratie op de nota van bevindingen, brief van 27 februari 2003 van de secretaris-generaal van LIN, gesteund op de reacties van de directeuren-generaal van de AWV en de AWZ

² Antwoord van 22 oktober 2003.

³ Op 15 maart 2007 werd in de subcommissie beslist de besprekingen n.a.v. de opvolgingsaudit toe te voegen aan de besprekingen van 1 februari, 3 maart en 9 november 2005, zodat momenteel geen officieel verslag voorhanden is.

- de oprichting van een werkgroep binnen het directieteam Investeringen van de AWZ, die diende aan te geven op welke wijze de aanbevelingen konden worden uitgevoerd⁽⁴⁾.

De Vlaamse minister van Openbare Werken heeft de subcommissie ook een inventaris bezorgd van de zaken die aanhangig waren voor hoven en rechtbanken (cfr. aanbeveling 3).

Namens de Vlaamse Minister van Bestuurszaken werd toegezegd de schadevergoedingshandleiding zo snel mogelijk voor te leggen aan de Vlaamse Regering en na goedkeuring te verspreiden onder de administraties (cfr. aanbeveling 10).

De subcommissie bevestigde het belang van de medewerking van de minister die bevoegd is voor de afdeling Overheidsopdrachten (heden: de Vlaamse minister van Bestuurszaken). Deze afdeling volgt immers de procesvoering op.

1.3 Verloop van de opvolgingsaudit

Het Rekenhof kondigde de opvolgingsaudit op 26 september 2006 aan bij de Vlaamse ministers van Openbare Werken, van Mobiliteit en van Bestuurszaken. Het bracht ook de secretarissen-generaal van de departementen Mobiliteit en Openbare Werken en van Bestuurszaken, de leidend ambtenaren van het IVA Wegen en Verkeer⁽⁵⁾, het IVA Maritieme Dienstverlening en Kust, het EVA VVM-De Lijn, het EVA Waterwegen en Zeekanaal en het EVA De Scheepvaart op de hoogte. De audit vond plaats van november 2006 tot april 2007.

In eerste instantie bracht het Rekenhof het aantal schadeclaims in kaart die gewestmiddelen belastten (langs het VIF of de algemene uitgavenbegroting). Het vroeg het departement en de IVA's en EVA's van het beleidsdomein MOW daarom naar een overzicht van alle vorderingen en schadeclaimdossiers uit betwistingen en aannemingen die tot een gerechtelijke uitspraak of een dading leidden en waarvoor in 2005 of 2006 middelen werden vastgelegd op de algemene uitgavenbegroting of het VIF.

Het EVA VVM-De Lijn antwoordde dat het in 2005 en 2006 dergelijke dossiers niet had.

⁴ De nieuwe structuur van de vroegere administratie AWZ ten gevolge van de operationalisering van BBB op 1 april 2006 bemoeilijkte de introductie van de actieplannen die deze werkgroep opstelde (zie hoofdstuk 2). De werkgroep zelf werd opgeheven. Hij bestond uit leden van de AWZ die nu over de verschillende entiteiten verspreid zijn: departement, IVA MDK en EVA's W&Z en DS.

⁵ Tot 13 november 2007 was dit het IVA Infrastructuur.

Het onderzoek spitste zich uiteindelijk alleen toe op schadedossiers, procedures en dadingen van minstens 25.000 EUR. Deze dossiers werden allemaal onderzocht.

Met de vaststellingen uit de dossiers, heeft het Rekenhof een vragenlijst opgemaakt voor het departement, de IVA's en de EVA's, alsook de afdeling Overheidsopdrachten en de afdeling Juridische Dienstverlening (AJD). Behalve deze schriftelijke enquête, voerde het ook auditgesprekken met de juridische diensten AJD en afdeling Overheidsopdrachten:

- De afdeling Overheidsopdrachten⁽⁶⁾ maakt deel uit van het Departement Bestuurszaken. Hij behandelt ambtshalve de rechtszaken van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest bij de rechtbanken en de Raad van State die verband houden met overheidsopdrachten. Deze dienst geeft in tweedelijnszorg advies over vragen in verband met overheidsopdrachten. Hij verzorgt ook het secretariaat van de Geschillencommissie Overheidsopdrachten Mobiliteit (GECOVER), die op verzoek van het departement, de agent-schappen of aannemers advies geeft over betwistingen inzake overheidsopdrachten.
- De AJD maakt deel uit van het Departement MOW. Zij levert aan dit departement, de IVA's en de DAB's ondersteunende juridische diensten en adviezen. De AJD regelt minnelijk of langs gerechtelijke weg schadeclaims en andere juridische betwistingen die geen verband houden met overheidsopdrachten.

De onderzoeksresultaten werden op 3 juli 2007 voorgelegd aan de secretarissen-generaal van de departementen MOW en Bestuurszaken, de leidend ambtenaren van het IVA Wegen en Verkeer, het IVA Maritieme Dienstverlening en Kust, het EVA Waterwegen en Zeekanaal en het EVA De Scheepvaart. Hun reactie⁽⁷⁾⁽⁸⁾ werd verwerkt in het ontwerpverslag dat op 3 maart 2008 werd voorgelegd aan de Vlaamse ministers van Bestuurszaken, van Openbare Werken en van Mobiliteit. De antwoorden van de Vlaamse minister van Bestuurszaken van 1 april 2008, van de Vlaamse minister van Openbare Werken van 15 april 2008, medeondertekend door de minister-president, en van de Vlaamse minister

⁶ Tot 18 mei 2007 was dit de juridische dienst overheidsopdrachten (JDO).

⁷ Brief van het departement MOW van 30 juli 2007, brief van het departement BZ van 26 juli 2007, brief van het IVA Wegen en Verkeer van 1 augustus 2007, brief van het IVA MDK van 27 juli 2007, brief van het EVA W&Z van 31 juli 2007 en brief van het EVA DS van 2 augustus 2007.

⁸ In zijn reactie wees W&Z er, naast een aantal punctuele correcties en nuanceringen, in algemene zin op dat het proces investeren steeds complexer wordt terwijl de diensten een tekort hebben aan personeel en onder tijdsdruk hun opdrachten moeten uitwerken en uitvoeren. Volgens W&Z is het uitsluiten van problemen en het vooraf inschatten van alle potentiële moeilijkheden onmogelijk. In zijn antwoord vermeldde W&Z verder ook nog een aantal maatregelen en instructies die vooral tot doel hebben schadeclaims te vermijden en bij problemen op de bouwplaats snel de nodige maatregelen te treffen zodat de schade kan beperkt worden.

van Mobiliteit van 24 april 2008 zijn integraal als bijlage opgenomen en worden in hoofdstuk 16 van dit verslag toegelicht.

1.4 Reikwijdte van de opvolgingsaudit

Het Rekenhof heeft in eerste instantie nagegaan in hoeverre de aanbevelingen van het rapport 2003 in de praktijk werden omgezet, zowel de aanbevelingen voor de gerechtelijke procedures⁹) betreffende schadevergoedingen, als die voor schadevergoedingen die uitmondten in een dading (punten 3 tot en met 12):

- *Gerechtelijke procedures*: tijdens de referentieperiode van de opvolgingsaudit (2005 en 2006) werden voor aanrekening op de VIF-begroting en de algemene uitgavenbegroting 48 dossiers vastgelegd voor schadevergoedingen na een gerechtelijke procedure betreffende 40 eindvonnissen of arresten, voor in totaal 12,3 miljoen EUR (inclusief verwijlinteressen). De afdeling Overheidsopdrachten behandelde 17 vastleggingsdossiers voor overheidsopdrachten inzake 16 eindvonnissen of -arresten; de AJD behandelde 31 vastleggingsdossiers, andere dan voor overheidsopdrachten, inzake 25 eindvonnissen of -arresten.
- *Dadingen*: in de referentieperiode mondden 28 behandelingen van schadevergoedingen uit in een dading. Deze dadingen vertegenwoordigen een totaal van 16,9 miljoen EUR, inclusief verwijlinteressen. Bijlage 2 biedt een overzicht per entiteit van deze dadingen. Bijlage 3 somt de gebreken bij de behandeling van deze dadingen op.

De juridische basis van de schadevergoedingseisen lag voornamelijk in de artikelen:

- 15, § 5, AAV (onderbreking der werken op bevel van de aanbestedende overheid);
- 16, § 1, AAV (nalatigheden van de aanbestedende overheid);
- 16, § 2, AAV (schade veroorzaakt door onvoorzienbare en onontwijkbare omstandigheden);
- 42, § 4, AAV (wijzigingen aan een overheidsopdracht die leiden tot een vermindering van de aannemingssom).

Daarbuiten steunen nog een aantal schadevergoedingseisen op artikel 42, § 2 en 3, AAV (herziening door de overheid van door de aannemer aangerekende prijzen naar aanleiding van meerwerken) en artikel 15, § 6, AAV (schade veroorzaakt door vertraging in de betaling van de voorrekeningen van de aannemer). Alle onderzochte schadeclaims bleken te voldoen aan de ontvankelijkheidsvereisten.

⁹ Het onderzoek van het Rekenhof is inzake de gerechtelijke procedures toegespitst op de uitvoering van de aanbevelingen. Het komt het Rekenhof immers niet toe inzake schadevergoedingen bij vonnis of arrest na de rechter nog een uitspraak te doen over de ontvankelijkheid en gegrondheid.

Het Rekenhof had ten slotte ook aandacht voor nieuwe tekortkomingen die tijdens de uitvoering van de opvolgingsaudit zijn aandacht trokken (punt 13).

2 Invloed van Beter Bestuurlijk Beleid

De hervormingsoperatie Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) heeft aanzienlijke consequenties gehad voor de uitvoering van de aanbevelingen. Zij heeft immers de structuur waarbinnen de Vlaamse overheid de aanbevelingen diende uit te voeren, ingrijpend gewijzigd: zij herverkelde de bevoegdheden Mobiliteit en Openbare Werken over het nieuwe departement MOW, twee IVA's en drie EVA's, en gaf aanleiding tot ingrijpende personeelwijzigingen. Twee van de EVA's, die belangrijke bevoegdheden van de vroegere administratie Waterwegen en Zeewezen hebben overgenomen, zijn in juni 2004 in werking getreden, bijna twee jaar voor de rest van BBB geoperationaliseerd werd. De operationalisering van de nieuwe agentschappen nam veel tijd in beslag.

Ook voor de juridische diensten waren er belangrijke consequenties. De AJD kon schadedossiers die betrekking hadden op de bevoegdheden van de agentschappen W&Z en DS niet meer behandelen. Zij kon wel de geschillen van het ministerie (departement en IVA's) blijven beheren en opvolgen. Daartoe heeft zij samenwerkingsovereenkomsten met de IVA's afgesloten. Ook de bevoegdheden van de afdeling Overheidsopdrachten slonken. Alleen de behandeling van rechtszaken over overheidsopdrachten waarin het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap betrokken zijn, behoort nog automatisch tot de bevoegdheid van de afdeling Overheidsopdrachten. Grote stukken van het Vlaams Gewest zijn door BBB overgegaan naar de agentschappen, die vrij bepalen of zij advies inwinnen bij de afdeling Overheidsopdrachten en welk gevolg zij aan dit advies geven.

De initiatieven die het directieteam Investerings van de voormalige administratie Waterwegen en Zeewezen¹⁰ heeft ontwikkeld vóór de operationalisering van BBB, zijn vertraagd of hebben aan reikwijdte verloren door de herverkaveling die BBB met zich bracht. Zo werden de verbeteringsmaatregelen uit het opvolgingsrapport AWZ niet met een verplichtend dienstorder verspreid. Deze maatregelen hadden bij het afsluiten van de audit de status van aanbevelingen. In de praktijk past alleen het agentschap MDK ze toe. Het EVA W&Z heeft de acties, voorstellen en initiatieven op indicatieve wijze gebruikt bij de uitwerking van eigen maatregelen ter voorkoming van schadeclaims. Het agentschap DS past de maatregelen toe voor zover hij ze relevant acht. De secretaris-generaal van de administratie LIN heeft het opvolgingsrapport AWZ ook bij de voormalige AWV verspreid, maar dat had bij het afsluiten van de audit nog niet geleid tot concrete acties.

In het procedurehandboek *Proces Investeren – Projectgebonden Kwaliteitsborging* zijn de werkzaamheden van de AWZ hernomen. Dit proce-

¹⁰ Opvolging van de aanbevelingen van het Rekenhof door de administratie Waterwegen en Zeewezen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Rapport van oktober 2005. Verder afgekort tot: opvolgingsrapport AWZ.

procedurehandboek introduceert onder meer richtlijnen op het vlak van de voorbereiding en start van aannemingen, het bekomen van vergunningen, het opstellen van dadingen, het beroep op het VFLD, e.a. Het handboek werd in november 2006 voorgesteld aan de projectingenieurs, het toezichtspersoneel en de administratieve personeelsleden van zowel de entiteiten van de voormalige AWZ als van het agentschap Wegen en Verkeer. Het handboek is ondertussen aangepast aan BBB. Het is echter nog niet verplicht gesteld in het beleidsdomein MOW. Ook binnen het EVA W&Z is dit procedurehandboek geïntroduceerd. De projectingenieurs en dossierbehandelaars wendden het aan als naslagdocument en achtergrondinformatie bij de voorbereiding, uitwerking en uitvoering van infrastructuurwerken.

Het procedurehandboek *Proces Investeren – Projectgebonden Kwaliteitsborging* wordt uitgewerkt en gefinaliseerd onder coördinatie van de afdeling Technische Ondersteuning¹¹). De ATO zal, nadat de entiteiten enige tijd met dit handboek gewerkt hebben en de teksten aan hun feedback werden aangepast, een dienstorder uitwerken voor het veralgemenen van dit document bij alle agentschappen van het beleidsdomein¹²).

¹¹ De afdeling Technische Ondersteuning (ATO) adviseert op prijstechnisch vlak bij aanbestedingen, verrekeningen en schadeclaims. Ook na BBB blijven alle entiteiten van het beleidsdomein een beroep doen op de technische ondersteuning van deze dienst.

¹² Het projectteam binnen de ATO, dat het procedurehandboek opvolgt, is ondertussen uitgebreid met een lid van alle entiteiten van het beleidsdomein MOW, behalve De Lijn. Momenteel worden alle procedures opnieuw bekeken en geactualiseerd o.a. door het vragen van feedback aan de gebruikers.

3 Voorbereiding van de aanneming (aanbevelingen 1 en 2)

In zijn rapport 2003 had het Rekenhof opgemerkt dat een belangrijk aantal schadeclaims en uiteindelijk betaalde schadevergoedingen waren voortgevloeid uit een onzorgvuldige voorbereiding van de aanneming. Het formuleerde dan ook de aanbeveling de overheidsopdrachten te doen voorafgaan door een degelijke en zorgvuldige voorbereiding en voorstudie. Dat betekent o.a. een doorgedreven onderzoek van de grondmechanische kwaliteiten en eigenschappen van de ondergrond, de uitvoering van de vereiste milieutechnische onderzoeken, de tijdige inwinning van de vereiste bouwvergunningen en de naleving van de procedures voor vergunningsaanvragen.

Het opvolgingsrapport AWZ, het procedurehandboek *Proces Investeren – Projectgebonden Kwaliteitsborging* en het dienstorder van het IVA Wegen en Verkeer⁽¹³⁾ zijn nuttige initiatieven om de kwaliteit van de voorontwerpen en de bestekken te verhogen. Deze initiatieven zijn echter nog niet verplicht gesteld of van recente datum, zodat positieve effecten vooralsnog uitbleven⁽¹⁴⁾.

De opvolgingsaudit heeft dan ook de vaststellingen uit het rapport 2003 bevestigd. In 9 van de 28 dadingen noopten gebreken in de voorstudie, het ontwerp of het bestek in de loop van de uitvoering tot wijzigingen aan de aanneming. Dergelijke wijzigingen geven vaak aanleiding tot schorsing van de werken en tijds- en rendementsverlies voor de aannemer, o.a. door vertraging of stilstand van de werkzaamheden. Ten gevolge daarvan kan de aannemer aanspraak maken op een schadevergoeding⁽¹⁵⁾:

- In het kader van de aanneming Gellik-Eigenbilzen ging het bestek – volgens de DS op basis van een principieel akkoord met de NMBS – ervan uit dat de spoorbrug over het kanaal zou worden afgebroken. De onderhandelingen met de NMBS over deze afbraak waren op het moment van de toewijzing van de opdracht echter nog niet afgerond. Toen later bleek dat met de NMBS geen overeenstemming kon worden bekomen over de afbraak van de brug, diende het volledige

¹³ Dienstorder MOW/AI/2006/15 van 5 december 2006. Dit dienstorder werd uitgevaardigd n.a.v. de audit *Verrekeningen bij de aannemingen van wegenwerken* van het Rekenhof (Stuk 37-F (2005-2006) – Nr. 1, van 29 juni 2006). Het beklemtoont o.m. het belang van de kwaliteit van de bestekteksten en ramingen. Deze onderwerpen worden verder en concreter uitgewerkt in twee specifieke werkgroepen, die duidelijke actiepunten vastleggen met concrete opvolgingstabellen en systematische bespreking in iedere directieraad.

¹⁴ De agentschappen Wegen en Verkeer, DS en W&Z stellen dat zij opdrachten thans pas toewijzen als de nodige vergunningen en onteigeningsprocedures afgewerkt zijn.

¹⁵ De onderzochte aannemingen die tot dadingen leidden, zijn in dit verslag afgekort weergegeven. Voor een volledige identificatie, zie bijlage 1.

concept te worden hertekend. Dat leidde ertoe dat de werken aan de tweede deelopdracht moesten worden stilgelegd, wat een schadevergoeding van 1.093.294,59 EUR meebracht⁽¹⁶⁾. Het bestek bevatte immers geen clausule die de aanbestedende overheid toestond de tweede deelopdracht zonder schadevergoeding te doen aanvragen nadat duidelijkheid bestond over het lot van de spoorbrug⁽¹⁷⁾.

- Bij de opmaak van het bestek voor de kaaimuur Westerlo was de afdeling Maas en Albertkanaal van AWZ in het ongewisse over de intentie van de afdeling Wegen Antwerpen om de brug Geel Punt op korte termijn te herbouwen. Zij stelde pas na de aanvang van de werken op het terrein vast dat de wegenafdeling daarvoor opmetingen uitvoerde. In het daaropvolgende overleg bleek een groot aantal wijzigingen aan de kaaimuuraanneming noodzakelijk. Dat gaf aanleiding tot een schadeclaim die uitmondde in een schadevergoeding van 137.323,66 EUR (exclusief interesten). Rekening houdend met haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden, had de aanbestedende overheid van de voorgenomen herbouw op de hoogte moeten zijn. Zij had ten minste vooraf contact moeten opnemen met de bevoegde wegenafdeling, die echter ook zelf geen initiatief heeft genomen om het agentschap tijdig over haar plannen in te lichten. De DS beveelt daarom aan een jaarlijkse informatie-uitwisseling te beleggen tussen de diverse aanbestedende overheden nopens hun investeringsplannen.
- Een minder zorgvuldige voorbereiding van de aanneming Kluizendok vergde tijdens de uitvoering aanpassingen aan het oorspronkelijke ontwerp die leidden tot 281.991,62 EUR minwerken en een schadevergoeding van 28.199,16 EUR.
- Na aanbesteding van de aanneming bruggen A13 vestigde de NMBS de aandacht op de noodzaak de inplanting van brug B8 door een tracéwijziging te wijzigen, waarop het bestuur de aannemer opdroeg de werken aan brug B8 niet uit te voeren. De aannemer ontving een schadevergoeding van 59.543,57 EUR (10% van het bedrag van de niet uitgevoerde werken) en 4.903,37 EUR verwijlinteressen. Gelet op haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden, had de aanbestedende overheid op de hoogte moeten zijn. Bovendien verliepen maar enkele maanden tussen de aanbesteding en de tracéwijziging.
- Tijdens de uitvoering van de aanneming Leie Kortrijk, een globale kaderovereenkomst waarbinnen diverse deelcontracten en bijakten werden aangegaan, rezen talrijke geschilpunten tussen de aanbestedende overheid en de aannemer. Op 10 mei 2006 beslechtte een dading de 90 openstaande geschilpunten. De aannemer ontving in

¹⁶ 916.329,94 EUR dadingbedrag + 176.964,65 EUR verwijlinteressen.

¹⁷ Daarenboven kreeg de aannemer door de conceptwijziging buiten concurrentie 2.582.822,29 EUR meerwerken toegewezen. T.o.v. het oorspronkelijke inschrijvingsbedrag voor deelopdracht II van 1,6 miljoen EUR, diende uiteindelijk 5,2 miljoen EUR te worden betaald, exclusief 0,4 miljoen EUR herzieningen.

totaal 2.353.051,68 EUR. Dit bedrag omvatte 442.142,83 EUR verwijlinteresten. Ondanks een omvangrijk en gedetailleerd bijzonder bestek waren bij het inmededingingstellen niet alle uitvoeringstechnische problemen correct ingeschat of ondervangen. Daarnaast werden nog belangrijke bodemverontreinigingen vastgesteld. Dit leidde tot talrijke schadeclaims. In zijn rapport 2003 formuleerde het Rekenhof daarover al opmerkingen. In totaal leidde deze aanneming tot 4.348.907,91 EUR dadingen⁽¹⁸⁾ op een totaal projectbedrag van 109 miljoen EUR.

- Toen het bestuur het aanvangsbevel voor de aanneming Middelkerke gaf, had het geen duidelijkheid over de noodzakelijke medewerking van de eigenaars van de particuliere gronden. Daardoor diende het eerst de werken in de zones I en III te schorsen en vervolgens af te zien van de werken in zone III. Dat resulteerde in een schadevergoeding van 774.151,16 EUR (708.771,34 EUR in hoofdsom en 65.379,82 EUR interesten).
- Het voorontwerp van de aanneming Wervik, opgesteld door een privé-studiebureau, bleek bij de gedetailleerde uitwerking tijdens de uitvoerings- en stabiliteitsstudie door de aannemer te rudimentair en gaf aanleiding tot een schorsing van de werken. De gebrekkige voorbereiding van de aanneming veroorzaakte zo een schadevergoeding van 54.096,79 EUR en 7.515,75 EUR verwijlinteresten.
- De aannemer van de aanneming kanaal Gent-Brugge ontving een schadevergoeding van 1.946.770,15 EUR in hoofdsom, 456.043,88 EUR herzieningen en 681.705,60 EUR interesten wegens verzwaaring van de aanneming ten gevolge van de aanwezigheid van zandsteen in de ondergrond. Het geotechnisch onderzoek had zich niet in detail toegespitst op de ondergrond van de te vervaardigen ontginningsput, maar op het naastgelegen terrein. Een degelijk voorafgaand geotechnisch onderzoek van de ondergrond had deze schadevergoeding kunnen voorkomen en de mededinging kunnen doen spelen. De geïnteresseerde inschrijvers hadden ten minste de tijd moeten krijgen zelf een grondonderzoek uit te voeren in functie van een correcte inschrijving⁽¹⁹⁾.
- Over de aanneming zeesluis Kallo bereikte de aannemer in 1975 een akkoord met de administratie over een schadevergoeding van 179.087,13 EUR wegens laattijdige verplaatsing van nutsleidingen en fabricagemoeilijkheden bij de voorgeschreven damplanken. De toenmalige federale minister van Openbare Werken weigerde echter de dading te ondertekenen. Na een procedureslag van 24 jaar voor hoven en rechtbanken werd op grond van het voorverslag van een expertencollege in 2006 uiteindelijk een dading van 4.441.976,30

¹⁸ Dading nr. 1 van 26 mei 2000: 1.785.754,80 EUR; dading nr. 2 van 9 juni 2005 - cyanideverontreiniging Leie Kortrijk - 210.101,43 EUR en de dading van 10 mei 2006: 2.353.051,68 EUR.

¹⁹ Tussen de aankondiging van de opdracht en de aanbestedingsdatum lagen maar 27 kalenderdagen (16 werkende dagen).

EUR⁽²⁰⁾ gesloten, 25 maal het bedrag waarvoor tussen bestuur en aannemer oorspronkelijk een consensus bestond.

In vier van de 28 dadingen waren op het ogenblik van de aanvang der werken de noodzakelijke onteigeningen nog niet gerealiseerd, beschikte de aanbestedende overheid nog niet over de nodige (stort)terreinen of waren de nodige bouwvergunningen nog niet aangevraagd, wat tot schadeclaims wegens tijds- en rendementsverlies aanleiding gaf:

- De aanbestedende overheid startte de aanneming bochtafsnijding Leugenberg op een moment dat zij nog niet over een stortterrein beschikte voor slibopvang. Dat verstoorde de oorspronkelijke planning en bracht een schadevergoeding van 1.214.847,24 EUR mee (984.501 EUR in hoofdsom en 230.346,24 EUR interesten).
- De aanneming Humbeek werd ingezet voor de vereiste onteigeningen waren afgerond en de definitieve detailplannen gekend waren⁽²¹⁾. De gebrekkige voorbereiding van de aanneming gaf aanleiding tot een schadevergoeding van 51.260,85 EUR en 1.775,87 EUR verwijlinteresten.
- De al genoemde werkzaamheden voor de aanneming Wervik ondervonden ernstige hinder en stillig doordat bij hun start de noodzakelijke onteigeningen aan de Franse zijde van de oude Leie-arm nog niet waren gerealiseerd. Daarenboven was de bouwvergunning niet aangevraagd⁽²²⁾.
- Tijdens de uitvoering van de aanneming geluidswering Leugenberg-bocht diende de uitvoeringsplanning te worden gewijzigd wegens de miskenning van een voorschrift in de bouwvergunning. Dat bracht een schadevergoeding van 87.304,37 EUR mee. Daarenboven veroorzaakte de gewijzigde uitvoering 179.994,18 EUR aan meerwerken die buiten mededinging werden gegund.

In één dadingsdossier was een gebrekkig opgestelde contractclausule over gebruiksrechten van data oorzaak van een schadevergoeding van 744.970,09 EUR.

- In het kader van de aanneming Kustwaarnemingen diende de dienstverlener op 30 mei 2002 een schade-eis in over de verwerking, interpretatie, rapportering en studie van de data. Na onderzoek van de contracten kwam een expert die het departement had aangesteld, tot de conclusie dat de contractclausules voor de data-gebruiksrechten weinig precies en voor interpretatie vatbaar waren. Uiteindelijk werd een schadevergoeding van 589.963,29 EUR en 155.006,80 EUR interesten betaald.

²⁰ Inclusief de in 2000 uitgevoerde betaling ten bedrage van 952.420,88 EUR en gerechts- en expertisekosten.

²¹ Brief van 18 mei 2005 van het betrokken afdelingshoofd van W&Z.

²² Ongedateerde brief van de gedelegeerd bestuurder van W&Z met ref. LE.16.A.58-16EA-U-05 aan de voorzitter van de raad van bestuur en de regeringscommissaris.

4 Opmaken van een inventaris (aanbeveling 3)

Het Rekenhof had in zijn rapport 2003 vastgesteld dat de administratie de schuldverplichtingen niet altijd systematisch inventariseerde en dus onvoldoende inzicht had in het financieel belang ervan. Het had dan ook aanbevolen initiatieven te nemen voor een systematische inventarisering van de schuldverplichtingen die voortvloeien uit betwiste vorderingen en schadeclaims.

Tijdens de opvolgingsaudit stelde het Rekenhof vast dat de AJD de databank JURIS als dossieropvolgingssysteem gebruikt. Aan de hand van JURIS kan de AJD specifieke inlichtingen verstrekken – o.a. bedrag schadeclaims, genomen beslissing, status procedure, trefwoord geschil, tijdstip en begunstigde betaling – over zowel lopende als afgesloten zaken en zowel gerechtelijke als buitengerechtelijke regelingen en betwistingen. Recent heeft de AJD met de afdeling Boekhouding en Begroting afspraken gemaakt om de rapportering over de betaalde dossiers verder te verbeteren. Momenteel is intern een proces aan de gang om de rapportering performanter te maken, met gebruik van de ondervragingstool COGNOS. Deze nieuwe rapportering zou zeer uitgebreid zijn en beleidsondersteunend werken. Nu al hanteert de AJD JURIS voor statistische en strategische analyses in het kader van rapporteringen, evaluaties en standpuntbepalingen.

Wat het dossieropvolgingssysteem en de daaraan gekoppelde inventaris bij de afdeling Overheidsopdrachten van het departement Bestuurszaken betreft is het nu, dankzij een aangepaste informaticaoplossing, mogelijk gegevens op te slaan met betrekking tot de afhandeling van de dossiers. De verwerking van de gegevens met betrekking tot de afgehandelde dossiers is volop bezig en zal eind 2008 afgerond zijn. Na deze overgangperiode zal de afdeling een betrouwbaar overzicht kunnen geven van de schade-eisen die het voorwerp zijn van een hangende rechtszaak.

Het departement en alle agentschappen houden per afdeling een overzicht bij van de hangende betwistingen en schadeclaims. Zij doen dat overwegend in eenvoudige excelbestanden. Daarbij maken zij geen formele afspraken met de afdeling Overheidsopdrachten of de AJD. Het EVA W&Z werkt aan een permanent mechanisme om deze inventaris up-to-date te houden. N.a.v. de opvolgingsaudit van het Rekenhof heeft het managementcomité van W&Z op 27 augustus 2007 opdracht gegeven de (potentiële) geschillen in kaart te brengen. Het IVA MDK zal initiatieven nemen om de overzichten van de afdelingen te consolideren op MDK-niveau en dit verder aan te vullen met de schuldverplichtingen.

5 Afhandeling van schadeclaims, betaling van onbetwistbare gedeelten en uitvoering van gerechtelijke uitspraken (aanbeveling 4)

In zijn rapport 2003 had het Rekenhof vastgesteld dat bij een belangrijk aantal schadedossiers veel tijd verliep tussen de datum waarop de aannemer een schadeclaim indiende en de datum van de uiteindelijke *dading*. Dat gaf aanleiding tot een belangrijk bedrag aan verwijlinteressen. Ook tussen de sluiting van de *dading* en de uiteindelijke betaling van het overeengekomen bedrag verstreek regelmatig veel tijd, resulterend in bijkomende interesten.

In het rapport 2003 had het Rekenhof ook opgemerkt dat de administratie vaak lang wacht alvorens zij uitvoering geeft aan een definitieve *gerechtelijke uitspraak*. Dat getuigt niet alleen van onzorgvuldig bestuur, maar veroorzaakt ook bijkomende, vermijdbare verwijlinteressen ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

In zijn rapport 2003 formuleerde het Rekenhof dan ook de aanbevelingen dat de administratie ingediende schadeclaims zo snel mogelijk dient af te handelen en op regelmatige tijdstippen een regeling dient te treffen voor al vaststaande en onbetwistbaar verschuldigde schadebedragen, alsook dat de administratie veroordelende gerechtelijke uitspraken die in kracht van gewijsde zijn gegaan, zo vlug mogelijk moet uitvoeren om verwijlinteressen te vermijden.

5.1 Afhandeling van schadeclaims

Het opvolgingsonderzoek wees uit dat het IVA MDK voor de snelle afhandeling van schadeclaims vooral garanties ziet in de behandeling door één dossierbehandelaar met expertise. Ook het gebruik van het ontwerp van schadevergoedingshandleiding en de werkinstructie *dading* in het procedurehandboek *Proces Investeren* zijn volgens het IVA MDK nuttige instrumenten. Het EVA W&Z heeft meerdere mondelinge en schriftelijke instructies gegeven om het afhandelen van schadeclaims te bespoedigen. Zo werd in het managementcomité van 13 februari 2006 beslist voor hangende betwistingen een plan van aanpak op te maken tot afhandeling van de betwisting. In het managementcomité van 27 augustus 2007 werd de opdracht gegeven een voorstel van actieplan op te maken over hoe preventief en curatief kan worden omgegaan met potentiële geschillen.

Het Rekenhof kon echter op het terrein voor dit aspect nog maar weinig positieve resultaten vaststellen: in de beschouwde auditperiode verliep voor 15 op de 28 schadedossiers nog steeds veel tijd tussen de datum waarop de aannemer zijn berekende schade-eis indiende (en waarop dus verwijlinteressen begonnen te lopen) en de datum van de uiteindelijke *dading*:

- Aanneming Schoorbakkebrug: tussen de afwijzing van de eis van de aanbestedende overheid door het Hof van Cassatie (13 september

2001) en de sluiting van de dading (3 november 2004) verstreek meer dan drie jaar, wat 13.009,77 EUR verwijlinteresten genereerde⁽²³⁾.

- Aanneming Kustwaarnemingen: de aannemer diende zijn schade-eis in op 30 mei 2002; de geschillencommissie GECOVER agendeerde het geschil op 11 september 2003; een dading werd pas gesloten op 18 april 2006. Tussen de indiening van de schade-eis en de dading verstreken bijna vier jaar, wat de verwijlinteresten deed toenemen tot 155.006,80 EUR op een dadinghoofdsom van 589.963,29 EUR.
- Aanneming sluisdeuren Olen: tussen de indiening door de aannemer van de schade-eis (13 februari en 5 juli 2001) en de sluiting van de dading (22 november 2006) verstreek meer dan vijf jaar, wat de verwijlinteresten deed toenemen tot 42.533,29 EUR op een dadinghoofdsom van 182.085,69 EUR. Volgens de DS kan het strikt toepassen van de procedure, met o.a. een doorlichting door ATO van de jaarrekeningen van de aannemer, kostenverhogend werken. De diverse stukken waarover het Rekenhof beschikt, staven dat echter niet.
- Aanneming Hasselt: de afhandeling van de schade-eis nam drie jaar en een half in beslag, wat 4.731,44 EUR verwijlinteresten veroorzaakte op een hoofdsom van 29.128,34 EUR. In het kader van de dadingonderhandelingen heeft de afdeling ATO op een adviesvraag van de afdeling Maas en Albertkanaal van 11 maart 2003 pas op 19 februari 2004 geantwoord. Volgens de ATO kampte zij in deze periode met een personeelstekort maar is dit in de loop van 2004 aangepakt zodat de achterstand in advisering sinds begin 2005 is opgelost.
- Aanneming Gellik-Eigenbilzen: de werken lagen stil van 22 oktober 2000 tot 30 april 2002 (18 maand). De becijferde schadeclaim werd ingediend op 13 maart 2003, bijna één jaar na de stilligperiode. Een dading kwam er pas op 22 juni 2005, drie jaar na het einde van de stillig en twee jaar na het indienen van de claim⁽²⁴⁾. Tot 22 april 2005 bracht deze administratieve slentergang 176.964,65 EUR verwijlinteresten op de dadinghoofdsom mee.
- Kaaimuur Westerlo: op 21 november 2001 meldde de aannemer dat de drastische wijzigingen aan het ontwerp aanleiding zouden geven

²³ In dit dossier bedraagt de totale interestensom 79.793,84 EUR.

²⁴ In dit verband stelde de afdeling Overheidsopdrachten in haar advies van 22 maart 2004 (p. 2): *Verder stellen we vast dat, daar waar de minister op 7 april 2000 beslist om de brug te behouden en de uitvoering daaraan aan te passen, het gewijzigde ontwerp pas een aanvang kan nemen op 1 mei 2002, hetzij 2 jaar later. Het blijkt dat de studie van de gewijzigde uitvoering aan de aannemer werd opgedragen. Vraag is of deze studie echt zo lang diende te duren (was er daarvoor geen termijn bepaald?) en het hier soms de aannemer zelf niet geweest is die door zijn talmen zijn schadeperiode de hoogte in gedreven heeft? Was dit een normale termijn en zoniet, heeft het bestuur er dan ooit een opmerking op gemaakt of aangedrongen de studie te voltooien?*

tot een termijnsverlenging en daaraan verbonden meerkosten. Vervolgens diende de aannemer regelmatig kostenoverzichten in. De door de aannemer opgelopen schade werd echter pas op 22 juli 2005 bij dading geregeld, terwijl de werken van deel I al voorlopig waren opgeleverd op 14 februari 2002 en die van deel II op 20 september 2002. Dit heeft 28.943,31 EUR verwijlinteressen gegenereerd.

- Bochtafsnijding Leugenberg: de aannemer heeft zijn berekende schadeclaim ingediend op 3 juni 2002. Uiteindelijk werd pas op 6 december 2005, drie jaar en een half later, een dading gesloten. Deze traagheid bracht 230.346,24 EUR verwijlinteressen mee.
- Cyanideverontreiniging Leie Kortrijk: de dading voor de vertraging en stilstand van de werf van 17 mei 2001 tot 22 januari 2002 werd pas op 9 juni 2005 gesloten. Volgens het bestuur vergde het onderzoek van de schadeclaim een langdurig onderzoek en verliepen de onderhandelingen bijzonder moeizaam temeer daar op de bouwplaats ondertussen nog tal van andere financiële discussiepunten moesten beslecht worden. Tot 1 oktober 2004 bedroegen de verwijlinteressen 21.259,00 EUR. Rekening houdende met de uiteindelijke betaaldatum van de hoofdsom (11 augustus 2005) diende uiteindelijk nog bijkomend 11.371,94 EUR verwijlinteressen te worden betaald.
- In een andere dading in het kader van dezelfde aanneming (Leie Kortrijk) heeft de aanbestedende overheid verwijlinteressen toegekend voor de periode van 14 juli 2002 tot de datum van de sluiting van de dading, 10 mei 2006, dus bijna vier jaar. Deze verwijlinteressen beliepen 442.142,83 EUR.
- Overwelving Zenne: de aannemer diende op 25 augustus 1997 zijn berekende schadeclaim in. Hij vorderde een schadevergoeding voor stillig ten bedrage van 266.692,03 EUR alsook een schadevergoeding wegens rendementsverlies als gevolg van de verplichte sanering. Het juridisch en prijstechnisch onderzoek van deze claims en de onderhandelingen met de aannemer namen geruime tijd in beslag. De aannemer ondertekende de dading op 22 februari 2005. Pas in juli 2005 kwam de dading definitief tot stand. De geclaimde vergoeding wegens rendementsverlies verviel volledig. De vordering voor stillig werd gereduceerd tot 93.419,34 EUR. Deze hoofdsom verwekte gedurende 2.867 kalenderdagen 51.365,28 EUR interesten. Dit interestbedrag dreef de eigenlijke schadevergoeding met 55% op, tot 144.784,62 EUR.
- Demer: al op 5 december 2000 verzocht de aannemer om de toepassing van artikel 42, § 4, AAV. Om onduidelijke redenen werd pas vijf jaar later een dading gesloten op grond van dit artikel. Inmiddels had het schadebedrag van 36.814,44 EUR al 11.381,21 EUR verwijlinteressen veroorzaakt.
- Baggerwerken Ringvaart Gent: voor de totstandkoming van de dading was een periode van drie jaar en drie maand nodig. Volgens W&Z is de dading tot stand gekomen na langdurige en moeilijke onderhandelingen waarbij telkens moest teruggekoppeld worden naar de afdeling Overheidsopdrachten voor juridisch advies. Uiteindelijk diende 100.547,60 EUR verwijlinteressen op een hoofdsom van 538.257,88 EUR te worden betaald (18,7%). Het bestuur heeft de

periode van besluitvorming door de aannemer, die ze als ontoelaatbaar lang beschouwde, onttrokken aan de berekening van de verwijlinteressen zodat de periode waarvoor verwijlinteressen werden toegekend beperkt werd tot maximaal 1 jaar en 8 maanden.

- Wullebeek: door een ondermaatse handelwijze van de administratie werd de dading pas 40 maand na de indiening van de berekende schade-eis van de aannemer gesloten. Zo heeft de administratie maar op 20 april 2004 gereageerd op de brief van 17 december 2001 waarmee de aannemer zijn eis tot schadeloosstelling indiende. Nadat de aannemer vragen had gesteld over de lange antwoordtermijn, erkende de administratie op 14 juli 2004 dat deze periode vrij ruim was, maar dat dit geen afbreuk deed aan de rechten van de aannemer. Deze slentergang bracht 15.664,58 EUR verwijlinteressen mee.
- Kanaal Gent-Brugge: tussen het ontstaan van de uitvoeringsmoeilijkheden (juli 1999) en de totstandkoming van de dadingovereenkomst (1 december 2005) verliep zes jaar en vijf maand. Om de zaak te deblokken heeft de aannemer haar in 2003 voorgelegd aan de GECOVER, die een eerste maal zitting hield op 27 november 2003²⁵). De GECOVER droeg een werkgroep met de afdelingen Bovenschelde, ATO, Geotechniek en de afdeling Overheidsopdrachten op de technische aspecten van het geschil te onderzoeken binnen de drie maand, dus tegen eind februari 2004. Uit de stukken blijkt dat de afdeling Overheidsopdrachten nooit werd gecontacteerd en dat de onderscheiden afdelingen los van elkaar, ongecoördineerd en met grote traagheid hebben opgetreden. De werkgroep is uiteindelijk maar op 7 september 2005 samengekomen. Op grond van zijn bevindingen bereikte de GECOVER op 29 november 2005 een akkoord met de aannemer over een schadevergoeding van 1.946.770,15 EUR in hoofdsom en 456.043,88 EUR herzieningen. Door de administratieve slentergang waren de verwijlinteressen inmiddels opgelopen tot 681.705,60 EUR.
- Dijkversterkingen Zeeschelde: de stillig van de werken wegens afschuiving van het dijkmassief deed zich voor van 29 maart 1999 tot 31 augustus 2000. De administratie had 1 jaar en 5 maand nodig om een geschikte uitvoering van de herstellingswerken vast te stellen. De aannemer diende een becijferde schadeclaim in op 15 januari 2000. Pas op 13 april 2005 werd een dading gesloten. Onderzoek van de claim en onderhandelingen om tot een dading te komen

²⁵ W&Z stelt in zijn brief van 31 juli 2007 dat het voorwerp van de dading weliswaar ontstaan was in de periode september 1999-juli 2000 maar dat het niet mogelijk was om voor medio 2003 deze zaak op de agenda van de geschillencommissie te plaatsen gezien de Vlaamse regering pas in 2003 de *vernieuwde geschillencommissie* GECOVER heeft geïnstalleerd. Het Rekenhof erkent dat de bemiddelingscommissie GECOVER inderdaad pas in maart 2003 werd opgericht maar niets hield het bestuur tegen deze claim op de voormalige geschillencommissie GECOLIN, die een adviserende bevoegdheid had op het gebied van belangrijke betwistingen bij overheidsopdrachten, te brengen.

duurden dus meer dan 5 jaar. Daardoor kwam 66.759,51 EUR verwijlinteresten⁽²⁶⁾ bij het dadingbedrag van 179.619,80 EUR (27% van de uiteindelijk toegekende schadevergoeding van 246.379,31 EUR). W&Z stelt dat de vertraging in de afhandeling van het dossier onder meer te wijten was aan de inwerkingtreding van het rechtsopvolgingsbesluit per 1 januari 2005 en het daardoor vereiste akkoord met de dading van de raad van bestuur van het agentschap W&Z.

Daarnaast verliepen in 14 dadingdossiers nog verscheidene maanden tussen de datum van dadingsluiting en de datum van betaling. Dat gaf andermaal aanleiding tot meer dan 36.000 EUR bijkomende verwijlinteresten⁽²⁷⁾.

5.2 Betaling van onbetwistbaar verschuldigde gedeelten

Bij geen van de onderzochte dadingen heeft de administratie de vaststaande en onbetwistbaar verschuldigde schadebedragen betaald. De verwijlinteresten bij deze dadingen liepen op tot een totaal bedrag van 3,7 miljoen EUR. Op 20 oktober 2006 heeft het agentschap W&Z opgelegd om, in geval van betwisting, over te gaan tot de betaling van het onbetwiste gedeelte van de vordering⁽²⁸⁾.

5.3 Uitvoering van gerechtelijke uitspraken

In de dossiers 2005-2006 over gerechtelijke procedures verliep regelmatig meer dan drie maand vooraleer de schadeclaim, die op grond van een eindvonnis of -arrest vaststond, werd betaald.

Afdeling Juridische Dienstverlening

In 15 van de 31 vastleggingsdossiers beheerd door de AJD (48%) verstreken 90 dagen of meer tussen de einduitspraak en de effectieve betaling. Dat veroorzaakte ongeveer 92.000 EUR verwijlinteresten⁽²⁹⁾. In het merendeel van deze dossiers was het tijdsverloop gerechtvaardigd. Zo ondernam de AJD vaak pogingen om na uitspraak in eerste aanleg toch nog een minnelijke regeling met de tegenpartij te sluiten voor zij de beroepsprocedure aanvatte of onderzocht zij eerst de slaagkansen van een cassatieberoep. In enkele gevallen echter bleek de gebrekkige medewerking van de departementsadvocaat oorzaak van het grote tijdsverloop. In twee dossiers – waaronder een dossier met een tijdsverloop van 1.812 dagen tussen eindvonnis en betaling – kreeg de advocaat een

²⁶ 56.184,09 EUR + 10.575,42 EUR.

²⁷ Zie tabel 3 in bijlage 4.

²⁸ Dienstorder W&Z/COO 2006/06. Overheidsopdrachten. Betaling van de werken. Beperken van de verwijlinteresten.

²⁹ Zie tabel 1 in bijlage 4.

ongunstige beoordeling. Bovendien onttrok de AJD intussen alle lopende zaken aan het betrokken kantoor of staakte het kantoor de medewerking met de advocaat.

Afdeling Overheidsopdrachten

In 12 van de 17 dossiers beheerd door de afdeling Overheidsopdrachten (71%) verstreken 90 dagen of meer tussen het eindvonnis of -arrest en de effectieve betaling. Dat genereerde ruim 92.000 EUR verwijlinteressen⁽³⁰⁾. De afdeling Overheidsopdrachten verwees vaak naar de onwil of gebrekkige medewerking van de advocaat of curator van de tegenpartij⁽³¹⁾ of naar de gebrekkige medewerking van de buitenafdelingen die na de eindveroordeling voor betaling moeten instaan⁽³²⁾. Toch bleek ook de minder optimale behandeling van deze dossiers door de afdeling Overheidsopdrachten zelf, een rol te spelen. De onderstaande gevallen illustreren deze vaststellingen⁽³³⁾:

- Over de aanneming Zuidelijke Ring Geel velde het Hof van Beroep te Antwerpen op 28 oktober 2003 een eindarrest. De advocaat van het Gewest deelde het arrest op 4 november 2003 aan de afdeling Overheidsopdrachten mee, die op 22 december 2003 de betrokken afdeling Wegen en Verkeer Antwerpen inlichtte. Pas op 2 april 2004 bezorgde de advocaat de afrekening van de tegenpartij (30.739,04 EUR). De afdeling Overheidsopdrachten legde de uitvoering van het beroepsarrest op 13 april 2004 voor aan de bevoegde minister, die op 26 april 2004 akkoord ging. Op 13 september 2004 betekende de gerechtsdeurwaarder van de tegenpartij de Vlaamse minister-president een bevel voorafgaand aan beslag van overheidsgoederen. Op 16 september 2004 verzocht de afdeling Overheidsopdrachten de afdeling Wegen en Verkeer Antwerpen het arrest van 28 oktober 2003 bij voorrang uit te voeren. Op 13 januari 2005 herhaalde de afdeling Overheidsopdrachten haar verzoek. Op 7 maart 2006 legde de gerechtsdeurwaarder uitvoerend beslag in de ambtswoning van de minister van Mobiliteit en haalde bureautica en voertuigen weg. Om de verkoop van deze goederen te voorkomen, werd uiteindelijk op 24 maart 2006 toch betaald. Tussen eind-arrest en betaling verliep zodoende twee jaar en vijf maand. Behalve reputatieschade, diende het Vlaams Gewest bijkomende verwijlinteressen te betalen ten bedrage van 2.620,42 EUR evenals de beslagkosten.

³⁰ Zie tabel 2 in bijlage 4.

³¹ Onder meer bij de voorlegging van een eindafrekening of een volmacht tot betaling op de derdenrekening van de advocaat of bij opgave van een faillissementsrekening.

³² Een snelle betaling vereist samenwerking tussen de afdeling Overheidsopdrachten, de buitenafdeling en de afdeling Boekhouding en Begroting. Deze laatste heeft in november 2006 een aantal afspraken gemaakt met de afdeling Overheidsopdrachten om de doorstroming van informatie te verbeteren en aldus de betaaltermijnen in te korten.

³³ De procedures van de afdeling Overheidsopdrachten zijn afgekort weergegeven. Voor een volledige identificatie, zie bijlage 1.

- In het kader van de aanneming N19 Geel sprak het Hof van Beroep te Antwerpen op 13 april 2005 een eindarrest uit. Op 24 mei 2005 verzocht de afdeling Overheidsopdrachten de betrokken afdeling Wegen en Verkeer Antwerpen om betaling, maar deze betaling vond pas in twee deelbetalingen op 7 februari 2006 en 29 maart 2006 plaats, bijna een jaar na de eindveroordeling. In zijn begrotingsakkoord van 6 december 2005 ging de Vlaamse minister van Financiën en Begroting akkoord met aanrekening op het VFLD van 50 % van de hoofdsom en de gedingkosten van dit dossier, maar voor de verwijlinteressen wilde hij deze aanrekening niet toestaan, omdat het dossier niet snel genoeg was ingeleid bij de regering. Hij beval dan ook een herberekening van de verwijlinteressen die het VFLD diende te dragen, rekening houdend met een *redelijke* indieningstermijn (tot eind juni 2005)⁽³⁴⁾.
- In de aanneming Brasschaat dateerde het eindvonnis van 14 februari 2006. Op 31 juli 2006 vroeg de afdeling Overheidsopdrachten het ministerieel akkoord tot uitvoering van het vonnis en voorlegging ervan aan de Vlaamse Regering voor gedeeltelijke aanrekening op het VFLD. De minister ging akkoord op 9 augustus 2006 en de afdeling Overheidsopdrachten vroeg het agentschap Wegen en Verkeer, Wegen Antwerpen op 11 september 2006 om betaling. Het aandeel ten laste van het agentschap Wegen en Verkeer werd pas op 8 maart 2007 betaald. Dat de betaling zolang aansleepte, is volgens de afdeling Overheidsopdrachten te wijten aan moeilijkheden bij de interestberekening⁽³⁵⁾ en vermelding van een verkeerde begunstigde op de vastlegging⁽³⁶⁾.
- In drie aannemingen⁽³⁷⁾ had de aanbestedende overheid met eenzelfde aannemer een geschil over de vergoeding wegens de prijsverhogingen van petroleumproducten. Op 20 juli 2006 werd een eindarrest geveld, maar bij afsluiting van de onderhavige audit was nog in geen van deze dossiers betaling geschied. Naar aanleiding van de vraag tot tegemoetkoming van het VFLD in o.a. deze dossiers, drong de Inspectie van Financiën op 11 december 2006 aan op een grotere responsabilisering van de administratie⁽³⁸⁾.

³⁴ Ook in twee andere dossiers beperkte de minister de tussenkomst van het VFLD voor de verwijlinteressen. Eventuele vertragingen in dergelijke dossiers mogen volgens hem niet afgewenteld worden op het VFLD. De extra verwijlinteressen wegens trage afhandeling moeten door het beleidsdomein ten laste genomen worden. Zie ook punt 10.

³⁵ In dit dossier moesten de interesten op verschillende data gekapitaliseerd worden. Door een gebrekkige samenwerking en informatieoverdracht tussen de betrokken diensten bleef de berekening van deze (gekapitaliseerde) interesten aanslepen. Zie ook punt 6.3.

³⁶ Nota van 2 april 2007 van de afdeling Overheidsopdrachten aan het Rekenhof, kenmerk JDO.200611/228/120/PR/A, p. 6.

³⁷ Dossiers Oudenaarde, Jabbeke-Stalhille en Schendelbeke.

³⁸ Ref. KDW/NMA/06/00536+00542.

- Nog een ander dossier liep op 6 januari 1999 uit in een veroordeling tot 6.957,06 EUR en 8.308,25 EUR wettelijke interesten³⁹). De veroordeling vloeide voort uit een op 12 juli 1988 gevorderde interest-som. De toenmalige bevoegde minister ging al op 25 januari 1999 akkoord met uitvoering van de uitspraak, maar die bleef uit omdat de curator van de tegenpartij niet reageerde op een vraag om inlichtingen. Pas op 20 februari 2007, meer dan acht jaar later, volgde de betaling. Hierdoor oversteeg het interestbedrag ruimschoots de hoofdsom.

³⁹ Dit dossier valt weliswaar onder de auditdrempel van 25.000 EUR, maar wordt hier vermeld wegens zijn flagrant karakter.

6 Naleving van de GECOLIN-aanbevelingen (aanbeveling 5)

6.1 Aanstelling en evaluatie van advocaten

Nadat de GECOLIN had vastgesteld dat de departementsadvocaat in een financieel belangrijke zaak niet de vereiste zorgvuldigheid aan de dag had gelegd, waardoor het Vlaams Gewest ernstige financiële schade leed, formuleerde zij de aanbeveling in belangrijke dossiers een goed onderlegd advocaat aan te stellen, hem behoorlijk te vergoeden en, in het algemeen, de aanstellingsstrategie te herbekijken. Het Rekenhof heeft deze aanbeveling in zijn rapport 2003 onderschreven.

Bij zijn opvolgingsaudit stelde het Rekenhof vast dat de samenwerking tussen de AJD en de advocaten de voorbije jaren evolueerde naar een productief partnerschap, waarbij de afdeling nieuwe rechtszaken toewijst aan een beperkt, vast bestand van advocaten die periodiek worden geëvalueerd. Deze werkwijze biedt de advocaten garantie op een jaarlijks aantal zaken en spoort hen, aldus de AJD, aan hun kantoor gedeeltelijk uit te bouwen in functie van deze overheidszaken. Hun ervaring en knowhow nemen zodoende toe en het Vlaams Gewest plukt daar de vruchten van. In eenzelfde streven spreidt de AJD de advocaten zo realistisch mogelijk over de provincies, in functie van het gemiddeld aantal nieuwe procedures per provincie. De AJD deelde voorts mee dat haar voltallige juristenteam de actueel gangbare advocatenlijst heeft samengesteld middels een grondige evaluatie die op objectieve criteria steunt⁴⁰). Zeventien advocaten met een aanstelling voor de materie openbare werken en vervoer werden geschrapt van de vroegere lijst. Na de recentste evaluatie in 2006, verdwenen twee advocatenkantoren van de lijst wegens ontoereikende dienstverlening.

Ook de afdeling Overheidsopdrachten actualiseert de lijst van advocaten werkzaam in de bevoegdheidssector Openbare Werken *om de zoveel jaar* op basis van een grondige evaluatie van de prestaties van de betrokken advocaten. Bij ondermaats functioneren van een advocaat neemt de dienst maatregelen gaande van het ontnemen van het betrokken dossier aan de advocaat bij een ernstig, maar geïsoleerd geval van onbehoorlijk functioneren, tot de schrapping van de advocaat uit de lijst bij herhaaldelijk onbehoorlijk functioneren. In dat geval krijgt de geschrapte advocaat geen nieuwe rechtszaken meer toevertrouwd. De afdeling Overheidsopdrachten heeft deze maatregelen al enkele keren toegepast. Waar mogelijk, laat de afdeling Overheidsopdrachten de betrokken advocaat hangende zaken verder behandelen, zij het onder nauwgezet toezicht. De overdracht van dossiers aan nieuwe advocaten

⁴⁰ Met behulp van het document *Analyse van de inzet van advocaten in het kader van de rechtsbijstand door de AJD – leidraad bij de bespreking met de heer Van Melkebeke* (26 juni 2001), de nota *Algemene richtlijn bij de dossierbehandeling* en de fiche *Evaluatie advocaten*.

in de loop van een hangende procedure komt immers niet altijd de verdere afhandeling ten goede. De nieuwe advocaat moet zich namelijk inwerken in vaak heel oude zaken en mist daarbij soms de nodige voorkennis en vertrouwdsheid. In zijn brief van 1 april 2008 deelde de Vlaamse minister van Bestuurszaken mee dat de Afdeling Overheidsopdrachten intern werkt aan de optimalisering van het bestaande opvolgingssysteem van de advocaten, ondermeer via het organiseren van een jaarlijks evaluatiemoment. Daarbij zullen, aldus nog de minister, kwaliteitsafspraken met de advocaten worden uitgebouwd en stipt worden opgevolgd. Het kwaliteitsopvolgingssysteem zoals gehanteerd door de AJD zal daarbij als voorbeeld dienen.

W&Z, dat na de operationalisering van BBB zelf instaat voor het aanstellen van advocaten, heeft een databank van potentiële advocaten aangelegd per materie en per rechtsgebied. Een evaluatiesysteem van de ingeschakelde advocaten wordt opgestart. Ook werden recent procedures uitgewerkt inzake geschillenbehandeling, juridisch advies en rechtsbijstand, stappenplan bij geschillen en aanrekening van juridisch advies⁴¹).

6.2 Betaling van het onbetwistbaar verschuldigd gedeelte⁴²

Nadat de GECOLIN had vastgesteld dat het dralen van de departementsadvocaat bij de instelling van een beroep het onmogelijk had gemaakt in een belangrijke zaak de interessen door kantonnement te stoppen, beval zij het bestuur aan zo snel mogelijk te betalen om de verwijlinteressen maximaal te beperken. Het Rekenhof heeft deze aanbeveling in zijn rapport 2003 onderschreven.

Zowel de AJD als de afdeling Overheidsopdrachten stelden tijdens het opvolgingsonderzoek dat de betaling van onbetwistbaar verschuldigd geachte bedragen bij gerechtelijke procedures niet vanzelfsprekend is. De AJD stuurt op een dergelijk scenario aan als de aansprakelijkheid en de omvang van de schade vastliggen, wat zich volgens haar maar zelden voordoet. In één dossier met een groot financieel belang consigneerde de AJD de voorlopig toegewezen sommen. De AJD benadrukt dat de mogelijkheid om een onbetwistbaar verschuldigd gedeelte te betalen zich eerder zelden voordoet. Meestal wordt immers de aansprakelijkheid betwist zodat bijgevolg meteen ook de volledige eis betwist wordt. In voorkomend geval aarzelt de AJD niet om het onbetwistbaar verschuldigd gedeelte vrijwillig te betalen. De afdeling Overheidsopdrachten merkte op dat de aannemer zich bij een gedeeltelijke betaling in een comfortabele positie bevindt, omdat hij voor het saldo de gerechtelijke procedure kan laten aanslepen zolang hij wil.

⁴¹ In het managementcomité van 19 maart 2007 werd de procedure geschillenbehandeling goedgekeurd.

⁴² Zie ook punt 5.2.

In zijn brief van 1 april 2008 meldde de Vlaamse minister van Bestuurszaken dat de Afdeling Overheidsopdrachten de aanbevelingen van het Rekenhof tracht te concretiseren door *ad hoc* aan de betrokken buitendiensten een dergelijke regeling te adviseren voor zover dit beantwoordt aan de belangen van het bestuur. De mogelijkheid zal, aldus nog de minister, ook expliciet in de schadevergoedingshandleiding worden vermeld.

6.3 Samenwerking tussen diensten en advocaat optimaliseren

In zijn rapport 2003 bevestigde het Rekenhof de vaststelling van de GECOLIN dat samenwerking tussen de verschillende juridische en technische afdelingen en de advocaat aangewezen is om een efficiënte afhandeling van schadeclaims te garanderen. Het Rekenhof onderschreef dan ook de GECOLIN-aanbeveling over optimalisatie van de samenwerking tussen de ambtenaren van de betrokken juridische en technische diensten en de departementsadvocaat.

Ook tijdens de opvolgingsaudit bleek uit de dossiers van de afdeling Overheidsopdrachten dat de communicatie met en de medewerking van de buitenafdelingen of de afdeling boekhouding⁽⁴³⁾ zowel bij de behandeling van de schadeclaims als bij de uitvoering van eindveroordelingen niet altijd optimaal verliep, met tijdverlies en vermijdbare verwijlinteressen tot gevolg:

- In het geschil over de aanneming Brasschaat⁽⁴⁴⁾ vergde de berekening van de verwijlinteressen meer dan een jaar door onenigheid tussen de betrokken diensten die de berekening van de gekapitaliseerde interessen dienden uit te voeren. Aangezien daardoor ook de betaling van het eindvonnis meer dan een jaar aansleepte, diende ruim 13.000 EUR extra verwijlinteressen te worden betaald.
- In het geschil over de aanneming Zuidelijke Ring Geel⁽⁴⁵⁾ leidde de gebrekkige communicatie en samenwerking tussen de afdeling Overheidsopdrachten en de afdeling Wegen Antwerpen ertoe dat de uitvoering van het eindarrest van 28 oktober 2003 twee jaar en vijf maand op zich liet wachten⁽⁴⁶⁾. Dat gaf uiteindelijk zelfs aanleiding tot uitvoerend beslag in de ambtswoning van de Vlaamse minister van Mobiliteit.

⁴³ In de brief van het departement MOW van 30 juli 2007 bevestigt de afdeling Begroting en Boekhouding (ABB) van het departement MOW deze vaststellingen. De ABB komt pas tussen in de schadedossiers op het ogenblik dat de dossiers ter betaling worden voorgelegd. De betaling gebeurt steeds onverwijld. Voor de berekening van de verwijlinteressen en de data baseert de ABB zich uitsluitend op de elementen die in de dossiers zitten. Deze dossiers zijn volgens de ABB immers gebaseerd op een specifieke wetgeving zodat de behandeling ervan veelal door de juridische diensten gebeurt.

⁴⁴ Het betreft een geschil over de prijsverhoging van petroleumproducten.

⁴⁵ Zie ook punt 5.3.

⁴⁶ Uiteindelijk werd maar op 24 maart 2006 betaald.

De oprichting binnen het agentschap Wegen en Verkeer van een werkgroep schadebeheer bestaande uit vertegenwoordigers van de AJD en de schadecellen van de buitenafdelingen heeft de samenwerking tussen de AJD en de wegenafdelingen geoptimaliseerd.

6.4 Opvolging en activering van gerechtelijke procedures

In zijn rapport 2003 had het Rekenhof opgemerkt dat het Vlaams Gewest ernstige financiële schade leed door onzorgvuldigheden bij het starten van beroepsprocedures. Het Rekenhof onderschreef daarom de aanbeveling van de GECOLIN de opvolging en activering van gerechtelijke procedures te verbeteren.

Ook de opvolgingsaudit wees uit dat gerechtelijke procedures lang duren, zeker als beroepsmiddelen worden aangewend. Ze genereren dan ook vaak veel verwijlinteresten, die in een aantal gevallen het bedrag van de hoofdsom overtreffen. De onderstaande tabel overziet de duurtijd van de procedures met uitspraak die de afdeling Overheidsopdrachten en de AJD in 2005 of 2006 beheerden⁽⁴⁷⁾.

Duurtijd (in jaar)	< 3	3 tot 5	6 tot 8	> 8	Aantal uitspraken
Procedures afdeling Over- heidsopdrachten	3	1	0	12	16
Procedures AJD	5	3	7	10	25

75% van de onderzochte dossiers beheerd door de afdeling Overheidsopdrachten (12 op 16 procedures met einduitspraak) hadden een procesduur van meer dan 8 jaar. Voor de AJD was dat 40% (10 op 25 procedures). Deze lange procesduur heeft belangrijke verwijlinteresten verwekt:

⁴⁷ W&Z weegt na iedere gerechtelijke uitspraak de kansen van een beroepsprocedure af. Slechts wanneer deze kansen realistisch geacht worden, wordt het beroep effectief ingesteld. In het andere geval wordt zo snel mogelijk tot uitvoering van het vonnis overgegaan. Dit beleid van W&Z is van recente datum en bleek (nog) niet uit de procedures die in de opvolgingsaudit betrokken waren.

2005-2006	⁽⁴⁸⁾ hoofdsom (H)	interessen (I)	% I/H
Totaal bedrag afdeling Overheidsopdrachten	3.014.663,29	3.206.741,43	106,37 %
Totaal bedrag AJD	3.976.110,06	2.071.446,97	52,10 %

Uit deze tabel blijkt dat de ratio verwijlinteressen-hoofdsom voor de AJD met 52% gunstiger is dan voor de afdeling Overheidsopdrachten, die met 106% meer verwijlinteressen betaalde dan hoofdsommen.

Deze cijfers houden geen rekening met vijf gerechtelijke procedures met een procesduur tussen de 8 en 24 jaren, die in 2005 en 2006 uiteindelijk tot een dading leidden. Deze procedures werden gevoerd onder de hoede van de afdeling Overheidsopdrachten.

- In de aanneming Tessenderlo werd gedagvaard op 8 juni 1988. Bijna 14 jaar later (8 februari 2002) werd met een tussenvonnis een deskundige aangesteld. Ruim twee jaar later (16 april 2004) diende deze deskundige zijn verslag in. Het geschil werd uiteindelijk begin 2005 beslecht, na een procesgang van 16 jaar. Dat vertaalde zich in 464.555,04 EUR verwijlinteressen op een dadinghoofdsom van 299.591,86 EUR.
- In de aanneming Schoorbakkebrug ontstond tussen aanbestedende overheid en aannemer een geschil over de prijsherzieningsformule in het bijzonder bestek, die aanleiding gaf tot een belangrijke negatieve herziening onder invloed van de parameters voor petroleum-bitumen en diesel. De aannemer dagvaardde de Belgische Staat in 1987. Pas na een gerechtelijke procedure van 14 jaar beslisten de partijen tot een dading. Uiteindelijk bedroegen de gerechtelijke interessen 79.793,84 EUR op een dadinghoofdsom van 59.142,70 EUR.
- Hoewel de aannemer in de aanneming zeesluis Kallo in 1975 akkoord ging met een schadevergoeding van 179.087,13 EUR, heeft hij – omdat de toenmalige federale minister van Openbare Werken de ontwerp dading weigerde te ondertekenen – na een procedureslag van 24 jaar voor hoven en rechtbanken uiteindelijk, vooral door de jaarlijkse kapitalisatie, 4.441.976,30 EUR ontvangen, 25 maal het bedrag waarvoor tussen aanbestedende overheid en aannemer oorspronkelijk een consensus bestond.
- Het geschil in de aanneming Ring Turnhout van 1991 leidde tot dagvaarding in 1996. Pas in 2002 werd een deskundige aangesteld, die op 15 januari 2004 zijn verslag indiende. Tussen de inleiding van het geschil en het verslag van de expert verstreek acht jaar, en tussen rapportering en dading nog eens 20 maand. Dit veroorzaakte 54.838,72 EUR verwijlinteressen, bijna zoveel als de hoofdsom (55.880,55 EUR).

⁴⁸ Deze cijfers omvatten de werkelijke totaalbedragen van de in 2005 en 2006 veroordelende vonnissen en arresten, inclusief (eventueel) aandeel ten laste van het VFLD.

- Het schadedossier in de aanneming Herstellingswerken district Kortrijk sleepte aan van 1995 tot 2006. De gerechtelijke procedure zelf duurde van 1998 tot 2005. Mede door kapitalisatie van de verwijlinteressen, gaf dat aanleiding tot 319.856,75 EUR verwijlinteressen op een hoofdsom van 323.322,84 EUR.

Het Rekenhof ging na of de administratie en advocaten de dossiers van de afdeling Overheidsopdrachten en de AJD met een procesduur van acht jaar of meer (respectievelijk twaalf en tien dossiers) op een degelijke manier hebben opgevolgd.

Het onderzoek van de dossiers van de AJD heeft niet geleid tot opmerkingen. Waar nodig heeft de afdeling maatregelen getroffen om het procesverloop te activeren. De lange duur van de procesgang vloeit voornamelijk voort uit de trage werking van het gerecht, de interferentie van diverse gerechtelijke instanties en procedures, de aanstelling en tussenkomst van experts en tegenexperts, de juridische manoeuvres van de advocaten (zowel de eigen advocaten als die van de tegenpartijen) en het aantekenen van (cassatie)beroep. Slechts in enkele gevallen bleek de departementsadvocaat ondermaats te hebben gepresteerd, waarop de AJD maatregelen trof⁽⁴⁹⁾.

Het onderzoek van de dossiers van de afdeling Overheidsopdrachten toonde aan dat de afwachtende houding van deze dienst samen met de trage werking van het gerecht, de minder goede medewerking van de buitendiensten en, in een aantal gevallen, de slechte juridische dienstverlening van de aangestelde advocaat aan de grondslag liggen van de langdurige, zelfs decennialange, procedures. Ook de Inspectie van Financiën had ernstige kritiek op de wijze waarop de afdeling Overheidsopdrachten en het IVA Wegen en Verkeer in een aantal dossiers de belangen van het Vlaams Gewest verdedigden⁽⁵⁰⁾. In een arrest van 2006 heeft het Hof van Beroep belangrijke verwijlinteressen toegekend voor periodes van gerechtelijke inactiviteit, omdat het oordeelde dat het Vlaams Gewest nalatig was geweest, aangezien het zelf de procedure had kunnen activeren⁽⁵¹⁾. Ondertussen houdt de afdeling Overheidsopdrachten niet langer vast aan de gevestigde traditie dat de administratie

⁴⁹ Zie punt 5.3.

⁵⁰ Zie meer uitgebreid hoofdstuk 10.

⁵¹ In zijn arrest van 20 juli 2006 heeft het Hof van Beroep te Brussel opgemerkt dat het Vlaams Gewest ten onrechte het hof wilde doen aannemen dat de curator zich niet als een normaal zorgvuldige eisende procespartij gedroeg. Volgens het hof maakt het stilzitten in een hangende procedure op zich van de curator geen onzorgvuldige procespartij. Bovendien beschikte het Vlaams Gewest over procesrechtelijke middelen om het node-loos oplopen van interessen tegen te gaan. Het hof concludeerde net als de eerste rechter dat het Vlaams Gewest niets ondernam om de procedure te laten beslechten.

als verweerder niet moet overgaan tot activering van gerechtelijke procedures bij het stilzitten van de eisende partij⁽⁵²⁾.

De onderstaande gevallen illustreren de nadelige effecten van een afwachtende houding van de verwerende partij:

- In de dossiers Oudenaarde en Jabbeke-Stalhille betreffende geschillen over de prijsverhogingen van petroleumproducten duurde het na de inleidende dagvaarding op 2 februari 1976 veertien jaar (tot 8 mei 1990) voordat de oorspronkelijk aangestelde advocaat besluiten opstelde voor de Belgische Staat. Na de overdracht aan het Vlaams Gewest, gaf de afdeling Overheidsopdrachten de advocaat op 20 december 1990 opdracht deze zaken *niet zelf te activeren aangezien het Vlaams Gewest geen eisende partij was*. In januari 1991 werd de advocaat verzocht de dossiers over te dragen aan een nieuwe advocaat. De oorspronkelijke advocaat wachtte daarmee echter nog bijna een jaar (tot eind december 1991). In augustus 1991 activeerde de tegenpartij beide zaken. Na een lange procedureslag – waarbij de zaak door overbezetting van de rol op 13 mei 1994 met een jaar diende te worden uitgesteld – veroordeelde het Hof van Beroep het gewest op 20 juli 2006 tot 34.561,46 EUR en 39.753,07 EUR in hoofdsom, vermeerderd met 92.910,70 EUR en 106.851,36 EUR verwijlinteressen⁽⁵³⁾, bijna driemaal het bedrag van de hoofdsom. In beide dossiers was overigens bij het afsluiten van de audit nog altijd niet betaald.
- In de gelijkaardige dossiers Schendelbeke en Brasschaat, ook met geschillen over de prijsverhogingen van petroleumproducten, werd inleidend gedagvaard op 2 februari en 23 juli 1976 en werden einduitspraken geveld op 20 juli 2006 en 14 februari 2006. Ook deze geschillen kenden dus een duurtijd van 30 jaar, die uitmondde in veroordelingen tot hoofdsommen van respectievelijk 51.432,46 EUR en 21.431,30 EUR en verwijlinteressen van 138.264,54 EUR⁽⁵⁴⁾ en 130.832,04 EUR⁽⁵⁵⁾. De interesten bedroegen dus respectievelijk bijna het drievoud en het zesvoud van de hoofdsom. In het eerste dossier was eind april 2007 evenmin al betaald. Voor deze dossiers, evenals voor het dossier Deerlijk, waarvan de inleiding dateert van 1986, heeft de afdeling Overheidsopdrachten opgemerkt dat het bij overheden niet de traditie was in rechtszaken als verwerende partij de procedure te activeren bij het stilzitten van de eisende partij (wat het geval was in de drie betrokken dossiers). De dienst gaf wel toe

⁵² Nota van 2 april 2007 van de afdeling Overheidsopdrachten met referentie JDO.200611/228/120/PR/A, p.4. Zie ook voetnoot 58.

⁵³ De afdeling Overheidsopdrachten heeft in deze dossiers voorbehoud voor de verwijlinteressen aangetekend vanaf 1 februari 2007. De interesten zijn tot die datum berekend.

⁵⁴ Ook in dit dossier heeft de afdeling Overheidsopdrachten voorbehoud aangetekend voor de verwijlinteressen vanaf 1 februari 2007. De interesten zijn tot die datum berekend.

⁵⁵ Dit betreft het totaal bedrag aan verwijlinteressen ten laste van het IVA Wegen en Verkeer en het VFLD, berekend tot de betaaldatum van 8 maart 2007.

dat de toentertijd aangestelde advocaten niet altijd de nodige vlijt betoonden bij de opvolging van de rechtszaken en dat de lange duurtijd van de betrokken rechtszaken ook te wijten was aan de overbelasting van de rechtbanken, waarbij het soms jaren duurde voor een fixatiedatum kon worden bekomen. In de betrokken periode zou de afdeling Overheidsopdrachten ten slotte te kampen hebben gehad met een ernstig tekort aan onderzoekers, wat evenmin bijdroeg tot een spoedige afhandeling van de dossiers⁽⁵⁶⁾.

- In het dossier Huldenberg-Overijse, met een tijdsverloop van meer dan 30 jaar, verliep vooral veel tijd tussen de gedinginleidende dagvaarding (29 april 1976) en het vonnis tot aanstelling van een deskundige (12 juni 1984). De oorzaak van deze slentergang bleek volgens de afdeling Overheidsopdrachten niet uit het dossier⁽⁵⁷⁾. Vervolgens deed de deskundige er nog bijna zeven jaar over om zijn definitief verslag op te maken, waarna de tegenpartij nog eens acht jaar wachtte om de zaak opnieuw voor behandeling te laten vaststellen. Uiteindelijk viel het eindvonnis op 14 februari 2006. De tegenpartij wachtte dan nog eens tot juni 2006 om haar afrekening over te leggen. Zo genereerde de hoofdsom van 19.128,96 EUR uiteindelijk 108.667,38 EUR verwijlinteressen (bijna zesmaal de hoofdsom).
- In het dossier Deerlijk, met een schade-eis wegens tempovermindering van de werken naar aanleiding van een laattijdige betaling door de overheid, dateert de inleidende dagvaarding van 27 februari 1986. Het eindarrest werd 20 jaar later, op 25 september 2006, geveld. De hoofdsom van 35.593,02 EUR verwekte zo 95.883,68 EUR interesten (bijna drie keer de hoofdsom).
- In het dossier Turnhout met een tijdsverloop van 15 jaar was de eerste dagvaarding van 28 oktober 1991 niet rechtsgeldig gebleken. Een tweede dagvaarding op 1 december 1997 leidde na een vonnis in eerste aanleg van 1 december 1999 en diverse tussenarresten in hoger beroep na cassatie tot een eindarrest op 14 februari 2006. Dat arrest kende een hoofdsom van 722.393,23 EUR toe en 774.286,79 EUR verwijlinteressen.
- Ten slotte nam de afdeling Overheidsopdrachten in het dossier Gent-Antwerpen waarin hij de departementsadvocaat om cassatieadvies had gevraagd, pas na het verstrijken van de cassatietermijn contact op met de advocaat. Die antwoordde dat de cassatietermijn was verstreken door een vergetelheid van het kantoor. De afdeling Overheidsopdrachten stelde de aansprakelijkheid van de advocaat, die nochtans verzekerd is voor beroepsfouten, niet in vraag.

Het Rekenhof stelde vast dat de vroegere afwachtende houding wordt verlaten en dat zaken met haast zekere verlies- of winstkansen worden

⁵⁶ Nota van 2 april 2007 van de afdeling Overheidsopdrachten met referentie JDO.200611/228/120/PR/A 12FB-U-07.

⁵⁷ Nota van de afdeling Overheidsopdrachten aan het Rekenhof van 5 maart 2007, p.3.

geactiveerd⁵⁸). Ook is in een aantal oude rechtszaken, waarin de tegenpartij de aanstelling van een deskundige had gevraagd en verkregen maar naliel deze ook daadwerkelijk met de opdracht te belasten, instructie gegeven aan de departementsadvocaten deze zaken te activeren.

⁵⁸ Verslag van de Centrale Coördinatiecel, afdeling Overheidsopdrachten van 21 oktober 2005.

7 **Becijfering van de verwijlinteressen (aanbeveling 6)**

Het Rekenhof stelde in zijn rapport 2003 vast dat de berekening van de verwijlinteressen niet altijd correct was. Het betrof zowel het niet berekenen van verschuldigde verwijlinteressen als materiële vergissingen. Ook ontbraken in een aantal vastleggingsdossiers de interestberekeningen. Het Rekenhof formuleerde daarom de aanbeveling dat de administratie de interesten van schadevergoedingen correct moet becijferen en dat de vastleggingsdossiers die zij het Rekenhof voorlegt, altijd een interestberekening moeten bevatten.

Tijdens zijn opvolgingsaudit stelde het Rekenhof over het algemeen een verbetering van de berekening van verwijlinteressen in dossiers met gerechtelijke procedures vast. Toch bleken nog onnauwkeurigheden voor te komen, vooral in de afstemming tussen de berekeningsdatum en werkelijke betaaldatum⁵⁹). In een aantal oude dossiers van de afdeling Overheidsopdrachten en het IVA Wegen en Verkeer, die toepassing maakten van art. 1154 BW (kapitalisatie), waarop het programma van de cel verwijlinteressen niet is voorzien, bleek de interestberekening problemen op te leveren. Zo sleepte de berekening van de verwijlinteressen voor de aanneming Brasschaat meer dan een jaar aan⁶⁰), met ruim 13.000 EUR extra verwijlinteressen tot gevolg. De vastleggingsdossiers die aan het Rekenhof worden voorgelegd, bevatten overigens nog altijd geen interestberekening.

In de dossiers met dadingen vond de berekening van de verwijlinteressen doorgaans correct plaats. Wel verliep de controle op deze berekeningen moeizaam, omdat niet alle vastleggingsbundels de interestberekening bevatten. In één dossier⁶¹) werden de verwijlinteressen tussen dadingsdatum en betaling ten onrechte berekend op de hoofdsom inclusief de verwijlinteressen, in plaats van alleen op de hoofdsom. Zo ontving de aannemer 6.534 EUR te veel. De administratie heeft op vraag van het Rekenhof dit bedrag teruggevorderd.

⁵⁹ In één dossier van de AJD werd zo 2.605 EUR verwijlinteressen teveel berekend en betaald. Na de auditgesprekken bracht de AJD 2.400 EUR in mindering van een volgende betaling in het dossier en trof zij in samenspraak met de afdeling Boekhouding en Begroting maatregelen om in de toekomst een betere afstemming te bekomen.

⁶⁰ Zie ook punten 5.3 en 6.3. In dit dossier bleek daarnaast voor de maanden januari-maart 2007 ten onrechte een interestvoet van 10% aangewend i.p.v. 9%. Door het aanwenden van een verkeerde interestvoet en het niet afstemmen van de berekeningsdatum met de betaaldatum werd een bedrag van 1.030 EUR teveel uitbetaald aan de aannemer. Deze onverschuldigde betaling werd, op vraag van het Rekenhof, rechtgezet bij de betaling van het aandeel van het VFLD.

⁶¹ Dossier Kustwaarnemingen.

Voor de rentevoet van interesten op schadevergoedingen moet een onderscheid gemaakt worden tussen overheidsopdrachten gegund vóór 8 augustus 2002 en overheidsopdrachten gegund vanaf die datum. Voor overheidsopdrachten gegund vóór 8 augustus 2002 is volgens een vaststaande cassatierechtspraak⁽⁶²⁾ de contractuele interestvoet van toepassing op de toegekende schadevergoedingsbedragen; voor overheidsopdrachten gegund vanaf 8 augustus 2002 is artikel 15, §4 AAV van toepassing, dat betalingen van schadevergoedingen onttrekt aan de contractuele interestvoet en onderwerpt aan de wettelijke interestvoet⁽⁶³⁾. Als het echter niet gaat om zuivere schadevergoedingen, maar om bedragen wegens *meerprestaties*, gelden wel de contractuele interesten.

Het Rekenhof stelde vast dat de aanbestedende overheid bij 12 dadingen voor aannemingen gegund vóór 8 augustus 2002, ten onrechte de wettelijke interestvoet aanwendde, in plaats van de veel lagere contractuele interestvoet⁽⁶⁴⁾. De aannemers ontvingen zo ten onrechte in totaal bijna 325.000 EUR bijkomende vergoedingen, ruim 30% meer dan de verwijlinterestvergoeding waarop zij werkelijk recht hadden. In deze dossiers formuleerde de afdeling Overheidsopdrachten geen opmerkingen omdat zij de cassatierechtspraak onterecht acht omdat die niet beantwoordt aan de bedoelingen van de opstellers van de algemene aannemingsvoorwaarden⁽⁶⁵⁾. In strijd met de ondubbelzinnige cassatierechtspraak blijft de afdeling Overheidsopdrachten vasthouden aan de wettelijke interestvoet, die voor de beschouwde schadedossiers veel hoger ligt dan de toepasselijke contractuele interestvoet.

In twee dossiers, gegund na 8 augustus 2002, werd ten onrechte de contractuele interestvoet aangewend, waardoor meer dan 14.000 EUR teveel betaald werd⁽⁶⁶⁾.

⁶² Cass., 9 juni 1988, Pas., 1989, I, 1202; Cass., 29 oktober 1992, Pas., 1992, I, 225; Cass., 18 februari 1999, Arr. Cass., 1999, 217-220. Zie ook Luik, 28 juni 1995, T. Aann., 1995, 387.

⁶³ Koninklijk Besluit van 17 december 2002 tot wijziging, wat de bestrijding van de betalingsachterstand bij overheidsopdrachten en concessies voor openbare diensten betreft, van het Koninklijk Besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken.

⁶⁴ Zie tabel 1 in bijlage 5. Ingevolge de opmerkingen van het Rekenhof tijdens de uitvoering van de opvolgingsaudit heeft W&Z er met dienstorder W&Z/COO/2007/01 van 6 maart 2007 de aandacht op gevestigd dat voor overheidsopdrachten gegund vóór 8 augustus 2002, met inbegrip van betalingen betreffende schadevergoedingen, de contractuele interestvoet van toepassing is.

⁶⁵ Nota van de afdeling Overheidsopdrachten aan het Rekenhof van 13 februari 2007.

⁶⁶ Zie tabel 2 in bijlage 5.

8 Verificatie van boekhoudkundige stukken (aanbeveling 7)

Als de aannemer een schadevergoeding of een herziening van de opdracht vraagt of als hij een rekening tot schadeloosstelling indient, heeft de overheid het recht, ongeacht de gunningswijze van de opdracht, alle mogelijke verificaties van de boekhoudkundige stukken ter plaatse uit te voeren of te laten uitvoeren (artikel 16, § 5 AAV). Het Rekenhof stelde in 2003 vast dat de aanbestedende overheden tijdens dadingsgesprekken regelmatig genoeg namen met de schadepercentages die de aannemers naar voren schoven en die met de werkelijk geleden schade vaak weinig verband hielden. Zij maakten geen gebruik van de mogelijkheid de boekhouding van de schade-eisers door te lichten om de werkelijke schade te bepalen. Het rapport 2003 formuleerde dan ook de aanbeveling dat de aanbestedende overheden - inzonderheid bij omvangrijke schadedossiers - gebruik moeten maken van deze mogelijkheid en forfaitaire schadeberekenningsmethodes, die niet de werkelijke schade vergoeden, moeten weren.

Ook tijdens de opvolgingsaudit bleek dat de boekhouding van de schade-eisers in bijna geen enkel van de onderzochte schadevergoedingsdossiers werd doorgelicht.

De afdeling Overheidsopdrachten heeft een procedure ingesteld om een economist-adjunct van de directeur aan te werven om aldus de nodige knowhow in huis te hebben om de schadeclaims ook op hun cijfermatige correctheid en economische waarde en werkelijkheid te beoordelen. Deze procedure heeft evenwel geen enkele kandidatuur opgeleverd.

Volgens de afdeling Overheidsopdrachten zijn het trouwens de inhoudelijk bevoegde entiteiten, eventueel in overleg met de ATO, die moeten beslissen tot de doorlichting van de boekhouding van de schade-eisers. In zijn brief van 1 april 2008 bevestigde de Vlaamse minister van Bestuurszaken dit en wees hij er bovendien op dat dit kadert in het uitbouwen van een intern controlesysteem dat uiteraard tot de eigen verantwoordelijkheid van de entiteiten behoort.

Het departement MOW wees op het belang van de bijdrage van de sectie prijsadvies van de ATO, vooral inzake de aspecten algemene kosten en bouwplaatskosten. De adviezen van de ATO resulteren in het merendeel van de gevallen in een vermindering van het schadebedrag.

Het IVA MDK, bijgetreden door het departement MOW, heeft echter opgemerkt dat een audit bij de schade-eiser door externe deskundigen maar succesvol kan zijn onder twee voorwaarden: de schade-eiser dient zijn volle medewerking te verlenen aan de expert en de aangestelde deskundige dient niet alleen boekhoudkundig expert te zijn, maar moet ook vertrouwd zijn met de materie.

9 Volledigheid van de vastleggingsdossiers (aanbeveling 8)

In het rapport 2003 merkte het Rekenhof op dat de voorgelegde vastleggingsdossiers voor gerechtelijke procedures niet altijd de meest essentiële informatie bevatten. Daardoor was het voor het Rekenhof vaak moeilijk een goed beeld van de feiten en cijfers te krijgen. Het Rekenhof formuleerde bijgevolg de aanbeveling alleen volledige vastleggingsdossiers voor te leggen, opdat een degelijke controle mogelijk zou zijn.

Ook tijdens de opvolgingsaudit bleek dat de vastleggingsdossiers niet altijd volledig zijn. Vooral interestberekeningen en gegevens over de betaling ontbreken regelmatig in de voorgelegde bundels. W&Z heeft naar aanleiding van de opmerkingen van het Rekenhof instructies opgesteld om hieraan te verhelpen⁶⁷. Dit moet de interne en externe controle bevorderen.

⁶⁷ Dienstorder W&Z/COO/2007/01 van 6 maart 2007. Rentevoet van interesten op schadevergoedingen. Samenstelling van het vastleggingsdossier voor schadeclaims.

10 Vlaams Fonds voor de Lastendelging (aanbeveling 9)

Met de oprichting van het VFLD in 1994 werd een regeling ingevoerd waarbij zowel de lasten uit het verleden als de lasten die ontstaan zijn na 31 december 1988 en door de Vlaamse Regering worden aangeduid, mits het akkoord van de Vlaamse Regering voor 50% op de begroting van dit fonds kunnen worden aangerekend⁽⁶⁸⁾. Zo kon worden vermeden dat de normale werking van de diensten van de Vlaamse overheid in het gedrang kwam door de grootte van de gevorderde of veroordeelde bedragen. In 2003 bleek dat maar sporadisch een beroep werd gedaan op de tegemoetkoming van het VFLD⁽⁶⁹⁾. Zo betaalde het VIF zelf 9.349.405,92 EUR, terwijl het 4.674.702,96 EUR ten laste van het VFLD kon leggen. Het Rekenhof beval de Vlaamse overheid dan ook aan consequenter na te gaan of oude schadeclaims in aanmerking komen voor tenlastelegging van het VFLD en, in bevestigend geval, de regeling ook resoluut toe te passen.

In de periode 2005-2006 bekwamen acht dossiers een tegemoetkoming van het VFLD voor in totaal 1.404.381,41 EUR⁽⁷⁰⁾. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting verzette zich echter tegen een tegemoetkoming van het VFLD in verwijlinteressen wegens trage dossierbehandeling door de betrokken administratie⁽⁷¹⁾. Evenmin kwam het VFLD tegemoet in wisselkoersverschillen of gerechtskosten (loodsendossiers).

In drie dossiers vroegen de AWZ en het departement ten onrechte geen tegemoetkoming⁽⁷²⁾ en legden zodoende 3.734.697,93 EUR ten laste van het VIF, terwijl ze 1.867.348,97 EUR op het VFLD hadden kunnen aanrekenen. De afdeling Overheidsopdrachten was immers van mening dat het beroep op het VFLD facultatief is, en niet verplicht⁽⁷³⁾. Ook in deze dossiers bestaan de bedragen voor een groot deel uit verwijlinteressen wegens lang aanslepende procedures en een suboptimale opvol-

⁶⁸ Decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995, gewijzigd bij het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999. De werking en het beheer van dit fonds worden beheerst door het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 1995 houdende vaststelling van de regelen betreffende de werking en het beheer van het VFLD zoals gewijzigd bij besluiten van de Vlaamse Regering van 22 september 1998 en van 9 februari 1999.

⁶⁹ Drie dossiers uit 2000-2001 kenden een tegemoetkoming van het VFLD. In 30 andere dossiers werd ten onrechte geen beroep gedaan op het VFLD.

⁷⁰ Zie tabel 1 in bijlage 6.

⁷¹ De vastleggingsdossiers 50004667, 50005045 en 60005029.

⁷² Zie tabel 2 in bijlage 6.

⁷³ Mail van de afdeling Overheidsopdrachten d.d. 17 januari 2007 in het dossier Zeesluis Kallo. In haar antwoord van 15 april 2008 deelde de Vlaamse minister van Openbare Werken mee dat dit dossier zal voorgelegd worden aan de Vlaamse Regering met het oog op de aanduiding van de betaalde sommen als last van het verleden en terugvordering van het VFLD.

ging door de juridische diensten, vooral de afdeling Overheidsopdrachten⁽⁷⁴⁾. De afdeling Overheidsopdrachten benadrukt dat thans de mogelijkheid tot beroep op het VFLD steeds gesuggereerd wordt, niet enkel voor lasten van het verleden maar voor iedere last die uit een veroordeling voortvloeit⁽⁷⁵⁾.

In zes dossiers van het IVA Wegen en Verkeer werd de procedure voor tegemoetkoming van het VFLD eind 2006 opgestart. Deze dossiers betreffen lang aanslepende juridische procedures waarbij het stilzitten van de administratie en het instellen van kostenverhogende beroepen de budgettaire weerslag voor de overheid nog versterkten. De Inspectie van Financiën bevoegd voor het beleidsdomein Financiën en Begroting⁽⁷⁶⁾, uitte ernstige kritiek op de wijze waarop de administratie in deze dossiers de belangen van het Vlaams Gewest verdedigde en stelde daarom voor het beleidsdomein MOW in het kader van een grotere responsabilisering van de administratie, meer lasten voor zijn rekening te doen nemen, in plaats van die voor de helft af te schuiven op het VFLD.

Omdat de grote financiële gevolgen van de dossiers met lasten van het verleden⁽⁷⁷⁾ de normale werking van een beleidsdomein ernstig kunnen ontwrichten, heeft de Vlaamse Regering de procedure voor het VFLD op 22 december 2006 hervormd en een grotere solidariteit ingevoerd. Zo heeft zij de tegemoetkoming van de beleidsdomeinen in dergelijke dossiers beperkt tot 2 miljoen EUR per dossier, 1 miljoen EUR voor de hoofdsom en 1 miljoen EUR voor de verwijlinteresten. Het VFLD komt voortaan tegemoet in 90% van de hoofdsom en 50% van de verwijlinteresten. Ook delegeerde de regering de bevoegdheid dossiers tot 25.000 EUR in hoofdsom als lasten van het verleden te beschouwen aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting. Met deze regeling wil de Vlaamse Regering vooral een sneller en dus gunstiger afhandeling van de dossiers stimuleren. De nieuwe regeling is vastgelegd in een besluit van 15 juni 2007⁽⁷⁸⁾. Artikel 4 van het besluit bepaalt de inwerkingtreding op 22 december 2006 (datum van de principebeslissing van de Vlaamse Regering).

Het besluit is vanaf de datum van de principebeslissing toegepast. In de dossiers van het IVA Wegen en Verkeer van eind 2006 is het VFLD voor 90% van de hoofdsom en 50% van de verwijlinteresten tegemoetgeko-

⁷⁴ Zie ook de punten 5.3 en 6.4 van dit verslag.

⁷⁵ Brief van het departement BZ van 26 juli 2007.

⁷⁶ Nota van 11 december 2006 met referentie KDW/NMA/06/00536+00542.

⁷⁷ Volgens een inventaris van het departement zouden de kosten voor de oude loodsendossiers in het slechtste scenario oplopen tot 90 miljoen EUR.

⁷⁸ Besluit van 15 juni 2007 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 1995 houdende vaststelling van de regelen betreffende de werking en het beheer van het VFLD en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering.

men⁽⁷⁹⁾. De responsabilisering die de Inspectie van Financiën adviseerde, wordt aldus ten dele uitgehold. Paradoxaal genoeg blijkt het stilzitten van het beleidsdomein bij de uitvoering van definitieve gerechtelijke uitspraken dankzij de vergrote solidariteit nog te lonen voor het beleidsdomein, terwijl de totale lasten voor het Vlaams Gewest verzwaaard zijn. In de hier bedoelde dossiers heeft de trage uitvoering van de gerechtelijke uitspraken de totale lasten voor het Vlaams Gewest opgedreven alsook een (her)verdeling teweeggebracht die voor het IVA Wegen en Verkeer voordeliger is, zelfs al moest het IVA Wegen en Verkeer in 2 dossiers de verwijlinteressen voor een groot deel zelf dragen⁽⁸⁰⁾. De totale lasten voor het Vlaams Gewest zijn met ruim 31.000 EUR verhoogd door de verwijlinteressen tussen de datum van eindarrest en datum van betaling⁽⁸¹⁾.

In één dossier was eind november 2007 nog niets betaald, noch door het IVA Wegen en Verkeer noch door het VFLD. De afdeling Overheidsopdrachten tekende in dit dossier voorbehoud aan tegen de verwijlinteressen zodat deze niet verder oplopen. In een ander dossier was eind november 2007 het aandeel van het VFLD nog steeds niet betaald.

⁷⁹ Voor deze dossiers had het IVA Wegen en Verkeer volgens de regeling die eind 2006 nog van kracht was, de vastlegging op de VIF-kredieten berekend op 50% van de hoofdsom en 50% van de verwijlinteressen. Zie tabel 3 in bijlage 6. In het dossier Huldenberg-Overijse werd de betaling ten laste van het IVA Wegen en Verkeer uitgevoerd op 11 december 2006. IVA Wegen en Verkeer betaalde conform de toen geldende regelgeving 50% van de hoofdsom en 50% van de verwijlinteressen. Het VFLD betaalde op 22 februari 2007 71.177,65 EUR nl. 90% van de hoofdsom en 50% van de interesten. IVA Wegen en Verkeer kijkt na hoe en wie het teveel betaalde zal recupereren.

⁸⁰ Ter uitvoering van het vernoemde advies van IF van 11 december 2006 heeft het IVA Wegen en Verkeer in de dossiers Oudenaarde en Schendelbeke de interesten tussen 4 januari 1996 en 1 februari 2007 voor 100% ten laste genomen. Het ging respectievelijk om 27.016,65 EUR en 40.204,68 EUR.

⁸¹ Zie tabel 2 in bijlage 4.

11 Schadevergoedingshandleiding (aanbeveling 10)

In zijn rapport 2003 juichte het Rekenhof het administratief initiatief toe een schadevergoedingshandleiding op te stellen die diverse, tot dan toe over verschillende circulaires verspreide instructies, voorschriften en aanbevelingen zou verenigen en de ambtenaren richtlijnen aanreiken om een schade-eis zo efficiënt mogelijk te behandelen. Het Rekenhof formuleerde de aanbeveling deze handleiding zo vlug mogelijk ter beschikking te stellen van de ambtenaren die met schadeclaims en schadevergoedingsdossiers worden geconfronteerd.

De schadevergoedingshandleiding die de afdeling Overheidsopdrachten in 2003 ontwikkelde, werd nog altijd niet formeel goedgekeurd. De afdeling Overheidsopdrachten heeft deze handleiding op 21 februari 2005 ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse minister van Bestuurszaken. In 2005 en 2006 zond de afdeling Overheidsopdrachten de bevoegde minister meermaals een herinnering. In 2007 ⁽⁸²⁾ heeft het kabinet van de Vlaamse minister van Bestuurszaken de aangepaste handleiding ⁽⁸³⁾ voor commentaar aan de betrokken beroepssectoren voorgelegd. De consultatie van de beroepssectoren was eind oktober 2007 afgerond. Na verwerking van de opmerkingen zou de aangepaste versie van de ontwerpomzendbrief ter goedkeuring aan de Vlaamse regering voorgelegd worden.

Uit een enquête bij de EVA's en IVA's blijkt wel dat zij het ontwerp van handleiding kennen en als richtlijn gebruiken bij de behandeling van ingediende schadeclaims.

Een element in het ontwerp van schadevergoedingshandleiding vergt overigens correctie. Het gaat om de bepaling die de aanwending van de wettelijke interestvoet voorschrijft voor schadevergoedingen aangaande overheidsopdrachten die vóór 8 augustus 2002 werden gegund ⁽⁸⁴⁾. Deze bepaling is immers strijdig met de vaste cassatierechtspraak, die voor deze opdrachten de aanwending van de contractuele rentevoet voorschrijft.

In zijn brief van 1 april 2008 verwees de Vlaamse minister van Bestuurszaken naar de hoger vermelde ontwikkelingen met betrekking tot de schadevergoedingshandleiding en stelde hij dat een aangepaste tekst van deze handleiding, na een laatste overlegronde, ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan de Vlaamse regering, en dit uiterlijk vóór het zomerreces.

⁸² Brief van het departement BZ van 26 juli 2007.

⁸³ De afdeling Overheidsopdrachten heeft de handleiding op een aantal punten bijgewerkt.

⁸⁴ Zie hoofdstuk 7.

12 GECOVER en arbitrageprocedure (aanbeveling 11)

12.1 GECOVER

De Vlaamse Regering heeft de Geschillencommissie Overheidsopdrachten Mobiliteit (GECOVER) op 21 maart 2003 opgericht als een interne bemiddelingscommissie⁽⁸⁵⁾ die de functioneel bevoegde Vlaamse minister of de raad van bestuur van de Vlaamse overheidsinstellingen moest adviseren over de belangrijke betwistingen die bij overheidsopdrachten kunnen ontstaan. De commissie dient daartoe alle administratieve entiteiten, overheidsinstellingen en overheden in kwestie te verenigen. Zij is bevoegd in het domein Openbare Werken en Vervoer, maar kan ook optreden in andere bevoegdheidsdomeinen op vraag van de betrokken diensten of overheidsinstellingen. In individuele betwistingen met tegenpartijen hoort de GECOVER de tegenpartijen in hun verdediging en streeft zij naar een minnelijke regeling. De afdeling Overheidsopdrachten, bevoegd voor de juridische ondersteuning inzake overheidsopdrachten, is aangesteld als secretaris van de GECOVER. De behandeling van een betwisting op de GECOVER kan plaatsvinden op voorstel van de voorzitter, de bevoegde minister, de betrokken entiteit, alsook door de afdeling Overheidsopdrachten en de ATO.

Het huishoudelijk reglement van de GECOVER bepaalt dat de commissie eenmaal per maand vergadert. In de periode 2003-2006 waren er echter maar twaalf zittingen. Daarop besprak de commissie 20 dossiers, waarvan dertien met individuele betwistingen⁽⁸⁶⁾. In negen dossiers werd een dading gesloten en het geschil definitief afgehandeld⁽⁸⁷⁾. Voor één dossier is de regeling nog hangende. In twee andere werd de vordering van de tegenpartij afgewezen.

⁸⁵ Daartoe werd de Geschillencommissie Overheidsopdrachten van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur (GECOLIN) begin 2003 omgevormd. Deze commissie had een adviserende bevoegdheid op het gebied van belangrijke betwistingen bij overheidsopdrachten. Zij oefende haar opdracht preventief uit en betrok de tegenpartij niet in haar werking.

⁸⁶ De zeven andere dossiers betroffen de interne werking van de GECOVER, de evaluatie van arbitrage bij overheidsopdrachten en circulaires n.a.v. de prijsstijgingen betonstaal, koper, petroleumbitumen, e.d. De bespreking van deze circulaires werd door toedoen van de ATO op de GECOVER gebracht. Voor een overzicht van de dossiers behandeld op de GECOVER, zie bijlage 7.

⁸⁷ Vier van deze dossiers betroffen een geschil over de toegepaste prijsherzieningsformule. Op de zitting van 5 oktober 2006 werd een akkoord met de aannemer bereikt. De dadingen werden gesloten in 2007 met vastlegging en betaling in maart 2007. Daar de vastlegging van 2007 dateert, zijn deze dossiers geen voorwerp van dit rapport.

Het Rekenhof formuleerde in zijn rapport 2003 de aanbeveling het gebruik van de GECOVER te stimuleren, mocht deze commissie na evaluatie een valabel alternatief blijken te zijn voor de procesgang voor de overheidsrechter.

Tijdens de opvolgingsaudit bleek dat twaalf van de dertien individuele betwistingen die voor de GECOVER kwamen, op vraag van de aannemer en in samenspraak met de betrokken administratieve entiteit geëgendeerd werden. In één dossier heeft de afdeling Overheidsopdrachten de zaak aan de GECOVER voorgelegd. Vier dossiers werden aan de GECOVER voorgelegd tijdens een lopende procedure.

Vier van de 28 dadingen die in 2005 en 2006 gesloten werden en doorgelicht zijn in het kader van de onderhavige audit, zijn op de GECOVER behandeld:

- Baggerwerken Westerschelde. Het geschil betrof de bepaling van het fiscaal voordeel ten gevolge van EU-steunmaatregelen. Op 2 oktober 2001 stelde het bestuur de opdrachtnemer in kennis van het volgens haar toe te passen kortingspercentage van 2,75%. Behandeling op de GECOVER op 21 maart 2005 en 14 juli 2005 resulteerde op 22 mei 2006 in een dading, die een definitief kortingspercentage van 1,35% vaststelde voor de periode van 1 januari 2000 tot 30 juni 2005 en verder tot het einde van de opdracht. Het niet aanrekenen van verwijlinteressen maakt deel uit van het bereikte akkoord. Het bestuur betaalde 95.121,50 EUR. De doorlooptijd tot het akkoord bedroeg 4 jaar en 8 maand. De betaling vond plaats op 21 januari 2007⁽⁸⁸⁾.
- Kanaal Gent-Brugge. De aannemer diende zijn schade-eis van 4,47 miljoen EUR in juli 1999 in. Behandeling op de GECOVER op 27 november 2003, 17 mei 2005 en 29 november 2005 resulteerde op 1 december 2005 in een dading, die een gedeelde aansprakelijkheid aannam. De overheid verklaarde zich akkoord een hoofdsom van 1.946.770 EUR te betalen, alsook de gemiddelde herziening van de schadeprijs, een bedrag van 456.043,88 EUR en de contractuele interesten vanaf de schade-eis (681.705,60 EUR). De doorlooptijd tot de dading bedroeg 6 jaar en 5 maand. De betaling van de hoofdsom vond op 10 januari 2006 plaats. De herzieningen en interesten werden op 30 maart 2006 betaald.
- Kustwaarnemingen. De aannemer diende op 30 mei 2002 een schade-eis in van 5,4 miljoen EUR. Op haar zitting van 11 september 2003 kon de GECOVER geen akkoord bereiken bij gebrek aan toegevingen van de aannemer. De betrokken afdeling bleef echter een minnelijke regeling onderhandelen, wat op 18 april 2006 resulteerde in een dading van 589.963,29 EUR en interesten vanaf de datum van de schade-eis. De doorlooptijd tot de dading bedroeg 3 jaar en 11 maand. De betaling van de hoofdsom en de interesten tot

⁸⁸ In de bijlage bij haar antwoord van 15 april 2008 erkent de Vlaamse minister van Openbare Werken de lange doorlooptijd maar benadrukt zij anderszijds het gunstige eindresultaat.

dadingsdatum vond plaats op 2 juni 2006. De resterende interesten volgden op 10 juli 2006. In totaal werd 155.006,80 EUR interesten betaald.

- Verkeerswisselaar R1-E17-E34. De aannemer vorderde op 29 maart 2002 een bonus van 669.312,52 EUR. Na bespreking in de GECOVER op 25 april 2006, verklaarde de aannemer zich op 22 juni 2006 bereid een minnelijke schikking te sluiten voor een forfaitair bedrag van 250.000 EUR, zonder interesten. De doorlooptijd bedroeg 4 jaar en 3 maand. De betaling vond plaats op 31 juli 2006.

Een evaluatie van de werking van de GECOVER vond tot op heden niet plaats, noch door de GECOVER zelf, noch door de agentschappen. Wel merkten zowel de afdeling Overheidsopdrachten als de agentschappen in algemene zin op dat de bemiddelingsprocedure langs de GECOVER vlugger en efficiënter is dan beslechting van een geschil langs de rechtbank en bijgevolg de voorkeur verdient.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat de partijen in de geschillen die de GECOVER behandelt, de vaste wil hebben om door bemiddeling tot een eindregeling te komen en bereid zijn daadwerkelijke toegevingen te doen. In de dadingen die tot stand komen buiten de GECOVER, is van wederzijdse toegevingen nauwelijks sprake. De toegeving van de kant van de aannemer beperkt zich in die gevallen meestal tot de beëindiging van het geschil.

12.2 Arbitrage

In 2003 werd een eerste belangrijk overheidsopdrachtengeschil aan arbitrage onderworpen. Deze arbitrageprocedure was nog niet afgerond toen het Rekenhof zijn rapport 2003 afsloot. Het formuleerde daarom de aanbeveling het gebruik van arbitrage te stimuleren, mocht zij na evaluatie een valabel alternatief blijken te zijn voor de procesgang voor de overheidsrechter.

In de loop van 2003 kende de arbitrageprocedure bij wijze van proef toepassing op nog een tweede overheidsopdrachtengeschil. Beide gevallen mondden uit in een arbitrale beslissing met een zeer gunstig resultaat voor het bestuur.

In zijn zitting van 29 november 2005 heeft de GECOVER deze procedure geëvalueerd. De Vlaamse minister van Openbare Werken stemde op 19 december 2005 met deze evaluatie in. Op grond daarvan heeft de afdeling Overheidsopdrachten op 8 februari 2007 het college van ambtenaren-generaal een nota bezorgd die een aantal voordelen van arbitrage vermeldde:

- Snelheid: bij de start van de procedure stelt het procedurereglement zelf een agenda vast met dwingende conclusietermijnen en een definitieve pleitdatum. De arbitrale beslissing sluit bovendien de procedure definitief af, zonder dat nog een beroepsprocedure kan volgen.

- De zaken worden grondiger onderzocht. Van raadslieden die niet gebonden zijn aan forfaitaire erelonen (zoals doorgaans in beleidsdomein MOW), kan een nog hogere inzet en nauwere betrokkenheid worden verwacht bij de behartiging van de belangen van het bestuur. Dat geldt ook voor het college van arbiters, dat bestaat uit specialisten in de overheidsopdrachtenmaterie.
- Nauwere betrokkenheid van de partijen zelf. Tijdens de behandeling van de zaak voor het arbitrale college kunnen zij een persoonlijke toelichting verstrekken, wat bij een klassieke gerechtelijke procedure maar zelden het geval is.
- Een college van drie arbiters dat in gemeen overleg tot een beslissing komt, biedt meer waarborgen dan een alleenzettelend rechter.

De nota van de afdeling Overheidsopdrachten somde echter ook enkele nadelen van de arbitrageprocedure op:

- De verliezende partij dient de hoge erelonen van de arbiters ten laste te nemen.
- De erelonen van raadslieden die niet gebonden zijn door een eventuele forfaitaire tarifiering liggen hoger.
- Tegen een arbitrage-uitspraak staat geen verhaal open.
- Arbitrage is alleen mogelijk voor contractuele (uitvoerings)-geschillen.
- Arbitrage is alleen mogelijk als alle partijen een arbitrageakkoord aangaan. Stuit men op een weigering van de tegenpartij, dan is arbitrage niet mogelijk.

Aangezien aan de arbitrageprocedure zowel voor- als nadelen verbonden zijn, concludeerde de afdeling Overheidsopdrachten dat zij niet in aanmerking komt voor een veralgemeende toepassing in de plaats van de gewone gerechtelijke procedure. Voor welbepaalde ernstige of ingewikkelde geschillen, zoals vaak bij overheidsopdrachten, kunnen de voordelen (snelle procedure, deskundige arbiters, grote betrokkenheid van de partijen) de nadelen (kosten, gebrek aan beroepsmogelijkheid) evenwel overtreffen. Zelfs als het bestuur in die gevallen in het ongelijk wordt gesteld, zal de arbitrageprocedure financieel voordeliger uitvallen dan een gewone gerechtelijke procedure die jarenlang aansleept en oplopende interessen meebrengt. Ook de behandeling door scheidsrechters die specialist zijn in de materie, mag niet worden onderschat.

De afdeling Overheidsopdrachten stelt daarom voor de arbitrageprocedure in overweging te nemen onder de volgende voorwaarden:

- Het moet gaan om contractuele (uitvoerings)geschillen.
- Het moet gaan om belangrijke (in omvang) en ernstige of ingewikkelde zaken.
- De vereiste intensieve samenwerking tussen het bestuur en haar raadsman (noodzakelijk wegens de dwingende korte proceduretermijnen) moet mogelijk zijn: het bestuur moet dus over de nodige

mensen beschikken die zich intensief kunnen bezighouden met de inhoudelijke opvolging van de procedure.

- Het bestuur neemt het initiatief tot het voeren van een arbitrageprocedure, maar ook de tegenpartij(en) moeten ermee instemmen.

Aangezien de twee arbitrageprocedures proefprojecten betroffen, is de afdeling Overheidsopdrachten van oordeel dat de algemene delegatiebesluiten de Vlaamse ministers en de hoofden van de departementen en agentschappen in de mogelijkheid zouden moeten stellen de arbitrageprocedure toe te passen. De afdeling Overheidsopdrachten stelde op 8 februari 2007 dan ook voor overleg te plegen met de cel Juridische Dienstverlening van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid om de modaliteiten voor deze veralgemeende toepassingsmogelijkheid vast te leggen. De dienst vroeg tegelijk het college van ambtenaren-generaal om zijn akkoord met het voorstel in de delegatiebesluiten het voeren van de arbitrageprocedure mogelijk te maken.

In zijn brief van 1 april 2008 meldde de Vlaamse minister van Bestuurszaken dat inmiddels het akkoord van het College van ambtenaren-generaal werd verkregen om in de delegatiebesluiten het voeren van een arbitrageprocedure te faciliteren door de beslissing daarover te delegeren. De cel Juridische Dienstverlening van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid staat in voor het finaliseren van de delegatiebesluiten.

13 Bijkomende vaststellingen

Tijdens zijn opvolgingsaudit deed het Rekenhof enkele bijkomende vaststellingen, die nog niet het voorwerp waren van zijn rapport 2003.

13.1 Geen reële toegevingen vanwege de aannemer

Voor een dading die aan het schadegeschil een einde maakt, geldt als essentiële voorwaarde dat beide partijen reële toegevingen doen⁽⁸⁹⁾. Bij vier van de 28 dadingen blijkt echter niet waaruit de toegevingen van de aannemer bestonden:

- Kustwaarnemingen: de dienstverlener diende oorspronkelijk een schade-eis in van 5,4 miljoen EUR en bracht die uiteindelijk terug tot 589.963,29 EUR. De dossierstukken doen veronderstellen dat de dienstverlener zijn oorspronkelijke eis opblies om hem daarna tot meer normale proporties terug te brengen, die dan ten onrechte als toegevingen konden gelden.
- Gellik-Eigenbilzen: uit de doorlichting van de dading blijkt niet waaruit de toegevingen van de aannemer bestonden. Hij werd immers voor de stilstand van de werf volledig vergoed en kreeg buiten concurrentie nog 2.582.822,29 EUR meerwerken toegewezen (156% van het oorspronkelijke inschrijvingsbedrag voor deelopdracht II van 1.649.626,99 EUR). De stukken waarover het Rekenhof beschikt, tonen niet dat de dading met deze meerwerken rekening hield. Het verminderen van de schadeclaim van 1.274.598 EUR tot 916.329 EUR heeft niets te maken met toegevingen van de kant van de aannemer maar is te verklaren door het feit dat deze kosten al werden vergoed in de goedgekeurde verrekening nr. 1 bij deelopdracht 2⁽⁹⁰⁾.
- Bochtafsnijding Leugenberg: de toegevingen van de aannemer zijn onduidelijk. De aannemer werd immers volledig vergoed voor de ondervonden moeilijkheden bij de uitvoering van de aanneming en kreeg buiten concurrentie nog 2 miljoen EUR meerwerken toegewezen (15% van het oorspronkelijke inschrijvingsbedrag van 13,1 miljoen EUR). Uit de stukken waarover het Rekenhof beschikt blijkt niet dat met deze belangrijke meerwerken, die in rechtstreeks verband staan met de geleden en vergoede schade wegens vertraging in de aanneming, rekening werd gehouden bij de bepaling van de scha-

⁸⁹ Zie Tilleman, B., Claeys, I., Coudron, Ch. en Loontjens, K., *Dading*, in: Algemene Praktische Rechtsverzameling, Antwerpen, 2000, nr. 68 e.v.

⁹⁰ De kosten voor de verzwarende van de algemene bouwplaatsonkosten werden teruggebracht van 273.157,59 EUR naar 129.563,29 EUR. Ook de kosten verbonden aan het hervatten van de werkzaamheden op de bouwplaats werden niet aanvaard omdat deze door de aannemer ingecalculleerd werden in de OP-prijzen gehanteerd in bijakte 1 en de bijhorende verrekening 1 voor deelopdracht 2.

devergoeding. Het milderen door de aannemer van overdreven eisen kan overigens niet gelden als een reële toegeving van hem.

- Dijkversterkingen Zeeschelde: uit de doorlichting van de dading door het Rekenhof blijkt niet waaruit de toegevingen van de aannemer bestonden. Hij werd immers volledig vergoed voor de stilstand van de werf⁽⁹¹⁾ en voor alle door het schadegeval veroorzaakte meerwerken, die hij buiten mededinging toegekend kreeg⁽⁹²⁾. Volgens W&Z werd een correcte dadingovereenkomst bedongen. Het agentschap houdt echter geen rekening met de niet in de onderhandelingen betrokken belangrijke meerwerken, die 183% van de oorspronkelijke aannemingssom uitmaken.

13.2 Geen maatregelen om schade te beperken

Bij de aanneming Gellik-Eigenbilzen lagen de werken meer dan 18 maand stil om een aangepaste uitvoeringswijze uit te werken. De aannemer heeft zijn personeel en zijn materieel de volledige stilligperiode, dus meer dan 18 maand, stand-by gehouden. Uit het dossier blijkt dat noch de administratie, noch de aannemer stappen hebben ondernomen om de terbeschikkingstelling van personeel en materieel tijdens de studieperiode af te bouwen en zo de schade te beperken. De aannemer was daartoe nochtans verplicht in het kader van zijn schadebeperkingsplicht.

Op 22 maart 2004 heeft de afdeling Overheidsopdrachten geadviseerd de aannemer niet volledig te vergoeden voor de gehele periode tussen de twee opdrachten in (219 werkdagen), omdat het bij langdurige stilligperiodes normaal is dat het aandeel van de niet-gedekte algemene administratiekosten gevoelig vermindert. Immers, na een bepaalde duur van de stilstand mag van de aannemer (die ertoe verplicht is zijn schade zo veel mogelijk te beperken) verwacht worden dat hij ondertussen de mogelijkheid had om zijn bedrijf aan de toestand aan te passen, zodat de stillig hem haast niet meer stoort. Bovendien genereert een bouwplaats die geruime tijd stilligt, nagenoeg geen algemene administratiekosten meer. Uit het dossier blijkt niet dat met deze bemerking van de afdeling Overheidsopdrachten rekening werd gehouden.

⁹¹ Het herleiden door de aannemer van diens geïnflateerde schade-eis van 352.071,25 EUR tot het werkelijke schadebedrag van 179.619,80 EUR (exclusief interesten) kan niet beschouwd worden als een reële toegeving in diens hoofde.

⁹² De oorspronkelijke aannemingssom bedroeg 675.235,07 EUR. Naar aanleiding van het schadegeval werd de aannemer bijkomend een studieopdracht ten bedrage van 208.489,49 EUR alsmede bijkomende werken ten bedrage van 1.024.573,19 EUR toegewezen of in totaal 183 % van de oorspronkelijke aannemingssom.

13.3 Andere vormen van gebrekkige dossierbehandeling

In vijf van de 28 dadingen komen nog andere vormen van gebrekkige behandeling van de schadeclaim door de administratie tot uiting⁽⁹³⁾:

- *Ondergraving van de eigen onderhandelingspositie*
Verkeerswisselaar R1-E17-E34: hoewel de administratie oorspronkelijk maar 198.314,82 EUR van de door de aannemer gevorderde bonus van 669.312,52 EUR gerechtvaardigd achtte, deelde het afdelingshoofd van Wegen Antwerpen de aannemer op 21 januari 2003 mee de gevorderde bonus aan de minister te hebben voorgelegd. Deze mededeling verzwakte de verdediging van het bestuur. Verder steunde de eis van de aannemer in eerste instantie op aantekeningen in het dagboek der werken die, hoewel medeondertekend door een vertegenwoordiger van de aanbestedende overheid, achteraf niet in overeenstemming met de werkelijkheid bleken te zijn. Ook deze aantekeningen verzwakten de verdediging van het bestuur. Uiteindelijk diende het bestuur, onder meer door de onjuiste dagboekvermeldingen, 250.000 EUR schadevergoeding te betalen.
- *Aanvaarding van ongestaafde schadeposten*
Middelkerke: het dossier toonde aan dat de bevoegde afdeling het schadedossier weinig professioneel heeft opgevolgd. Zo stelden de adviserende instanties (ATO en afdeling Overheidsopdrachten) diverse dubbeltellingen vast. Belangrijke financiële schadeposten waren bovendien onvoldoende gestaafd, maar werden toch aanvaard⁽⁹⁴⁾. Het Rekenhof stelde diverse vragen aan de aanbestedende overheid over de dadings, maar op 11 december 2006 deelde de administratie mee dat zij niet meer in het bezit was van de bundels, zodat een antwoord binnen redelijke termijn niet haalbaar was. Zij wees er ook op dat de afhandeling van de dadings na een ruime periode van niet-behandeling extra tijd vroeg door wijzigende dossierbehandelaars. Bovendien zou de aannemer het ontwerp van dadings lang bij zich hebben gehouden.
- *Niet in vraag stellen van de medeverantwoordelijkheid van de aannemer.*
Dijkversterkingen Zeeschelde: om de afschuiving van een dijkmassief in de Schelde te verhelpen kreeg de aannemer opdracht een studie uit te voeren. Op grond van deze studie stelde de aannemer de plaatsing van een breuksteenmassief voor. Voor deze studie rekende hij 208.489,49 EUR aan (30,8% van het oorspronkelijk inschrijvingsbedrag). De afdeling ATO merkte op 25 juli 2001 op dat op het einde van de plaatsing van het breuksteenmassief een afzakking plaatsvond die alleen verklaard kon worden door een conceptiefout of een slechte uitvoering, dus onder de aansprakelijkheid

⁹³ Voor een overzicht van de vastgestelde gebreken in de behandeling van dadingendossiers, zie bijlage 2.

⁹⁴ Zoals verlies door financiële moeilijkheden (162.731 EUR), verlies van rendement op kapitaal (179.990 EUR) en verlies van algemene kosten (200.305 EUR).

van de aannemer-ontwerper. Het weer opbaggeren van de afgezak- te breuksteen was bijgevolg een last voor de aannemer-ontwerper en het bestuur diende de overeenkomstige vordering van 75.457,05 EUR dan ook af te wijzen. De afdeling ATO concludeerde dat het bedrag van de studiekosten moest dalen tot een redelijk niveau en dat alle schade en vergoedingen ingevolge de vastgestelde gebre- ken aan de uitgevoerde werken ten laste van de aannemer- ontwerper vielen. Uit de stukken waarover het Rekenhof beschikt blijkt echter niet dat de administratie rekening heeft gehouden met het advies van de ATO⁹⁵).

- *Geen adviesvraag aan de afdeling ATO of de afdeling Overheids- opdrachten*
Leie Kortrijk: ondanks het grote financiële belang van de uiteindelijk toegekende schadevergoeding (2.353.051,68 EUR, inclusief ver- wijlinteressen) deed W&Z geen beroep op de afdeling ATO voor een prijsonderzoek. Zij rechtvaardigde dit in haar nota van 31 mei 2006 door te verwijzen naar vroegere adviezen van de ATO *die voor de aannemer onaanvaardbaar waren* en door de tijdsdruk om tot een globale overeenkomst te komen. W&Z deed evenmin een beroep op de afdeling Overheidsopdrachten om de ontvankelijkheid en ge- grondheid van de door de aannemer gevorderde schadeposten te onderzoeken. W&Z merkt op dat zij in dit geschil een externe juridi- sche dienstverlener voor de opmaak van de dading consulteerde. Volgens W&Z bood de inschakeling van de afdeling Overheidsop- drachten aldus weinig meerwaarde.
- *Annulatie van de betaling bij de eindejaarsverrichtingen.*
Geluidswering Leugenbergbocht: de dading van 87.304,37 EUR van 9 oktober 2006 werd vastgelegd op 24 oktober 2006. Uiteindelijk ging de betaling niet door in 2006, *aangezien de betaling geannu- leerd werd bij de eindejaarsverrichtingen*. Tussen de datum van de dading en de datum van uiteindelijke betaling (12 januari 2007) ver- streken nog 3 maand, wat 2.375,60 EUR verwijlinteressen mee- bracht.

⁹⁵ W&Z stelt dat de opmerkingen van de afdeling ATO met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de aannemer werden beantwoord met een brief van de afdeling Bovenschelde van 31 augustus 2001. Nazicht van het dos- sier leert echter dat het *in casu* niet gaat om een gefundeerd antwoord van de betrokken afdeling met betrekking tot deze problematiek maar enkel om een louter overzenden van de rechtvaardiging van de aannemer zonder stellingname terzake door de afdeling.

14 Conclusies

De Vlaamse overheden in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, evenals de afdeling Overheidsopdrachten van het departement Bestuurszaken, hebben maar in beperkte mate gevolg gegeven aan de aanbevelingen die het Rekenhof in zijn initiële audit van 2003 heeft geformuleerd. Daarbij waren er weinig verschillen tussen de entiteiten van het ministerie MOW en de EVA's.

Dat is deels het gevolg van het hervormingsproces Beter Bestuurlijk Beleid. De ingrijpende reorganisatie van het beleidsdomein MOW heeft de toepasbaarheid van de initiatieven, die de voormalige AWZ ter uitvoering van de aanbevelingen nam, binnen het beleidsdomein bemoeilijkt en heeft deze initiatieven gereduceerd tot een vrijblijvend richtsnoer zodat positieve effecten vooralsnog uitbleven.

Slechts voor een beperkt aantal aanbevelingen werd een positief effect waargenomen:

- Zowel de AJD als de afdeling Overheidsopdrachten troffen maatregelen om middels regelmatige evaluatie hun advocatenbestand uit te zuiveren en minder bekwame advocaten te vervangen, wat resulteerde in een betere juridische dienstverlening. Ook W&Z, dat na de operationalisering van BBB zelf instaat voor het aanstellen van advocaten, heeft maatregelen getroffen om goed onderlegde advocaten aan te stellen en deze te evalueren. Beide juridische diensten hebben maatregelen getroffen en instructies gegeven om het procesverloop te activeren. Bij de afdeling Overheidsopdrachten zijn deze maatregelen eerder recent zodat in de beschouwde auditperiode nog geen positieve gevolgen konden vastgesteld worden.
- Dankzij diverse initiatieven van zowel de juridische diensten als het departement en de agentschappen is er in het beleidsdomein MOW inmiddels een beter zicht op de schuldverplichtingen uit schadedossiers.
- De berekening van de verwijlinteressen is beter, al wijken de berekeningsdata soms nog af van de werkelijke betaalddata.

Voor het merendeel van de aanbevelingen was de uitvoering echter beperkt of onbestaand:

- Belangrijke schadevergoedingen vloeiden ook na 2003 nog voort uit een onzorgvuldige voorbereiding van aannemingen.
- Ook na 2003 sleepte de afhandeling van schadeclaims lang aan en liet de betaling vaak op zich wachten. Bovendien werden in dadingdossiers geen regelingen getroffen om onbetwistbaar verschuldigde gedeelten te betalen.
- De GECOLIN-aanbevelingen kregen, behalve wat de uitzuivering van de advocatenbestanden betreft, weinig uitvoering. De samenwerking en communicatie tussen de afdeling Overheidsopdrachten en de buitenafdelingen is nog altijd gebrekkig en de opvolging door

de afdeling Overheidsopdrachten van de gerechtelijke procedures wordt, ondanks recente maatregelen en instructies, nog altijd gekenmerkt door procedures met een looptijd van meer dan 8 jaar en verwijlinteressen die de hoofdsom overstijgen.

- De vastleggingsdossiers bevatten nog steeds niet alle een interestberekening en in overheidsopdrachtendossiers gegund vóór 8 augustus 2002, wordt vaak een foutieve interestvoet aangewend.
- Slechts uitzonderlijk werd bij het onderzoek van schadeclaims de boekhouding van de schade-eisers doorgelicht.
- De vastleggingsdossiers zijn nog steeds niet altijd volledig.
- Het beroep op een tegemoetkoming van het VFLD vindt niet plaats in alle dossiers die daarvoor in aanmerking komen, wat de beleidsruimte van het beleidsdomein in 2005-2006 met 1,9 miljoen EUR deed inkrimpen.
- Vijf jaar na haar ontwikkeling is de schadevergoedingshandleiding nog altijd niet formeel goedgekeurd.
- Hoewel de werking van de GECOVER bevredigend is en doorgaans sneller tot een definitieve en meer evenwichtige geschilregeling leidt, blijft het beroep op deze bemiddelingscommissie beperkt. De afdeling Overheidsopdrachten heeft ook de arbitrageprocedure als een valabel alternatief bestempeld, maar de modaliteiten voor een meer veralgemeende toepassing ervan zijn nog niet door de bevoegde instanties vastgelegd.

Het Rekenhof stelde tijdens zijn opvolgingsonderzoek overigens nog een aantal tekortkomingen in schadedossiers vast die nog niet door deze vroegere aanbevelingen werden gevat. Zo merkte het op dat de aannemer bij dadingen niet altijd de verwachte toegevingen doet en dat de aannemer evenmin altijd maatregelen treft om de schade te beperken. Het Rekenhof stelde ook andere vormen van ondermaatse dossierbehandeling door de administratie vast, die meeruitgaven tot gevolg hadden. Ook deze problemen vergen maatregelen.

15 Aanbevelingen

- De aanbevelingen uit de initiële audit (Stuk 37-D (2003-2004) - Nr.1, p.41-42) blijven gelden. De door de entiteiten en de juridische diensten al genomen maatregelen moeten blijvend toegepast worden.
- De aangekondigde veralgemeende toepassing in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken van het procedurehandboek *Proces Investeren - Projectgebonden Kwaliteitsborging*, dat ontstaan is uit de werkzaamheden van de voormalige AWZ, dient in praktijk te worden gebracht.
- Een jaarlijkse informatie-uitwisseling tussen de diverse aanbestedende overheden nopens hun investeringsplannen en –kalender kan vertragingen of stilstand van de werken, bij gebrek aan afstemming, voorkomen.
- In de afdeling Overheidsopdrachten moet een meer centrale aansturing en responsabilisering een vlottere dossierbehandeling bewerkstelligen, opdat de interestlasten worden beperkt.
- De afdeling Overheidsopdrachten en de buitendiensten moeten hun samenwerking verbeteren, opdat schadeclaims, na minnelijk akkoord of na definitieve uitspraak door een rechtsprekende instantie, snel(ler) uitgevoerd worden.
- De Vlaamse overheid moet initiatieven nemen voor de creatie van een (juridisch) kader om een ruimere toepassing van arbitrage als alternatieve vorm van geschillenbeslechting mogelijk te maken.
- Het departement en de agentschappen moeten erover waken dat dadingen evenwichtig tot stand komen en wederzijdse tegemoetkomingen inhouden. Daarbij kan een meer intensief beroep op de GECOVER van nut zijn.

16 Antwoord van de ministers

De Vlaamse ministers van Bestuurszaken, van Openbare Werken en van Mobiliteit hebben respectievelijk op 1 april, 15 april en 24 april 2008 op de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof gereageerd (zie bijlagen 8, 9 en 10). Het antwoord van de Vlaamse minister van Openbare Werken van 15 april 2008 was meeondertekend door de Minister-President.

De Vlaamse minister van Bestuurszaken meldde dat inmiddels diverse acties werden ondernomen om de aanbevelingen van het Rekenhof (verder) in praktijk om te zetten, o.a. wat betreft de evaluatie en opvolging van de dienstverlening door advocaten, de schadevergoedingshandleiding, de werking van GECOVER, de aanwending van de arbitrageprocedure en de optimalisatie van het sluiten van dadingen. In het definitief verslag werd rekening gehouden met deze opmerkingen.

De Vlaamse minister van Openbare Werken en de minister-president sloten zich aan bij de aanbevelingen van het Rekenhof. Zij wezen er wel op dat het proces investeren steeds complexer wordt en dat toch aannemingsopdrachten waarbij belangrijke problemen optreden slechts een beperkt aantal vertegenwoordigen ten opzichte van de totaliteit van de uitgevoerde aannemingen. Zij beaamden dat de reorganisatie van het beleidsdomein MOW in het kader van het hervormingsproces BBB de uitvoering van de aanbevelingen van de initiële Rekenhofaudit heeft bemoeilijkt.

Zij benadrukten dat de aanbevelingen uit de initiële audit en de opvolging een belangrijk uitgangspunt zijn voor de werking binnen het Departement MOW.

De toelichting van de Vlaamse minister van Openbare Werken aangaande concrete dossiers werd verwerkt in het definitief verslag.

De Vlaamse minister van Mobiliteit had geen opmerkingen en onderschreef de aanbevelingen van het Rekenhof.

Bijlage 1: Afkortingen dadingen en procedures afdeling Overheidsopdrachten

Afkortingen dadingen

Bochtafsnijding Leugenberg	A12 Bochtafsnijding Leugenberg te Antwerpen (Ekeren) - bestek nr. C/98.A.12
Ring Turnhout	R13 Ring om Turnhout - sectie 3 - bestek nr. C/88.G.96
Geluidswering Leugenberg-bocht	Plaatsen van geluidswerende constructie langs de A12 te Antwerpen in de Leugenbergbocht - bestek nr. 16DA/02/25
Bruggen A13	Slopen en herbouwen van de bruggen B7 en B8 over de A 13 Bouwewijnautosnelweg - bestek nr. C/99B28
Schoorbakkebrug	Herstel Schoorbakkebrug over kanaal Duinkerke-Veurne - bestek nr. A85/H85
Verkeerswisselaar R1-E17-E34	Structureel onderhoud verkeerswisselaar R1-E17-E34 + herstellen stroefheid en/of spoorvorming op E17 grondgebied Oost-Vlaanderen - bestek nr. 16DA/00/49
Tessenderlo	E313 Antwerpen-Luik: verbeteringswerken grens provincie Antwerpen - Toegangscomplex Tessenderlo - bestek nr. D/84.H.72
Baggerwerken Westerschelde	Onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in Westerschelde en de Zeeschelde tussen Vlissingen en nieuwe sluis Wintam - bestek nr. 16EF/1/98
Kluizendok	Aanleg wegenis Kluizendokcomplex: schadevergoeding door minwerken - bestek 2001-7
Zeesluis Kallo	Haven van Antwerpen - Toegang tot de zeesluis van Kallo - bestek nr. B4/71G83
Kustwaarnemingen	Contract van 9 augustus 1988 houdende het uitvoeren van waarnemingen in de Noordzee en de maritieme toegangswegen naar de Belgische Zeehavens door middel van een Beasac-platform. Contract van augustus 1989 houdende het uitvoeren van aërotelectische waarnemingen langs de Belgische kust - bestek nr. A3/83.790
Sluisdeuren Olen	Albertkanaal: vernieuwen benedendeuren 16m-sluizen te Olen en Kwaadmechelen - bestek nr. C5/96C50
Hasselt	Albertkanaal: middensas Hasselt - bestek nr. 16EJ/01-19
Gellik-Eigenbilzen	Albertkanaal: verbredingswerken vak Gellik-Eigenbilzen - bestek nr. D3/97D13
Kaaimuur Westerlo	Albertkanaal: bouwen Ro-Ro kaaimuur - bestek nr. 16EJ/00-17
Cyanideverontreiniging Leie Kortrijk	Leie. Doortocht Kortrijk. Modernisering op het 1350 ton gabariet - bestek nr. W1153
Leie Kortrijk	Leie. Doortocht Kortrijk. Modernisering op het 1350 ton gabariet - bestek nr. W1153
Middelkerke	Ijzer - Bouwen van een ecologische oeververdediging op de rechteroever te Middelkerke - bestek nr. A3/97B74
Herstellingswerken district Kortrijk	Herstellingswerken aan bruggen en kunstwerken in het district Kortrijk - bestek nr. A4/88.C.5
Wervik	Leie. Doortocht Wervik - Fase 1. Bouwen van twee voetgangers- en fietsersbruggen - bestek nr. 16EGKO/02/48
Overwelving Zenne	Overwelving van de Zenne in de doortocht van Vilvoorde - bestek nr. C4/95A12

Demer	Demer RO. Dringende dijkherstellingswerken van Maagdentoren te Zichem tot Zwarte Beek te Diest ingevolge wateroverlast medio september 1998 - bestek nr. 16EI-U-04
Grote Nete	Grote Nete LO. Dringende dijkherstellingswerken vanaf Hellebrug tot 't Schipke ingevolge wateroverlast medio september 1998 - bestek nr. C4/94B43
Baggerwerken Ringvaart Gent	Ringvaart om Gent en Boven-Schelde. Uitvoeren van onderhoudsbaggerwerken – bestek nr. 16EGGE/00/22
Wullebeek	Rupel RO te Schelle. Bouwen van een nieuwe uitwateringssluis op de Wullebeek - bestek nr. 16EI/00/01
Kanaal Gent-Brugge	Werken van optimalisatie in het kanaal Gent-Brugge - bestek nr. 16EG/98/30
Dijkversterkingen Zeeschelde	Zeeschelde LO te Antwerpen. Dringende bevestigingswerken ter hoogte van restaurant "De Wandeling" - bestek nr. B4/96.C.42
Humbeek	Zeekanaal Brussel-Schelde. Humbeek. Inplanting van milieuvriendelijke oever - bestek nr. BB 908

Afkortingen procedures afdeling Overheidsopdrachten

Gent-Antwerpen	N70 Gent-Antwerpen: modernisering Bergendries en Tweebruggenstraat -Bestek nr. B/88.C.65
New Jersey	E40/A10: vervangen stootbanden door New Jersey - bestek B93B18
Melle	E40/A10: herbouw Kalverhagebrug te Melle - bestek nr. B96D94
Ro Ro terminal	Containerkade Zuid Hessennatie Ro Ro terminal
N19 Geel	N19 Geel: herinrichtingswerken + rioleringswerken - bestek nr. C/85F11
Ekeren	A12 Ekeren: overeenkomst ombouw - Antwerpen Noord-Leugenbergbocht – bestek nr. C/98.A12
Zuidelijke ring Geel	R14: Zuidelijke ring van Geel: afwerking - bestek nr. C/95.D50
Turnhout	R13 Ring van Turnhout: grond- en verhardingswerken - bestek C/88G96
Oudenburg	Oudenburg - Grote Plassendalebrug op het kanaal Brugge-Oostende: elektromechanische uitrusting - bestek nr. EMG/2000A03
Oudenaarde	RW 353: Kluisbergen-Schorisse te Oudenaarde - Schelde: aanleggen van de toegangs- en verbindingswegen en rechte trekking van de Markebeek - prijsverhoging petroleumprodukten - bestek nr. B72J63
Huldenberg-Overijse	N53 Huldenberg-Overijse: prijsverhoging petroleumprodukten
Jabbeke-Stalhille	Aanleggen van de toegangsweg tussen RW 328 Vijfwege-Jabbeke (Stalhille) en de nieuwe brug over het kanaal Brugge-Oostende - prijsverhoging petroleumprodukten - bestek nr. A72J43
Brasschaat	N1 Brasschaat - Maria ter Heide: verbeteringswerken – prijsverhoging petroleumprodukten - bestek nr. C/73.H.23
Deerlijk	RW 308 te Deerlijk - bestek nr. ZIK.N.308.1.13.253
Schendelbeke	Aanleggen van een toegangsweg tot de industriezone te Schendelbeke - prijsverhoging petroleumprodukten - bestek nr. B73A.53

Bijlage 2: Overzicht van de dadingen 2005-2006 per entiteit

Entiteit Wegen en Verkeer Antwerpen

Datum vastlegging	Bedrag vastlegging (in EUR)	Aanneming	Bedrag hoofdsom (in EUR)	Totaal interesten (in EUR)
13/01/2006	1.191.435,00	Bochtafsnijding Leugenberg	984.501,00	230.346,24
24/01/2006	114.043,37	Ring Turnhout	55.880,55	54.838,72
24/10/2006	87.304,37	Geluidswering Leugenbergbocht	87.304,37	24.428,34
21/01/2005	63.977,12	Bruggen A13	59.543,57	4.903,37
Totaal			1.187.229,49	314.516,67

Entiteit Wegen en Verkeer West-Vlaanderen

Datum vastlegging	Bedrag vastlegging (in EUR)	Aanneming	Bedrag hoofdsom (in EUR)	Totaal interesten (in EUR)
11/01/2005	98.832,32	Schoorbakkebrug	59.142,70	79.793,84
Totaal	98.832,32		59.142,70	79.793,84

Entiteit Wegen en Verkeer Oost-Vlaanderen

Datum vastlegging	Bedrag vastlegging (in EUR)	Aanneming	Bedrag hoofdsom (in EUR)	Totaal interesten (in EUR)
24/07/2006	250.000	Verkeerswisselaar R1-E17-E34	250.000	0,00
Totaal	250.000		250.000	0,00

Entiteit Wegen en Verkeer Limburg

Datum vastlegging	Bedrag vastlegging (in EUR)	Aanneming	Bedrag hoofdsom (in EUR)	Totaal interesten (in EUR)
03/03/2005	389.929,04	Tessenderlo	299.591,86	464.555,04
Totaal	389.929,04		299.591,86	464.555,04

Entiteit Departement Maritieme Toegang

Datum vastlegging	Bedrag vastlegging (in EUR)	Aanneming	Bedrag hoofdsom (in EUR)	Totaal interesten (in EUR)
	95.121,50	Baggerwerken Westerschelde	95.121,50	0,00
2/10/2006	28.199,16	Kluizendok	28.199,16	0,00
16/12/2005	3.286.874,26	Zeesluis Kallo	⁽⁹⁶⁾ 2.868.704,03	615.869,65
2/08/2006	202.681,16			
Totaal	3.612.876,08		2.992.024,69	615.869,65

Entiteit IVA Maritieme Dienstverlening en Kust

Datum vastlegging	Bedrag vastlegging (in EUR)	Aanneming	Bedrag hoofdsom (in EUR)	Totaal interesten (in EUR)
	751.504,57	Kustwaarnemingen	589.963,29	155.006,80
Totaal	751.504,57		589.963,29	155.006,80

Entiteit EVA De Scheepvaart

Datum vastlegging	Bedrag vastlegging (in EUR)	Aanneming	Bedrag hoofdsom (in EUR)	Totaal interesten (in EUR)
08/12/2006	182.085,69	Sluisdeuren Olen	182.085,69	42.533,29
21/12/2006	42.533,29			
31/05/2006	29.184,34	Hasselt	29.128,34	4.731,44
31/07/2006	4.731,44			
07/07/2005	916.329,94	Gellik-Eigenbilzen	916.329,94	176.964,65
05/08/2005	137.323,66	Kaaimuur Westerlo	137.323,66	28.943,31
09/09/2005	28.943,31			
Totaal	1.341.131,67		1.264.867,63	253.172,69

⁹⁶ Dit bedrag omvat niet de in 2000 uitgevoerde betaling ten bedrage van 952.420,88 EUR.

Entiteit EVA Waterwegen en Zeekanaal

Datum vastlegging	Bedrag vastlegging (in EUR)	Aanneming	Bedrag hoofdsom (in EUR)	Totaal interessen (in EUR)
17/06/2005	210.101,43	Cyanide verontreiniging Leie Kortrijk	188.842,43	32.630,94
18/08/2006	2.353.051,68	Leie Kortrijk	1.910.908,85	442.142,83
24/03/2006	774.151,16	Middelkerke	708.771,34	65.379,82
21/06/2006	224.616,37	Herstellingswerken district Kortrijk	323.322,84	319.856,75
25/08/2006	319.856,75			
26/09/2006	60.827,02	Wervik	54.096,79	7.515,75
27/07/2005	142.079,30	Overwelling Zenne	93.419,34	51.365,28
21/09/2005	2.705,32			
08/07/2005	36.814,44	Demer	36.814,44	11.381,21
20/12/2005	11.381,21			
04/03/2005	40.299,83	Grote Nete	40.299,83	15.086,49
18/10/2005	638.805,48	Baggerwerken Ringvaart Gent	538.257,88	100.547,60
13/10/2005	61.321,00	Wullebeek	61.321,00	15.664,58
?	456.043,88	Kanaal Gent-Brugge	456.043,88	681.705,60
	681.705,60			
09/01/2006	1.946.770,15		1.946.770,15	
04/07/2005	235.803,89	Dijkversterkingen Zeeschelde	179.619,80	66.759,51
21/09/2005	10.575,42			
06/07/2005	32.696,68	Humbeek	51.260,85	1.775,87
Totaal			6.589.749,42	1.811.812,23

Bijlage 3: Gebreken vastgesteld bij de behandeling van dadingen

		Gebreke voor- beriding van aannemingen	Trage afhandeling van schadeclaims	Trage betalingen van dadingen	Niet betalen van ondubbelzinnig verschuldigd deel van de claim	Onjuiste bereke- ning verwijnte- resten	Geen verificatie boekhoudkundige stukken	Geen beroep op VFLD	Beroep op GECOVER	Geen beroep op arbitrage	Afwezigheid van reële toegevingen	Geen maatrege- len getroffen om schade te beper- ken	Suboptimale be- handeling door administratie
1	Bochtafsnijding Leugenberg	X	X		X	X	X	NVT		X	X		
2	Ring Turnhout			X	X		X	NVT		X			
3	Geluidswering Leugenbergbocht	X		X	X		X	NVT		X			X
4	Bruggen A 13	X			X		X	NVT		X			
5	Schoorbakkebrug		X	X	X		X	OK		X			
6	Verkeerswisselaar R1-E17-E34				X		X	NVT	X	X			X
7	Tessenderlo				X		X	OK		X			
8	Baggerwerken Westerschelde			X	X		X	NVT	X	X			
9	Kluizendok	X		X	X		X	NVT		X			
10	Zeesluis Kallo	X			X		X	X		X			
11	Kustwaarnemingen	X	X		X	X	X	NVT	X	X	X		
12	Sluisdeuren Olen		X		X			NVT		X			

		Gebrekige voor- bereiding van aannemingen	Trage afhandeling van schadeclaims	Trage betalingen van dadingen	Niet betalen van ondubbelzinnig verschuldigd deel van de claim	Onjuiste bereke- ning verwijlinter- esten	Geen verificatie boekhoudkundige stukken	Geen beroep op VFLD	Beroep op GECOVER	Geen beroep op arbitrage	Afwezigheid van reële toegevingen	Geen maatrege- len getroffen om schade te beper- ken	Suboptimale be- handeling door administratie
13	Hasselt		X		X		X	NVT		X			
14	Gellik-Eigenbilzen	X	X		X	X	X	NVT		X	X	X	
15	Kaaimuur Westerlo	X	X		X	X	X	NVT		X			
16	Cyanideverontreiniging Leie Kortrijk		X		X	X	X	NVT		X			
17	Leie Kortrijk	X	X	X	X	X	X	NVT		X			X
18	Middelkerke	X		X	X	X	X	NVT		X			X
19	Herstellingswerken district Kortrijk				X	X	X	NVT		X			
20	Wervik	X			X	X	X	NVT		X			
21	Overvelving Zenne		X		X	X	X	NVT		X			
22	Demer		X	X	X	X	X	NVT		X			
23	Grote Nete			X	X	X	X	NVT		X			
24	Baggenwerken Ringvaart Gent		X	X	X		X	NVT		X			
25	Wullebeek		X	X	X	X	X	NVT		X			
26	Kanaal Gent-Brugge	X	X	X	X		X	NVT	X	X			
27	Dijkversterkingen Zeescheide		X	X	X	X	X	NVT		X	X		X
28	Humbeek	X		X	X	X	X	NVT		X			

Bijlage 4: Laattijdig betaalde gerechtelijke veroordelingen en dadingen

Overzicht dossiers AJD met tijdsverloop van > 90 dagen tussen datum eindvonnis of -arrest en datum effectieve betaling

Nr. vastlegging	Bedrag Vastlegging (in EUR)	Datum eindvonnis	Effectieve betaaldatum	Verlopen termijn	Extra verwijlinteressen (in EUR)
50007419	375.648,99	22/05/2002	20/09/2005	⁽⁹⁷⁾ 1217	0,00
50004934	33.854,07	14/03/2000	28/02/2005	⁽⁹⁸⁾ 1812	6.035,28
50004697	104.003,33	3/09/2004	25/01/2005	144	2.219,34
50006129	266.222,74	18/11/2004	13/05/2005	176	3.623,57
50006145	25.830,26	10/02/2005	27/05/2005	106	347,81
60006596	29.841,47	2/05/2006	11/10/2006	162	723,38
60005941	104.000,14	16/01/2006	15/06/2006	150	⁽⁹⁹⁾
60005828	58.720,99	16/01/2006	5/05/2006	109	1.186,02
60005100	101.544,62	13/10/2005	8/02/2005	118	817,60
W&Z 12898	465.352,90	12/04/2005	13/10/2005	184	12.142,16
W&Z 12898	33.846,16	12/04/2005	14/03/2006	336	982,87
60008867	1.005.765,38	8/06/2006	1/12/2006	176	35.359,98
60008719	67.081,58	25/01/2006	21/11/2006	300	5.358,46
50015589	183.803,55	17/11/2004	30/05/2005	194	4.066,24
50017039	398.227,66	24/03/2005	29/07/2005	127	18.900,14
Totaal	3.253.743,84				91.762,84

⁹⁷ In dit dossier werd door het vonnis van 22 mei 2002 een gedeelde aansprakelijkheid uitgesproken tussen de stad Ronse en het Vlaams Gewest. Slechts in juli 2005 oefende de federale overheid een regresvordering uit tegenover de aansprakelijke partijen (aandeel Vlaams Gewest: 375.648,99 EUR). Het aandeel van het Vlaams Gewest werd betaald op 20 september 2005. Er werden op dit bedrag geen interesten gevorderd.

⁹⁸ In dit dossier werd een medisch deskundig verslag neergelegd op 7 augustus 2000. De AJD bevestigde op 22 augustus 2001 haar akkoord aan de advocaat om bij de tegenpartij aan te dringen op afhandeling van de zaak. De onderhandelingen over de concrete begroting van de lichamelijke schade zijn blijven aanslepen tot januari 2005.

⁹⁹ Verwijlinteressen werden niet opgesplitst: dit dossier betreft tientallen begunstigden, voor telkens kleine bedragen. Het totaal aandeel verwijlinteressen vanaf de datum van het schadegeval tot aan de betaling, conform de gerechtelijke uitspraak, bedraagt 32.010,01 EUR.

Overzicht dossiers afdeling Overheidsopdrachten met tijdsverloop van > 90 dagen tussen datum eindvonnis of –arrest en datum effectieve betaling

Nr. vastlegging	Bedrag Vastlegging (in EUR)	Datum eindvonnis	Effectieve betaaldatum	Verlopen termijn	Extra verwijlinteressen (in EUR)
50005045	34.365,54	26/10/2004	30/03/2005	155	711,61
50007428	274.038,72	24/06/2005	30/09/2005	98	1.961,58
50007652	2.667.914,31	6/06/2005	21/10/2005	137	34.270,78
60005694	65,87				
60005029	98.704,68	13/04/2005	29/03/2006	350	5.763,80
60005474	34.616,92	28/10/2003	24/03/2006	878	2.620,42
60005832	1.507.292,20	14/02/2006	6/06/2006	112	15.516,61
Subtotaal					60.844,80
60008859(*)	64.124,15	20/07/2006	Voorbehoud interessen vanaf 01/02/2007	195	1.263,15
60008785(*)	64.330,88	14/02/2006	11/12/2006	300	10.205,88
60008857(*)	73.710,76	20/07/2006	Voorbehoud interessen vanaf 01/02/2007	195	1.384,28
60009289(*)	76.084,07	14/02/2006	08/03/2007	387	14.257,45
60008869(*)	65.160,03	25/09/2006	07/03/2007	163	2.775,48
60009012(*)	95.143,43	20/07/2006	Voorbehoud interessen vanaf 01/02/2007	195	1.879,75
Subtotaal					31.765,99
Totaal	5.055.551,56				92.610,79

(*) Het vastgelegd bedrag betreft slechts de helft van het bedrag van de veroordeling plus de interesten. Een gelijkaardig bedrag wordt aangerekend op het VFLD. Zie ook tabel 3 in bijlage 6.

Overzicht dadingen met tijdsverloop van > 90 dagen tussen datum dading en datum effectieve betaling

Nr. vastlegging	Bedrag Vastlegging (in EUR)	Datum dading	Effectieve betaaldatum	Verlopen termijn	Extra verwijlinteresten (in EUR)
60005124	114.043,37	29/09/2005	15/02/2006	139	330,69 EUR
60007056	87.304,37	13/09/2006	12/01/2007	121	2.978,61 EUR
50004667	98.832,32	03/11/2004	14/02/2005	103	1.424,08 EUR
/	95.121,50	22/05/2006	21/01/2007	244	0,00 EUR
60006654	28.199,16	07/09/2006	20/03/2007	194	0,00 EUR
W&Z 14460	2.353.051,68	10/05/2006	01/09/2007	479	15.941,70 EUR
W&Z 13224	774.151,16	08/04/2005	10/05/2006	397	0,00 EUR
50006869	36.814,44	13/04/2005	03/08/2005	112	790,75 EUR
50008870	11.381,21				
50005186	40.299,83	14/06/2004	30/03/2005	289	2.229,73 EUR
50019238	638.805,48	30/06/2005	25/11/2005	148	6.038,81 EUR
50007734	61.321,00	14/03/2005	09/11/2005	240	2.822,45 EUR
W&Z 13214	456.043,88	01/12/2005	30/03/2006	119	0,00 EUR
W&Z 13214	681.705,60				
60004895	1.946.770,15				
50006777	235.803,89	13/04/2005	03/08/2005	112	3.858,13 EUR
50007475	10.575,42				
50006832	32.696,68	12/07/2005	17/10/2005	97	0,00 EUR
Totaal	7.702.921,14				36.414,95 EUR

Bijlage 5: Overzicht van dadingen met verkeerde interestvoet

Ten onrechte aanwending van de wettelijke interestvoet

Naam aanneming	Hoofdsom (in EUR)	Uitgerekende interest (in EUR)	Correcte interest (in EUR)	Te veel betaald (in EUR)
Bochtafsnijding Leu- genberg	984.501,00	230.346,24	154.317,16	76.029,08
Kustwaarnemingen	589.963,29	155.006,80	106.484,33	48.522,47
Cyanideverontreiniging Leie Kortrijk	188.842,43	32.630,94	21.359,89	11.271,05
Middelkerke	708.771,34	65.379,82	52.453,93	12.925,89
Herstellingswerken district Kortrijk	323.322,84	319.856,75	240.450,78	79.405,97
Overwelving Zenne	93.419,34	51.365,28	40.941,35	10.423,93
Demer	36.814,44	11.381,21	8.574,23	2.806,98
Grote Nete	53.271,06	15.086,49	12.088,02	2.998,47
Wullebeek	61.321,00	15.664,58	10.866,84	4.797,74
Dijkversterkingen Zee- schelde	179.619,80	66.759,51	52.825,45	13.934,06
Gellik-Eigenbilzen	916.329,94	176.964,65	124.570,66	52.393,99
Kaaimuur Westerlo	137.323,66	28.943,31	19.710,65	9.232,66
Totalen	4.273.500,14	1.169.385,58	844.643,29	324.742,29

Ten onrechte aanwending van de contractuele interestvoet

Naam aanneming	Hoofdsom (in EUR)	Uitgerekende interest (in EUR)	Correcte interest (in EUR)	Te veel betaald (in EUR)
Geluidswering Leugen- bergbocht	87.304,37	24.428,34	12.050,99	12.377,35
Wervik	54.096,79	7.515,75	5.446,73	2.069,02
Totalen	141.401,16	31.944,09	17.497,72	14.446,37

Bijlage 6: VFLD

Dossiers met tussenkomst van het VFLD

Vastlegging	Datum feiten	Omschrijving	Aard	BVR	Ten laste VFLD (in EUR)
50005045	1988	N70 Gent-Antwerpen	procedure	08/04/2005	34.365,54
50015589	1971	Aanvaring Esso Antwerp/Panachaikon – verantwoordelijkheid loods	procedure	08/04/2005	180.900,59
60005029	1985	N19 Geel	procedure	09/12/2005	95.460,48
60005694					
60015274	1971	Aanvaring Esso Antwerp Panachaikon - verantwoordelijkheid loods	procedure	19/05/2006	25.941,13
50017039	1970	Aanvaring Oswego/Otello – verantwoordelijkheid loods	procedure	24/06/2005	388.554,36
W & Z 12898	1993 ⁽¹⁰⁰⁾	Overstroming Rupel	procedure	01/09/2006	232.676,45
50004667	1987	Schoorbakkebrug	dading	08/04/2005	69.340,36
50005173	1986	Tessenderlo	dading	08/04/2005	377.142,50
Totaal					1.404.381,41

Dossiers waarin ten onrechte geen beroep op het VFLD werd gedaan

Vastlegging	Datum feiten	Omschrijving feiten	Vastlegging (in EUR)	Verschuldigd (in EUR)	Doorlooptijd procedure
50004912	1986	Schade door verzakking kaaimuur	147.454,33	147.454,33	30/10/1987-14/12/2004
50006213	1986	Schade door verzakking kaaimuur	97.688,18	97.688,18	19/03/1987-08/04/2005
50008774	1975	Zeesluis Kallo	3.286.874,26	3.286.874,26	16/09/1975-07/09/2005 ¹⁾
60006256		Zelfde dossier	202.681,16	202.681,16	
Totaal				3.734.697,93	

¹⁰⁰ Dit schadegeval is ontstaan na 31 december 1988. Conform art. 53, § 2, 2° van het decreet van 21 december 1994 heeft de Vlaamse Regering dit schadegeval aangeduid als een last van het verleden.

Dossiers met tussenkomst VFLD op basis van BVR van 15 juni 2007 tot wijziging van BVR 24 mei 1995

Vastlegging	Datum feiten	Omschrijving feiten	Vastlegging VIF ⁽¹⁰¹⁾ (in EUR)	Ten laste VIF (in EUR)	Ten laste VFLD (in EUR)	Doorlooptijd procedure
60008859	1974	Oudenaarde	64.124,15	64.581,35 Betaald op 11/10 en 30/10/2007	64.056,11 Betaald op 4/09/2007	02/02/1976-20/07/2006
60008785	1974	Huldenberg-Overijse	64.330,88	64.330,88 Betaald op 11/12/2006	71.177,65 Betaald op 22/02/2007	29/04/1976-14/02/2006
60008857	1974	Jabbeke-Stalhille	73.710,76	⁽¹⁰²⁾	⁽¹⁰³⁾	02/02/1976-20/07/2006
60009289	1974	Brasschaat	76.084,07	70.736,43 Betaald op 8/03/2007	84.189,04 Betaald op 03/05/2007	23/07/1976-14/02/2006
60008869	1984	Deerlijk	65.160,03	65.160,03 Betaald op 7/03/2007	⁽¹⁰⁴⁾	27/02/1986-25/09/2006
60009012	1974	Schendelbeke	95.143,43	55.336,55 Betaald op 11/10 en 30/10/2007	95.324,76 Betaald op 04/09/2007	02/02/1976-20/07/2006
Totaal			438.553,32			

¹⁰¹ Het IVA Wegen en Verkeer heeft de vastlegging op de kredieten van het VIF beperkt tot 50% van de hoofdsom en 50% van de verwijlinteressen, dit conform de regeling die eind 2006 van kracht was.

¹⁰² Het definitief bedrag ten laste van het VIF stond bij het afsluiten van de audit nog niet vast voor dit dossier.

¹⁰³ De definitieve tussenkomst van het VFLD ingevolge de toepassing van de gewijzigde reglementering was bij het afsluiten van de audit voor dit dossier nog niet bekend.

¹⁰⁴ Zie vorige voetnoot.

Bijlage 7: Dossiers behandeld op de GECOVER

Nr	Aanneming	Geschil	Advies Gecover
03/1	Gecover: oprichting - werking		
03/2	Zeekanaal naar Gent: kaaimuur Petroleumdok - baggerwerken	Schadevergoeding voor onvoorziene hindernissen	Regeling in der minne
03/3	Kustwaarnemingen	Gebruiksrechten data	Procedure stopgezet ⁽¹⁰⁵⁾
03/4	Kanaal Gent-Brugge	Schadevergoeding voor aanwezigheid van zandsteen-formaties	Regeling in der minne
03/5	N137-N118 Ravels-Eel: structureel onderhoud	Meerprijs asfaltwapening	Vordering afgewezen
04/1	Baggerwerken Westerschelde	Bepalen van fiscaal voordeel ingevolge EU-steunmaatregelen	Regeling in der minne
04/2	Omzendbrief prijsstijging betonstaal		
04/3	Verruim.- en onderh.baggerwerken in het kader van 48 voet-programma in Nederl. deel van Wielingen	Aanrekenen reparatievergoeding walpersinstallatie	Vordering afgewezen
05/1	Arbitrage bij overheidsopdrachten		
05/2	Verkeerswisselaar R1-E17-E34	Samenlevingskost – bepalen van bonus	Regeling in der minne
05/3	Jachthaven te Blankenberge: uitbreidingswerken	Schadevergoeding wegens schorsing van het werk ingevolge laattijdige verplaatsing van nutsleidingen	Regeling in der minne (definitief akkoord van aannemer over toepassing renteloze periode nog afwachten)
06/1	Groenonderh. en netheidsonderh. op E313 vak Tessenderlo - Boirs in prov. Limburg	Sancties – straffen	Regeling in der minne
06/2	Omzendbrief betreffende het berekenen van de uurkost van het aannemersmaterieel volgens de kostenschaal CMK 2003		
06/3	R1 Ring rond Antwerpen: structureel onderhoud	Herzieningsformule	Regeling in der minne
06/4	N212 Herselt - Averbode: spoorvorming & slijtlaag	Herzieningsformule	Regeling in der minne
06/5	N14 Zoersel - Malle: structureel onderhoud	Herzieningsformule	Regeling in der minne
06/6	N10 Lier - Aarschot: herinricht. omleid. Koningshooikt	Herzieningsformule	Regeling in der minne
06/7	Omzendbrief prijsstijging koper		
06/8	Openbaarheid van bestuur m.b.t. GECOVER		
06/9	Omzendbrief prijsstijging petroleumbitumen		

¹⁰⁵

De betrokken afdeling is in dit dossier blijven onderhandelen met de aannemer en uiteindelijk werd dit geschil toch nog met een dading beëindigd.

Bijlage 8: Antwoord van de Vlaamse minister van Bestuurszaken

1 april 2008

Betreft : Opvolgingsaudit Rekenhof en Vlaams Parlement schade-eisen
MOW

Overzicht schadedossiers en doorlichting Afdeling Overheidsopdrachten

In aansluiting op het ontwerpverslag aan de Vlaamse ministers van Openbare Werken, Mobiliteit en Bestuurszaken m.b.t. de door het Rekenhof uitgevoerde opvolgingsaudit betreffende de schadedossiers 2005-2006 in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken dat op 03 maart 2008 door u werd bezorgd kunnen volgende opmerkingen worden geformuleerd.

1. Volledigheidshalve dient nogmaals te worden benadrukt dat wat de behandeling van de rechtzaken m.b.t. schadedossiers betreft, in het ontwerpverslag op blz. 15 verkeerdelijk wordt gesteld “dat alleen de behandeling van rechtzaken over overheidsopdrachten waarin het Vlaamse Gewest betrokken is, nog automatisch tot de bevoegdheid van de afdeling Overheidsopdrachten behoren”. Dit is eveneens nog het geval met die rechtzaken waarin de Vlaamse Gemeenschap is betrokken.

2. Wat de Gecolin-aanbevelingen betreft met betrekking tot de te nemen maatregelen om het bestaande advocatenbestand uit te zuiveren en minder bekwame advocaten te vervangen (punt 6.1 op blz. 30 van het ontwerpverslag), kan aanvullend nog worden opgemerkt dat de afdeling Overheidsopdrachten thans intern werkt aan het optimaliseren van het bestaande opvolgingssysteem van de advocaten ondermeer via het organiseren van een jaarlijks evaluatiemoment. Daarbij zullen kwaliteitsafspraken met de advocaten worden uitgebouwd en stipt worden opgevolgd. Het kwaliteitsopvolgingssysteem zoals gehanteerd door de AJD van het Departement MOW zal daarbij als voorbeeld dienen.

3. Wat de aanbeveling 7 met betrekking tot de verificatie van boekhoudkundige stukken betreft kan nog worden benadrukt dat het uitbouwen van een intern controlesysteem tot de eigen verantwoordelijkheid behoort van de entiteiten. De beslissing tot het doorlichten van de boekhoudkundige stukken van de schade-eisers behoort in het kader daarvan dan ook sowieso tot de bevoegdheid van de inhoudelijk bevoegde entiteiten.

4. Wat de aanbeveling 10 van het Rekenhof betreft met betrekking tot de schadevergoedingshandleiding (blz. 45 ontwerpverslag) kan worden opgemerkt dat zich sinds het voorontwerp van verslag van het Rekenhof d.d. 03 juli en de door de afdeling Overheidsopdrachten op 26 juli jl.

hierbij geformuleerde opmerkingen, nog volgende recente ontwikkelingen hebben voorgedaan.

Op 25 februari jl. werd door mijn kabinet een overleg georganiseerd met de vertegenwoordigers van de beroepssectoren teneinde deze toe te laten hun opmerkingen te formuleren bij de betrokken schadevergoedingshandleiding.

Met een aantal opmerkingen kon worden ingestemd.

De tekst van de schadevergoedingshandleiding dient thans daaraan te worden aangepast, evenals aan de huidige situatie met betrekking tot de uitbouw van de juridische dienstverlening inzake overheidsopdrachten met een tweedelijnszorg op het niveau van de beleidsdomeinen. Na een laatste overlegronde zal de aangepaste tekst ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering, dit uiterlijk voor het zomerreces.

5. Wat de werking van de Geschillencommissie Overheidsopdrachten Mobiliteit (GECOVER) betreft (punt 12.1 op blz. 46 van het ontwerpverslag), kan worden opgemerkt dat de afdeling Overheidsopdrachten een voorstel tot wijziging van het huishoudelijk reglement heeft voorgesteld teneinde een aantal officiële afspraken te officialiseren en de werking aldus te optimaliseren.

6. Wat de arbitrageprocedure betreft als alternatief voor de gewone gerechtelijke procedure (punt 12.2 op blz. 48 van het ontwerpverslag) werd ondertussen het akkoord verkregen van het College van ambtenaren-generaal om in de delegatiebesluiten het voeren van een arbitrageprocedure te faciliteren door de beslissing daarover te delegeren.

De cel Juridische Dienstverlening van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid staat thans in voor het finaliseren van de delegatiebesluiten.

7. Wat de aanbeveling betreft met betrekking tot de af te sluiten dadingen en de betalingen van de onbetwistbaar verschuldigd geachte bedragen (punt 6.2 op blz. 31 van het ontwerpverslag) tracht de afdeling Overheidsopdrachten de aanbevelingen te concretiseren door ad hoc aan de betrokken buitendiensten een dergelijke regeling te adviseren voor zover dit uiteraard beantwoordt aan de belangen van het bestuur. Die mogelijkheid zal ook expliciet in de schadevergoedingshandleiding worden vermeld.

Geert Bourgeois
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme

Bijlage 9: Gezamenlijk antwoord van de minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Openbare Werken

15 april 2008

Betreft : Vervolgaudit Schadedossiers in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Met bijzondere aandacht namen wij kennis van het ontwerpverslag van het Rekenhof met betrekking tot de vervolgaudit “Schadedossiers” in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. In antwoord op uw brief van 3 maart 2008 kunnen wij u hierbij het volgende meedelen.

Als bijlage willen wij u opmerkzaam maken op de opmerkingen van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken over drie specifieke dossiers.

Wij kunnen ons aansluiten bij de aanbevelingen van het Rekenhof.

Tevens wensen wij de talrijke knelpunten, waarmee de aanbestedende overheden bij de uitvoering van het proces investeren wordt geconfronteerd en die in sommige gevallen aanleiding geven tot schadeclaims, te onderstrepen.

Het is een feit dat het proces investeren steeds maar complexer wordt. Daar tegenover staat dat de betrokken aanbestedende overheden vaak te kampen hebben met een tekort aan gekwalificeerd personeel. Sommige van deze opdrachten dienen bovendien onder tijdsdruk te worden uitgevoerd en kunnen bovendien af te rekenen hebben met onvoorzienbare en onoverkomelijke gebeurtenissen of omstandigheden, waarop de aanbestedende overheid geen rechtstreekse impact heeft.

Niettemin kan worden vastgesteld dat de aannemingsopdrachten, waarbij belangrijke problemen optreden, slechts een beperkt aantal vertegenwoordigen ten opzichte van de totaliteit van de aannemingsopdrachten die worden uitgevoerd.

Wat nu de conclusies van het voorliggende ontwerpverslag betreft, kan ik mij aansluiten bij het standpunt van het Rekenhof dat de reorganisatie van het beleidsdomein MOW in het kader van het hervormingsproces Beter Bestuurlijk Beleid de uitvoering van de aanbevelingen, die het Rekenhof in zijn initiële audit van 2003 formuleerde, heeft bemoeilijkt. Anderzijds is het zo dat de agentschappen en het departement, na het operationeel worden van Beter Bestuurlijk Beleid, meerdere initiatieven

hebben genomen, waarmee effectief gevolg werd gegeven aan de aanbevelingen, vervat in de initiële audit van het Hof.

Tot slot willen wij nogmaals benadrukken dat de aanbevelingen uit de initiële audit van het Rekenhof en de opvolging ervan een belangrijk uitgangspunt zijn voor de werking binnen het Departement Mobiliteit en Openbare Werken.

Met bijzondere hoogachting,

Kris Peeters

Minister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw,
Zeevisserij en Plattelandsbeleid

Hilde Crevits

Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

Bijlage bij het gezamenlijk antwoord van de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Openbare Werken van 15 april 2008

Als bijlage voegen wij de opmerkingen van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken over drie specifieke dossiers.

1) Aanneming Kluizendok (p.18)

De zinsnede op pag. 18, tweede item, namelijk “Een ondermaatse voorbereiding van de aanneming Kluizendok vergde...” , lijkt mij een enigszins overtrokken stelling. Het bestek voor dit subsidiedossier werd voorbereid door het Gentse havenbedrijf.

Het bestek was opgemaakt volgens de principes van het voorontwerp RUP Kluizendok.

Na aanbesteding werd, na overleg tussen de Vlaamse administratie (afdeling Bovenschelde) en het Gentse havenbedrijf, vanwege overwegingen ingegeven door zich wijzigende omstandigheden omtrent o.a. concept, plaatselijke toestanden en stand van onteigeningen, beslist tot een aanpassing van de uitvoering met behoud van de optie om in de toekomst het oorspronkelijk ontwerp te kunnen realiseren om te gelegener tijd in te spelen op de economische realiteit.

De voorkeur werd aldus gegeven aan een uitvoering met als gevolg minderwerken(inclusief claim) eerder dan het uitvoeren van werken die in de gegeven situatie overbodig en ondoelmatig zijn, en met een grotere negatieve financiële weerslag tot gevolg.

2) Aanneming zeesluis Kallo (p. 19 - 34 - 42)

Het Rekenhof stelt dat AWZ en het departement ten onrechte geen tegemoetkoming vroegen aan het Vlaams Fonds voor de Lastendelging, (VFLD).

Wat de aanneming zeesluis Kallo betreft moet dit m.i. worden bijgestuurd.

Hierbij kan worden gesteld dat de Vlaamse administratie (afdeling Marieme Toegang) doortastend is opgetreden zowel vanuit het oogpunt van doorlooptijd van dossier, betaling van het onbetwistbaar gedeelte als mede aanrekening op het VFLD, thema's die aan bod komen in het auditrapport.

Na ontvangst van het dossier medio december 2005 werd inderdaad gezorgd voor een snelle betaling van een som van 3.286.874,26 euro op 16/01/2006.

Achteraf werd, op basis van een beslissing dd. 7/4/2006 van de heer minister, een bedrag van 202.681,16 euro betaald op 24/08/2006 zoals vervat in de dading dd. 26/07/2006. Teneinde een deel van de betaalde bedragen te kunnen recupereren uit het VFLD werd het dossier op 21/02/2007 voor advies overgemaakt aan de heer Inspecteur-generaal van Financiën.

Naar aanleiding echter van een opmerking van de Inspectie van Financiën dd. 19/03/2007 werd het nieuwe besluit van de Vlaamse regering betreffende het VFLD, dat op dat moment een ontwerpfase was, afge wacht.

Vanwege het laattijdig bekend raken van het nieuwe besluit werd het dossier, herwerkt naar de nieuwe regeling, terug voorgelegd aan de Inspectie van Financiën op 12 maart 2008.

3) Baggerwerken Westerschelde (p. 47)

Hierbij wens ik op te merken dat de ganse actie heeft geleid tot een voor de Vlaamse overheid gunstige situatie waarbij, weliswaar na een lange doorlooptijd, een korting werd bedongen van de aannemers.

Het bedrag van 95.121,50 euro dat werd betaald aan de aannemers vloeit voort uit een saldo waarbij het bestuur in de loop van de onderhandelingen ambtshalve meer heeft ingehouden dan het in de dading bereikte akkoord. Het eindresultaat mag evenwel als gunstig beschouwd worden.

Bijlage 10: Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit

24 april 2008

Geachte Heer,

Ik heb uw brief van 3 maart 2008 inzake de schadedossiers van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken goed ontvangen.

Ik heb geen verdere opmerkingen en heb geen bezwaren tegen de aanbevelingen van het Rekenhof terzake.

Ik hoop u met deze informatie van dienst te zijn.

Met vriendelijke groeten

Kathleen Van Brempt

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be