

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



Zitting 2004-2005

2 juni 2005

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de communicatieopdracht bij de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel



Brussel, 31 mei 2005
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N 10-3.060.920 B5

Bijlage : auditverslag

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT: Onderzoek van een communicatieopdracht bij ~~de~~ Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM). Uw brief van 24 februari 2005, kenmerk dec/hcu/050224.2.

In antwoord op uw brief van 24 februari 2005, waarin u het Rekenhof verzocht de gevolgde aanbestedingsprocedure die heeft geleid tot de aanstelling van een communicatiebureau bij de BAM en de bijhorende rekeningen en vorderingen te onderzoeken, zendt het Rekenhof u hierbij het verslag met betrekking tot dit onderzoek.

De feitelijke bevindingen werden op 21 maart aan het management van de BAM en aan de Secretaris-generaal van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voorgelegd. Rekening houdend met het antwoord heeft het Rekenhof zijn auditverslag op 19 april 2005 aan de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur voorgelegd. Een kopie werd bezorgd aan de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen en aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening. De reactie van de Vlaamse Minister bevoegd voor Openbare Werken van 19 mei 2005 is als bijlage bij het auditverslag opgenomen.

Een kopie van deze brief en het auditverslag wordt heden, ter informatie, bezorgd aan de voornoemde ministers.

Op last :
De Griffier

J. VAN INGELGEM.

Het Rekenhof :
Voor de Eerste Voorzitter,

J. BECKERS.
Raadsheer.

De heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

REKENHOF

Communicatieopdracht bij de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 31 mei 2005

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Kaderovereenkomst Masterplan Antwerpen.....	4
2.1	Onderhandelingsprocedure voor een kaderovereenkomst	4
2.2	Deelovereenkomsten.....	5
2.3	Overdracht aan de BAM	6
2.4	Prijsbepaling voor de communicatieopdrachten.....	7
2.5	Controle op de gevorderde prestaties	9
3	Bijkomende communicatieopdracht.....	10
4	Conclusie	11
5	Antwoord van de minister	11
	Bijlage: Antwoord van de minister.....	12

1 Inleiding

De Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) werd op 8 augustus 2003 als nv van publiek recht opgericht krachtens het decreet van 13 december 2002. De BAM is belast met de financiering, de realisatie, het beheer en de exploitatie van de verkeersinfrastructuur in de Antwerpse regio met het oog op de mobiliteitsbevordering.

Op 15 en 24 februari 2005 heeft de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie van het Vlaams Parlement hoorzittingen gehouden over de structuur en werking van de BAM en over de financiering van de infrastructuurprojecten van het Masterplan Antwerpen. Naar aanleiding van die hoorzittingen heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof op 24 februari 2005 namens de commissie opgedragen de aanbestedingsprocedure te onderzoeken die uiteindelijk heeft geleid tot de aanstelling van een communicatiebureau bij de BAM. In bijkomende orde werd het Rekenhof gevraagd de rekeningen en vorderingen van het communicatiebureau bij de BAM door te lichten.

De prestaties van het communicatiebureau maken deel uit van de globale opdracht die het Vlaams Gewest destijds aan een studiegroep heeft gegeven om de projecten van het Masterplan Antwerpen voor te bereiden⁽¹⁾. Het Vlaams Gewest heeft daarvoor in 2001 een kaderovereenkomst gesloten. Het heeft de overeenkomst in september 2003 aan de BAM overgedragen.

Het Rekenhof heeft de betrokken overeenkomsten getoetst aan de regels voor overheidsopdrachten. De concrete inhoud en aard van de gevorderde communicatieprestaties heeft het niet onderzocht.

Dit verslag gaat in op de totstandkoming van de kaderovereenkomst met de studiegroep en de betrokkenheid van het communicatiebureau. Verder volgens komt de uitvoering van de communicatieprestaties aan bod. Ten slotte is er aandacht voor het communicatiebudget voor de renovatiewerken van de R1, de ring rond Antwerpen.

Het Rekenhof heeft op 21 maart 2005 de feitelijke onderzoeksbevindingen aan de BAM en aan het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voorgelegd. Rekening houdend met hun reactie heeft het Rekenhof zijn auditverslag op 19 april 2005 aan de Vlaamse Minister van Openbare Werken voorgelegd. Een kopie werd gestuurd aan de Vlaamse Minister van Mobiliteit en aan de Vlaamse Minister van Financiën. De Vlaamse Minister van Openbare Werken heeft op 19 mei 2005 gereageerd op het auditverslag van het Rekenhof. Zijn antwoord is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

¹ Deze studiegroep heeft de vorm van een tijdelijke vereniging.

2 Kaderovereenkomst Masterplan Antwerpen

2.1 Onderhandelingsprocedure voor een kaderovereenkomst

Op 15 december 2000 heeft de Vlaamse regering het Masterplan Antwerpen goedgekeurd, waarin zij de projecten opnam die zij noodzakelijk achtte voor de oplossing van het mobiliteitsprobleem rond Antwerpen. Om het Masterplan voor te bereiden, heeft de Vlaamse regering beslist een beroep te doen op een externe dienstverlener die het Gewest zou begeleiden en ondersteunen bij de realisatie van de projecten.

Voor de uitvoering van die dienstverleningsopdracht heeft het Vlaams Gewest geopteerd voor een kaderovereenkomst. Binnen de kaderovereenkomst kan de opdrachtgever aan de dienstverlener per deelproject deelopdrachten gunnen. Die opdrachten kunnen bestaan uit de begeleiding bij de voorbereiding, de studies, de coördinatie, het haalbaarheidsonderzoek, het alternatievenonderzoek, de prospecten, de implementatie en het begroten en aanbestedingsklaar maken van de verschillende deelprojecten van het Masterplan. Het Vlaams Gewest heeft de totale kostprijs van de studies in eerste instantie geraamd op ongeveer 60 miljoen EUR, te spreiden over tien jaar.

Het Vlaams Gewest heeft de dienstverleningsopdracht toegewezen na een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. Het kon de keuze voor die procedure verantwoorden doordat het de specificaties van de opdracht niet met voldoende nauwkeurigheid kon bepalen (artikel 17, § 3, 4, van de wet van 24 december 1993).

Op 15 juni 2001 heeft de Vlaamse regering haar goedkeuring verleend aan:

- het bestek voor een dienstverleningsovereenkomst voor de begeleiding, de coördinatie van de studies, de implementaties en de prospecten van het Masterplan Antwerpen;
- de selectie van de ingediende kandidaturen, verkregen na analyse van de reacties op de voorafgaande bekendmaking.

Het Vlaams Gewest heeft het bestek op 15 juni 2001 aan de negen kandidaten bezorgd. Na een eerste onderhandelingsronde heeft het aan drie kandidaten gevraagd een *best and final offer* (BAFO) in te dienen. De drie kandidaten konden tijdens een laatste onderhandelingsronde hun BAFO toelichten. Ze kregen ook de kans de kwaliteit en de prijszetting bij te stellen.

Het Vlaams Gewest heeft de BAFO's (met toelichtingen, aanvullingen en verfijningen) beoordeeld op grond van de vier gelijkwaardige gunningscriteria uit het bestek:

- de algemene methodologie en projectorganisatie;
- de expertise en ervaring van het voorgestelde projectteam;

- de capaciteit, beschikbaarheid, inzetbaarheid en waarborgen inzake continuïteit van het projectteam;
- de prijsbepaling.

Op grond van de beoordeling per gunningscriterium heeft het Gewest de voordeligste offerte bepaald. De uiteindelijk gekozen studiegroep haalde op drie van de vier gunningscriteria de beste score. Inzake prijsbepaling haalde haar offerte de tweede plaats.

Al bij de deelnamestart moest de kandidaat onder meer de studie- en beroepskwalificaties van het ondernemingspersoneel opgeven, alsook de opdrachtgedeelten die hij in onderaanneming wou geven. Het bestek bepaalde dat de dienstverlener de opdracht diende uit te voeren met de in de offerte voorgestelde en nominatim aangewezen leden van het projectteam. Het communicatiebureau stond als onderaannemer vermeld in de initiële offerte van de studiegroep. De studiegroep en het communicatiebureau hadden over de opdracht al een voorakkoord gesloten.

Op 28 september 2001 heeft de Vlaamse regering beslist de opdracht te gunnen aan de studiegroep en heeft ze het ontwerp van kaderovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de studiegroep goedgekeurd. De Vlaamse Minister van Openbare Werken kreeg de opdracht de kaderovereenkomst uit te voeren.

De partijen hebben de kaderovereenkomst op 1 oktober 2001 ondertekend. Zij heeft een looptijd van tien jaar. Voor de concrete invulling van de dienstverlening heeft de opdrachtgever later verschillende deelopdrachten gegeven.

2.2 Deelovereenkomsten

De gunning van de kaderovereenkomst had geen onmiddellijke financiële implicaties. Die konden pas worden ingeschat op het ogenblik dat de opdrachtgever deelovereenkomsten sloot. Tot op heden heeft de opdrachtgever elf deelovereenkomsten gesloten.

De opdrachtgever heeft het recht eenzijdig af te zien van de gehele of gedeeltelijke toewijzing of uitvoering van de deelopdrachten. Hij kan ook de uitvoering van sommige deelopdrachten toekennen aan een andere dienstverlener, zonder daarvoor schadevergoeding verschuldigd te zijn. Tot op heden heeft de Administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een beperkt aantal technische studies uitgevoerd, die binnen haar opdracht en mogelijkheden pasten.

De deelovereenkomsten met de studiegroep beschrijven de deelopdrachten op het vlak van inhoud, aangewende methodologie, omvang en samenstelling van het ingeschakelde projectteam, planning van de deelopdracht en eraan verbonden vergoedingen. De bepalingen van de kaderovereenkomst zijn integraal van toepassing op de deelopdrachten, tenzij de deelovereenkomst andersluidende bepalingen vermeldt.

De deelopdrachten omvatten een reeks studies en opdrachten voor verschillende projecten van het Masterplan Antwerpen. Behalve een permanente omkadering, kwamen onder meer de projecten strategische MER, Oosterweelverbinding, mobiliteitsprognoses, financiering, tramlijnen, Albertkanaal, Singel en Sint-Bernardsesteenweg in de meeste deelopdrachten voor. Met uitzondering van de deellovereenkomsten 3 en 7, kwam ook telkens een deel van het project communicatie aan bod.

De opeenvolgende deellovereenkomsten hebben tot op heden voorzien in een budget van ruim 3,4 miljoen EUR (exclusief BTW) voor het project communicatie.

2.3 Overdracht aan de BAM

Al in het bestek van de dienstverleningsopdracht had het Vlaams Gewest vermeld dat het de opdracht kon overdragen aan een nieuw op te richten, gespecialiseerde publiekrechtelijke instelling.

Op 1 september 2003 heeft het Vlaams Gewest het geheel van rechten en verplichtingen uit de kaderovereenkomst van 1 oktober 2001 en de bijhorende deellovereenkomsten overgedragen aan de BAM. Voor de deellovereenkomsten 1 tot en met 7 blijft het Vlaams Gewest de prestaties die de studiegroep levert, betalen. Vanaf deellovereenkomst 8 is de BAM verantwoordelijk voor de betalingen aan de studiegroep. De studies en diensten die het Vlaams Gewest heeft besteld, heeft het in natura in de BAM ingebracht tegen een vergoeding van de BAM-aandelen ter waarde van 23,83 miljoen EUR.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de deellovereenkomsten die het Vlaams Gewest en de BAM met de studiegroep hebben gesloten (bedragen in EUR, exclusief BTW).

Deelovereenkomst		opdrachtgever	budget deelopdracht	deelbudget communica- tie
1	22 november 2001	Vlaams Gewest	5.516.616,70	550.000,00
2	25 april 2002	Vlaams Gewest	4.914.165,78	300.000,00
3	Zonder datum	Vlaams Gewest	56.941,80	- ⁽²⁾
4	24 oktober 2002	Vlaams Gewest	4.292.754,14	215.000,00
5	1 april 2003	Vlaams Gewest	5.134.137,00	253.223,68
6	18 juli 2003	Vlaams Gewest	3.976.200,00	675.086,97
7	26 november 2003	Vlaams Gewest	110.000,00	- ⁽³⁾
8	Zonder datum	BAM	13.548.739,17	127.000,00
9	18 mei 2004	BAM	4.940.312,30	665.471,70
10	Zonder datum	BAM	17.077.172,19	402.112,75
11	Zonder datum	BAM	11.717.209,48	226.768,65
Totaal			71.284.248,56	3.414.663,75

Voor de communicatie doet de dienstverlener in belangrijke mate een beroep op het communicatiebureau. Voor sommige communicatieaspecten werkt de studiegroep dan weer met eigen personeelsleden. Voor enkele specifieke aspecten schakelt hij een andere onderaannemer in.

2.4 Prijsbepaling voor de communicatieopdrachten

Volgens de kaderovereenkomst komt de vergoeding voor de civieltechnische en aanverwante studies overeen met een percentage van de uiteindelijke kostprijs van de investeringen. Voor de andere studies en projecten vermeldt de kaderovereenkomst een vergoeding volgens de bestede tijd. Dat uurloon is gebaseerd op de KVIV-FABI-tarieven⁽⁴⁾, verminderd met een korting. De uurtarieven zijn ook van toepassing op het deelproject communicatie.

De prestaties voor het deelproject communicatie zijn onderverdeeld in diensten van een *frontoffice* en diensten van een *backoffice* (communi-

² Deelovereenkomst 3 omvat alleen het project dat een coherent concept openbaar vervoer moet opstellen. Het voorziet niet in communicatiekosten.

³ Deelovereenkomst 7 omvat alleen een kosten-batenanalyse voor de renovatie van de Royersluis. Daarbij zijn geen communicatiekosten ingeschreven.

⁴ Barema's van de beroepsvereniging van ingenieurs (Koninklijke Vlaamse Ingenieursvereniging en Fédération Royale d'Associations Belges d'Ingénieurs Civils).

catiemangement en consultancy). De medewerkers van het communicatiebureau verzorgen de belangrijkste onderdelen van het deelproject communicatie. Daarbuiten voert de studiegroep een klein deel interne communicatie zelf uit. Ten slotte voorziet de overeenkomst 6 nog in afzonderlijke rubrieken voor de bouw van een website en de inzet van een mobiliteitsbus.

In de deeloovereenkomsten zijn de partijen voor sommige communicatieprestaties forfaitaire prijzen overeengekomen, hoewel de kaderovereenkomst daarvoor alleen in uurtarieven voorziet. De communicatiediensten van het communicatiebureau in de frontoffice zijn steeds vergoed volgens de oorspronkelijk overeengekomen uurlonen⁽⁵⁾. Voor de prestaties van de backoffice werd een forfaitair bedrag per maand afgesproken. Uit de verantwoording blijkt dat het forfait steunt op de oorspronkelijk onderhandelde uurtarieven en een raming van de te leveren prestaties. De opdrachtgever wilde met het forfaitstelsel de dienstverlener gevoelig maken voor kostenbeheersing. Het forfaitaire bedrag vond al toepassing bij de facturatie van de overeenkomst 2, hoewel het forfaitstelsel maar vanaf de overeenkomst 4 werd geformaliseerd.

De bouw van de website en de huur van een mobiliteitsbus werden vergoed op grond van facturen van andere onderaannemers.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de gevorderde en betaalde sommen (bedragen in EUR).

DO	Deelbudget communicatie (excl. prijsherziening en BTW)	Gevorderd (excl. prijsherziening en BTW)	Frontoffice communicatiebureau	Backoffice communicatiebureau (forfaitair)	Communicatie studiegroep en andere onderaannemers	Betaald (incl. prijsherziening en BTW)
1	550.000,00	563.587,73	50.758,70	491.031,33	21.797,70	696.855,45
2	300.000,00	314.951,10	59.537,16	203.905,57	51.508,37	393.037,37
3	-	-	-	-	-	-
4	215.000,00	213.135,52	111.970,84	83.320,00	17.844,68	269.524,99
5	253.223,68	260.000,00	140.456,43	100.227,75	19.315,82	326.915,04
6	675.086,97	674.662,98	198.655,99	87.242,25	388.764,74	836.971,85
7	-	-	-	-	-	-
8	127.000,00	127.000,00	78.005,39	41.660,00	7.334,61	161.690,71
9	665.471,70	409.613,11	120.645,89	250.524,96	38.442,26	533.276,97
10	402.112,75	376.115,96	152.446,95	208.770,80	14.898,21	485.882,59
11	226.768,65	- ⁽⁶⁾	-	-	-	-
Totaal	3.414.663,75	2.939.066,40	912.477,35	1.466.682,66	559.906,39	3.704.154,97

⁵ Er werden bovendien maximumbedragen overeengekomen.

⁶ De geleverde prestaties werden nog niet gevorderd op het moment dat dit onderzoek plaatsvond.

De uiteindelijk gevorderde prestaties worden aangepast aan de index van de bediendesalarissen en verhoogd met BTW. De BAM kan de betaalde BTW in aftrek brengen. Tot nog toe is voor het project communicatie ruim 3,7 miljoen EUR (inclusief BTW) aan de studiegroep betaald.

2.5 Controle op de gevorderde prestaties

Ter controle van de gepresteerde uren, stelt de studiegroep een tijdsregistratiesysteem ter beschikking, overeenkomstig de offerte. Bij de vorderingsstaten voegt de dienstverlener een overzicht van de gepresteerde uren. De BAM voert sinds januari 2004 controle uit op de werkelijk gepresteerde uren.

De kaderovereenkomst bepaalt ook dat de opdrachtgever een audit kan uitvoeren op de prestaties van het voorbije jaar. Die controle kan betrekking hebben op de aangerekende prijzen, de geleverde prestaties volgens bestek en de afgeleverde studierapporten. Toezicht is ook mogelijk bij de onderaannemers.

De opdrachtgever heeft nog geen gebruik gemaakt van deze auditmogelijkheid. Hij zou de prijzen van de dienstverlener wel informeel vergeleken hebben met andere aanbestedingsprijzen (opdracht begeleiding project gevaarlijke punten), in functie van de marktconformiteit. Daarbuiten heeft het Vlaams Gewest de facturen formeel doen toetsen bij de overdracht van de studies aan de BAM (waardering van de inbreng in natura) en bij een subsidiëring door de Europese Unie. De betrokken instanties hebben geen opmerkingen gemaakt over de prijzen.

3 Bijkomende communicatieopdracht

De Vlaamse Minister van Openbare Werken heeft op 18 december 2002, na een beperkte offerteaanvraag met machtiging van de Vlaamse regering, een opdracht toegewezen tot structurele renovatie van de R1, de ring rond Antwerpen. Die renovatiewerken maken geen deel uit van het Masterplan Antwerpen. Het Vlaams Gewest financiert de werken met middelen van het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Uitgaven. De renovatiewerken zijn toegewezen voor een bedrag van 98,7 miljoen EUR (inclusief BTW).

Het bestek voor de werken reserveert 2,44 miljoen EUR (exclusief BTW) voor communicatie. Voor de invulling moet de aannemer zelf geen initiatieven nemen. Het Vlaams Gewest stuurt de betrokken onderaannemers aan, in samenwerking met de communicatiecel van de studiegroep (medewerkers van het communicatiebureau) en de Stuurgroep Minder Hinder, met vertegenwoordigers van de andere betrokken overheden. De aannemer legt de facturen van de betrokken onderaannemers zonder toeslag aan het Vlaams Gewest voor.

De Vlaamse regering heeft de BAM op 14 november 2003 belast met de uitvoering en financiering van een aantal Minder Hinder maatregelen in het kader van de renovatiewerken aan de R1. Zij belastte de BAM bovendien met de uitvoering en financiering van de communicatieondersteuning voor en tijdens de werken. Voor die bijkomende opdracht heeft de Vlaamse Minister van Openbare Werken op 12 maart 2004 met de BAM een overeenkomst afgesloten.

De Vlaamse regering heeft in het kader van de Minder Hinder maatregelen beslist tot een kapitaalverhoging voor de BAM, waarbij zij voorzag in een supplementair budget van 0,6 miljoen EUR voor communicatieondersteuning. Daarmee heeft het Vlaams Gewest de communicatie over de renovatiewerken aan de R1 aan de BAM overgedragen. De maatschappij doet daarvoor een beroep op de expertise van de communicatiecel van de studiegroep, overeenkomstig het bestek. De BAM selecteert de belangrijkste onderaannemers met een onderhandelingsprocedure. De bestellingen binnen de voorbehouden som van het bestek blijven wel ten laste van het Vlaams Gewest.

De hoofdaannemer van de werken heeft, zoals afgesproken, de facturen van de onderaannemers voorgelegd aan het Vlaams Gewest. Op de in het bestek voorbehouden som van 2,44 miljoen EUR is tot maart 2005 een bedrag van 2,11 miljoen EUR aangerekend. Dat voorlopige totaal omvat ook de vergoeding voor de communicatiecel van de studiegroep voor een bedrag van 0,41 miljoen EUR. Het bijkomende bedrag van 0,6 miljoen EUR dat de BAM voor de communicatieondersteuning kan spenderen, is nog niet aangewend.

4 Conclusie

Het communicatiebureau treedt op als onderaannemer voor de studiegroep die de projecten van het Masterplan Antwerpen voorbereidt. De inzet van het communicatiebureau was al voorgesteld in de offerte die tot de kaderovereenkomst met de studiegroep heeft geleid. Het Vlaams Gewest heeft de studiegroep met het communicatiebureau als onderaannemer rechtmatig aangesteld na een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. Het heeft de kaderovereenkomst met de studiegroep intussen overgedragen aan de BAM.

Hoewel de vergoedingsregeling voor sommige communicatieprestaties tijdens de uitvoering wijzigde van uurtarieven naar een forfaitstelsel, verliep de facturatie van de geleverde 3,7 miljoen EUR communicatiediensten (inclusief prijssherzelingen en BTW) correct.

Het communicatiebureau staat ook in voor een deel van de communicatieondersteuning voor de renovatiewerken aan de Antwerpse ring in opdracht van de BAM en voor rekening van het Vlaams Gewest. De BAM en het Vlaams Gewest hadden bij het afsluiten van het onderzoek 2,1 miljoen EUR (exclusief BTW) besteed van de 2,44 miljoen EUR die het bestek voor communicatie heeft gereserveerd. De facturatie van die communicatiediensten is rechtmatig verlopen.

5 Antwoord van de minister

De Vlaamse Minister van Openbare Werken heeft op 19 mei meegedeeld dat hij geen opmerkingen wenst te formuleren bij het auditverslag van het Rekenhof. Zijn reactie is als bijlage bij dit verslag opgenomen.

Bijlage: Antwoord van de minister

19 mei 2005

Betreft: Communicatieopdracht bij de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM).

Geachte heer voorzitter,

In reactie op uw rapport over het onderzoek naar de gunning van de communicatieopdracht bij de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel, kan ik u medelen dat ik terzake geen verdere opmerkingen wens te formuleren. Ik sluit me aan bij de inhoud van het verslag.

Met oprechte groet,

Kris Peeters
Vlaams Minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur.