



Vlaams
Parlement

stuk **37** (2014) – Nr. 1
ingediend op 26 juni 2014 (2014)

Verslag

van het Rekenhof

over de verrekeningen bij het agentschap
Maritieme Dienstverlening en Kust.
Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken



Rekenhof



Verrekeningen bij het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust

Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, juni 2014



Rekenhof

Verrekeningen bij het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust

Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 24 juni 2014
Vlaams Parlement, Stuk 37 (2014) – Nr. 1

Inhoud

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Onderzoeksdomein	12
1.2 Onderzoeksaanpak	12
Hoofdstuk 2	
Financieel belang van de verrekeningen	15
2.1 Cijfergegevens 2010, 2011 en 2012	16
2.2 Conclusies	18
Hoofdstuk 3	
Oorzaken van verrekeningen	19
3.1 Dossierselectie	20
3.2 Verrekeningen door een onzorgvuldige voorbereiding	21
3.2.1 Conceptfouten en conceptwijzigingen	21
3.2.2 Onzorgvuldige opgestelde bestekken en opmetingsstaten	22
3.2.3 Onvoldoende kennis over de toestand van het bouwterrein	24
3.2.4 Laattijdige opstart gunningsprocedure	26
3.3 Conclusies	27
Hoofdstuk 4	
Rechtmatigheid van de verrekeningen	29
4.1 Normen	30
4.2 Inbreuken op de regels en voorschriften voor verrekeningen	32
4.2.1 Herziening van eenheidsprijzen	32
4.2.2 Onterechte schadevergoeding voor verminderde aannemingsom	33
4.2.3 Wezenlijke wijzigingen aan de opdracht tijdens de uitvoering	34
4.2.4 Onrechtmatige aanwending van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking	35
4.3 Conclusies	36
Hoofdstuk 5	
Verwijlinteresten	37
5.1 Wettelijke basis en voorschriften van zorgvuldig bestuur	38
5.2 Omvang van de verwijlinteresten	38
5.3 Belangrijkste oorzaken van de verwijlinteresten	39
5.4 Conclusies	41

Hoofdstuk 6

Door MDK gevoerd verrekeningenbeleid **43**

6.1	Voorkoming en beperking van verrekeningen	44
6.1.1	Doelstellingen	44
6.1.2	Maatregelen	44
6.1.3	Human resources	45
6.1.4	Opvolgingsinformatie	46
6.2	Afhandeling van verrekeningen en beperking van verwijlinteressen	47
6.2.1	Doelstellingen	47
6.2.2	Maatregelen	47
6.2.3	Rapportering en opvolging	49
6.3	Conclusies	49

Hoofdstuk 7

Algemene conclusies **51**

Hoofdstuk 8

Aanbevelingen **55**

Hoofdstuk 9

Reactie van de minister **57**

Bijlage 1

Grondig onderzochte aannemingen **59**

Bijlage 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken **61**

Samenvatting

Het Rekenhof heeft voor de jaren 2010, 2011 en 2012 de verrekeningen onderzocht die zich voordeden bij de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken bij het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK). MDK is een intern verzelfstandigd agentschap behorende tot het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW). Een verrekening is een overeenkomst die aannemer en bestuur opmaken als zich een wijziging voordoet in de aanneming. De verrekening stelt de hoeveelheid vast die nieuw of gewijzigd is in vergelijking met de geraamde hoeveelheid in het bestek. De verrekening bepaalt ook de verbeterde of overeengekomen prijzen die het gevolg zijn van de toevoegingen, wijzigingen of weglatingen.

Financieel belang van de verrekeningen

43 aannemingen, voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 35,6 miljoen euro, gaven aanleiding tot 7,1 miljoen euro verrekeningen in min en 7,1 miljoen euro verrekeningen in meer. Bij samentelling van de verrekeningen in meer en min voor deze werken, dus zonder saldering, maken deze verrekeningen 39,9% van het gecumuleerd inschrijvingsbedrag uit. Vooral de in 2010 beëindigde aannemingen brachten een groot bedrag aan werken in meer en in min mee: de gecumuleerde (*i.e.* niet-gesaldeerde) verrekeningenbedragen maakten 53,4% uit van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag. Dat wijst op belangrijke wijzigingen van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan. Bij een aantal aannemingen gaven de bevolen belangrijke minwerken aanleiding tot schadevergoedingen die MDK moest uitbetalen aan de aannemers als compensatie voor de niet-uitgevoerde werken.

Oorzaken van de verrekeningen

Het Rekenhof heeft aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen doorgelicht. Het selecteerde aannemingen waarvan het inschrijvingsbedrag minimum 150.000 euro bedroeg, waarvan het saldo van de verrekeningen minimum 15% van de initiële aannemingsom bedroeg en waarvan de verrekeningen in meer en min bij elkaar opgeteld (dus niet gesaldeerd) minimum 30% van de initiële aannemingsom uitmaakten. Het ging om 11 aannemingsdossiers. Zij maakten samen 30,6% uit van het inschrijvingsbedrag van alle 43 opgeleverde aannemingen.

Deze doorlichting leerde dat de verrekeningen in belangrijke mate te wijten waren aan een gebrekkige voorbereiding van de aannemingen: onzorgvuldig uitgevoerd geotechnisch grondonderzoek, onvoldoende kennis van de toestand van het bouwterrein, gebrekkige technische voorstudies, onzorgvuldig opgestelde bestekken en opmetingsstaten, een laattijdig opgestarte gunningsprocedure en omvangrijke aanpassingen aan de aanneming door conceptwijzigingen tijdens de uitvoering ervan. Het agentschap MDK onderkent de problematiek en heeft ondertussen een aantal maatregelen getroffen om de voorbereiding van de aannemingen zorgvuldiger te doen verlopen.

Rechtmatigheid van de verrekeningen

Bij sommige aannemingen heeft de uitbreiding tijdens de uitvoering zodanige proporties aangenomen – met meerwerkenpercentages tot 189% – dat eigenlijk sprake was van een nieuwe aanneming. Een dergelijke uitbreiding vormt een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging en ondermijnt het wettelijk vastgelegd principe van de forfaitaire prijs.

Het Rekenhof stelde nog andere inbreuken vast op de overheidsopdrachtenregelgeving. Zo bleek een verrekening in werkelijkheid een onderhands toegewezen opdracht te zijn, die MDK aan de mededinging had moeten onderwerpen. Ook vroeg MDK bijna nooit om een herziening van de eenheidsprijs voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtrof van de vermoedelijke hoeveelheid. MDK betaalde ook een schadevergoeding uit die bijna driemaal zoveel bedroeg als wat maximaal op grond van de algemene aannemingsvoorwaarden (AAV) verschuldigd was.

Verwijlinteresten

Op alle in 2010, 2011 en 2012 opgeleverde aannemingen voor in totaal 35,6 miljoen euro, heeft MDK 445.240 euro verwijlinteresten betaald of 1,2% van het totale inschrijvingsbedrag. Een vergelijking met de verwijlinterestenbedragen opgenomen in de auditrapporten *Verrekeningen Waterwegen en Zeekanaal (W&Z)* en *Verrekeningen Afdeling Maritieme Toegang (AMT)*, leert dat van de drie waterwegbeheerders de verhouding inschrijvingsbedragverwijlinteresten bij MDK de minst gunstige is (0,9% bij W&Z en 0,1% bij de AMT). MDK waakt onvoldoende over de doorlooptijden van verrekeningendossiers om verwijlinteresten te beperken. Het agentschap maakt ook onvoldoende gebruik van ramingsstaten. Het zorgt evenmin voor een snelle betaling van onbetwiste gedeelten van de vorderingsstaat, zo nodig na ambtshalve goedkeuring van de verrekening. Het past ten slotte onvoldoende de maatregelen toe ter beperking van verwijlinteresten die de diverse dienstorders en omzendbrieven van MDK en het departement MOW voorschrijven.

Beleid van MDK op het vlak van verrekeningen

MDK heeft geen specifieke doelstellingen geformuleerd voor het beheer van verrekeningen. Het instrumentarium waarover MDK beschikt om haar verrekeninggedrag onder controle te houden, werkt onvoldoende in de praktijk, o.a. door een gebrekkige naleving ervan. Bijkomende maatregelen zijn noodzakelijk.

Reactie van de minister

Op 5 mei 2014 aanvaardde de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken de conclusies en aanbevelingen van het auditrapport en vermeldde zij een aantal initiatieven van MDK voor een betere voorbereiding van de aannemingen van werken.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Onderzoeksdomein

Het Rekenhof heeft voor de jaren 2010, 2011 en 2012 de verrekeningen onderzocht die zich voordeden bij de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken bij het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust (verder afgekort als MDK). MDK is een intern verzelfstandigd agentschap behorende tot het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (verder afgekort als beleidsdomein MOW).

Volgens de algemene aannemingsvoorwaarden (verder afgekort als AAV) is een verrekening een overeenkomst die aannemer en bestuur opmaken als zich een wijziging voordoet in de aanneming¹. De verrekening stelt de hoeveelheid vast die nieuw of gewijzigd is in vergelijking met de geraamde hoeveelheid in het bestek. De verrekening bepaalt ook de verbeterde of overeengekomen prijzen die het gevolg zijn van de toevoegingen, wijzigingen of weglatingen².

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof heeft nagegaan of MDK ervoor zorgt dat de verrekeningen binnen aanvaardbare grenzen blijven en of het agentschap ze zorgvuldig en tijdig afhandelt. Daarbij zocht het een antwoord op de volgende vragen:

- Wat is het financiële belang van de verrekeningen op in 2010, 2011 en 2012 afgeronde werken?
- Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de verrekeningen?
- Vertonen de verrekeningen een rechtmatig karakter?
- Handelt MDK de verrekeningen op een zorgvuldige en tijdige wijze af, met beperking van verwijlinteressen?
- Welk beleid voert MDK om verrekeningen te beperken en zorgvuldig af te handelen?

Bij zijn audit heeft het Rekenhof de volgende normenbronnen gehanteerd:

- de Europese en Belgische regelgeving op de overheidsopdrachten;
- de voor verrekeningen relevante interne richtlijnen van MDK, alsmede relevante dienstorders en omzendbrieven van het departement MOW;
- de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU) over de mogelijkheid een overheidsopdracht tijdens zijn uitvoering uit te breiden;
- de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de verplichting tot deugdelijke en zorgvuldige besluitvorming.

¹ Artikelen 15, §1, 42, §1, en 44 van de AAV. De algemene aannemingsvoorwaarden, die een bijlage vormen bij het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, bevatten de nadere regels voor de uitvoering van overheidsopdrachten. Artikel 2, 18° van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies van openbare werken – dat het koninklijk besluit van 26 september 1996 en de AAV vervangt – definieert het begrip verrekening voor het eerst formeel: verrekening: document opgesteld door de aanbestedende overheid tot aanpassing van de samenvattende opmeting of de inventaris met de becijferde vaststelling: a) van de werkelijke hoeveelheden in geval van een opdracht of een post tegen prijslijst; b) van de nieuwe of gewijzigde hoeveelheden en de overeengekomen of herziene prijzen die voortvloeien uit eender welke toevoegingen, weglatingen of wijzigingen met betrekking tot de opdracht.

² Een aanneming kan in beginsel niet zonder verrekening worden afgesloten als in het bestek vermoedelijke hoeveelheden zijn opgenomen. Pas na uitvoering van de aanneming kan een definitieve afrekening van de hoeveelheden worden opgemaakt en op dat moment zijn regularisaties in meer en/of in min nodig.

Het onderzoek steunde in het bijzonder op:

- documenten (o.a. dienstorders en procedurevoorschriften);
- bij MDK beschikbare ondervragings- en rapporteringstools;
- door MDK bezorgde verrekeningenoverzichten;
- 11 geselecteerde verrekeningendossiers;
- schriftelijk door MDK beantwoorde vragen.

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 26 maart 2013 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken en de administrateur-generaal van het agentschap MDK.

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof het voorontwerp van het auditverslag op 21 januari 2014 voorgelegd aan de administrateur-generaal van het agentschap MDK. Het heeft zijn commentaar, verstrekt met brief van 20 februari 2014, verwerkt in een ontwerpverslag dat het op 25 maart 2014 heeft overgezonden aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Het antwoord van de minister van 5 mei 2014 is als bijlage 2 opgenomen en wordt toegelicht in hoofdstuk 9.

Financieel belang van de verrekeningen

Hoofdstuk

2

2.1 Cijfergegevens 2010, 2011 en 2012

De onderstaande tabel overziet de in 2010, 2011 en 2012 opgeleverde aannemingen van werken bij MDK en de daarop aangerekende verrekeningen in meer en min. De audit richtte zich alleen op opgeleverde aannemingen, omdat die het meest relevante beeld geven van het verrekeninggedrag van de entiteit. Na saldering van de gecumuleerde verrekeningsbedragen in meer en in min, brachten de 43 opgeleverde aannemingen 2010-2012 in totaal een vermindering van het initieel gecumuleerd aannemingsbedrag van 28.862 euro mee (circa 0,1% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag)³.

Tabel 1 – In 2010, 2011 en 2012 opgeleverde MDK-aannemingen met verrekeningen in meer en min

	Opgeleverde aannemingen	Gecumuleerd aannemingsbedrag (euro)	Gecumuleerde verrekeningen in min (euro)	% in min	Gecumuleerde verrekeningen in meer (euro)	% in meer	Saldo gecumuleerde verrekeningen	% saldo
2010	14	12.508.948,67	-3.606.892,47	28,8%	3.078.280,36	24,6%	-528.612,11	-4,2%
2011	12	10.783.557,05	-1.541.672,90	14,3%	1.459.750,41	13,5%	-81.922,49	-0,8%
2012	17	12.356.638,40	-1.977.540,67	16%	2.559.213,35	20,7%	581.672,68	4,7%
Totaal	43	35.649.144,12	-7.126.106,04	20%	7.097.244,12	19,9%	-28.861,92	-0,1%

Worden de verrekeningen in meer en in min als absolute cijfers opgeteld en niet gesaldeerd, dan bedragen zij ruim 14,2 miljoen euro (39,9% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag van 35,6 miljoen euro)⁴. Deze oefening is niet onbelangrijk aangezien zij ook de aannemingen in beeld brengt waarvan belangrijke verrekeningen in min en in meer weliswaar een nulsaldo benaderen, maar in de praktijk – door de belangrijke meer- en minwerken – *de facto* aanleiding geven tot een andere aanneming dan die welke oorspronkelijk werd gegund.

Tabel 2 – In 2010-2012 opgeleverde MDK-aannemingen met verrekeningen in meer en min (niet gesaldeerd)

	Opgeleverde aannemingen	Gecumuleerd aannemingsbedrag (euro)	Gecumuleerde verrekeningen in min (euro)	Gecumuleerde verrekeningen in meer (euro)	Gecumuleerde verrekeningen in meer en in min (niet gesaldeerd)	% t.o.v. initieel bedrag
2010	14	12.508.948,67	-3.606.892,47	3.078.280,36	6.685.172,83	53,4%
2011	12	10.783.557,05	-1.541.672,90	1.459.750,41	3.001.423,31	27,8%
2012	17	12.356.638,40	-1.977.540,67	2.559.213,35	4.536.754,02	36,7%
Totaal	43	35.649.144,12	-7.126.106,04	7.097.244,12	14.223.350,16	39,9%

³ Ter vergelijking: bij de audit van het Rekenhof over de verrekeningen van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal (Stuk 37-E (2011-2012) – Nr. 1, p. 16) ging het om 261 aannemingen van werken, die in 2009 en 2010 werden opgeleverd voor een gecumuleerd inschrijvingsbedrag van 102,6 miljoen euro. Daarop werd, na saldering van verrekeningen in meer en in min, 10,4 miljoen euro betaald (10,1% van het inschrijvingsbedrag). Bij de audit van het Rekenhof over de verrekeningen van de Afdeling Maritieme Toegang (Stuk 37-K (2012-2013) – Nr. 1, p. 16) ging het om 36 aannemingen van werken, die in 2010 en 2011 werden opgeleverd voor een gecumuleerd inschrijvingsbedrag van 165,2 miljoen euro. Daarop werd, na saldering van verrekeningen in meer en in min, 28,7 miljoen euro betaald (17,4% van het inschrijvingsbedrag).

⁴ Ter vergelijking: bij de audit van het Rekenhof over de verrekeningen van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal (Stuk 37-E (2011-2012) – Nr. 1, p. 16) bedroeg het niet-gesaldeerde bedrag van de verrekeningen in meer en in min voor de 261 aannemingen 64,6 miljoen euro (63% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag); bij de audit van het Rekenhof over de verrekeningen van de Afdeling Maritieme Toegang (Stuk 37-K (2012-2013) – Nr. 1, p. 16) bedroeg het niet-gesaldeerde bedrag van de verrekeningen in meer en in min voor de 36 aannemingen 46,6 miljoen euro (28,2% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag).

Vooral de aannemingen die in 2010 eindigden, brachten een groot bedrag aan werken in meer en in min mee: de gecumuleerde verrekeningenbedragen maakten 53,4% uit van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag. Bij acht van de in 2010-2012 opgeleverde aannemingen bedraagt het gecumuleerde verrekeningenbedrag meer dan 50% van het initiële aannemingsbedrag. In vier daarvan overschrijden de gecumuleerde verrekeningen zelfs meer dan 100% van het inschrijvingsbedrag (in één van deze vier gevallen zelfs 235%). De onderstaande tabel geeft een overzicht van de in 2010-2012 opgeleverde aannemingen waarvan de niet gesaldeerde verrekeningen meer dan 100% van het inschrijvingsbedrag uitmaakten.

Tabel 3 – In 2010, 2011 en 2012 opgeleverde aannemingen MDK waarvan de verhouding niet gesaldeerd bedrag verrekeningen t.o.v. het inschrijvingsbedrag groter is dan 100%

Besteknummer	Omschrijving	Initieel bedrag aanneming (euro)	Verrekening in min (euro)	Verrekening in meer (euro)	niet-gesaldeerde verrekeningen t.o.v. inschrijvingsbedrag
16EH/06/19	Aanneming Nieuwpoort – Opbraak van de onderwaterglooijing (nr. 2 in bijlage 1)	319.722,19	-72.116,61	252.666,11	324.782,72 of 101,58%
16EH/07/21	Aanneming Opruiming camping Jacques Jr.(Christal Palace) te Westende (nr. 3 in bijlage 1)	749.626,85	-8.488,65	887.188,38	895.677,03 of 119,48%
16EH/09/07	Aanneming Knokke-Heist – Gedeeltelijk afbreken van strandhoofd nr 51 (nr. 9 in bijlage 1)	175.000,00	-80.282,00	330.647,72	410.929,72 of 234,82%
16EH/05/23	Aanneming Haven van Nieuwpoort – Uitbreiding linkeroever – fase 5 (nr. 11 in bijlage 1)	989.000,00	-448.350,05	793.761,09	1.242.111,14 of 125,59%

Bij deze aannemingen hebben de wijzigingen tijdens de uitvoering zodanige proporties aangenomen dat in feite en in rechte sprake is van een andere aanneming. Bovendien wijzigde de uitbreiding van de aannemingen tijdens hun uitvoering met belangrijke percentages meerwerken – in een welbepaald geval tot 189%⁵ – het economische evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de aannemer op een wijze die de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet bedoelden. In deze gevallen rijst de vraag wat is overgebleven van de wettelijk vastgelegde beginselen van de forfaitaire prijs en de mededinging (zie verder hoofdstuk 4).

Bij twee aannemingen hebben de bevolen minwerken aanleiding gegeven tot schadevergoedingen die MDK moest uitbetalen aan de aannemers als compensatie voor niet-uitgevoerde werken. Terwijl bij verrekeningen in meer daadwerkelijk meerwerken plaatsvinden, staat bij een inperking van de aanneming tegenover de betaalde schadevergoeding geen tegenprestatie van de aannemer.

⁵ Aanneming Knokke-Heist – gedeeltelijk afbreken van strandhoofd nr. 51: 175.000 euro initieel inschrijvingsbedrag en 330.648 euro meerwerken (189% van het inschrijvingsbedrag).

Tabel 4 – Geselecteerde aannemingen met bevolen minwerken die als gevolg daarvan aanleiding gaven tot schadevergoedingen

Besteknummer	Omschrijving	Initieel bedrag (euro)	Verrekening in min (euro)	Verrekening in meer (euro)	Gesaldeerd verrekeningen-bedrag	Betaalde schadevergoeding (euro)
16EH/04/15	Bouwen van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort (nr. 6 in bijlage 1)	2.427.656	2.001.154	194.575	-1.806.579	363.798
16EH/01/42	Haven van Nieuwpoort – Renovatie westeroever havengeul Storm-Kattesas (nr. 5 in bijlage 1)	1.929.744	840.266	343.495	-496.771	64.814
Totaal		4.357.400	2.841.420	538.070	-2.303.350	428.612

2.2 Conclusies

Een aantal aannemingen van werken die in de periode 2010-2012 aan MDK zijn opgeleverd, kenden tijdens hun uitvoering belangrijke wijzigingen:

- 43 aannemingen, voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 35,6 miljoen euro, gaven aanleiding tot 7,1 miljoen euro verrekeningen in min en 7,1 miljoen euro verrekeningen in meer.
- Bij samentelling van de verrekeningen in meer en min voor deze werken, dus zonder saldering, maken deze verrekeningen 39,9% van het gecumuleerd inschrijvingsbedrag uit.

Vooraf de in 2010 beëindigde aannemingen brachten een groot bedrag aan werken in meer en in min mee: de gecumuleerde (i.e. niet-gesaldeerde) verrekeningenbedragen maakten 53,4% uit van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag.

De aanzienlijke uitbreiding van sommige aannemingen tijdens hun uitvoering wijzigde het economische evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de aannemer op een manier die de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet bedoelden. Dat vormt een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging en ondermijnt het wettelijk vastgelegde principe van de forfaitaire prijs.

Ook hebben de bevolen belangrijke minwerken bij twee aannemingen aanleiding gegeven tot in totaal 428.612 euro schadevergoedingen die MDK moest betalen aan aannemers als compensatie voor niet-uitgevoerde werken. Tegenover deze schadevergoedingen staan geen tegenprestaties van de aannemer.

Oorzaken van verrekeningen

Hoofdstuk

3

3.1 Dossierselectie

Het Rekenhof heeft een selectie van in 2010, 2011 en 2012 opgeleverde aannemingen van werken aan een nader onderzoek onderworpen om na te gaan wat de oorzaak was van de verrekeningen. Daarbij heeft het de volgende selectiecriteria cumulatief toegepast:

- het inschrijvingsbedrag van de aanneming bedraagt minimaal 150.000 euro en
- het saldo van de verrekeningen (verrekeningen in meer minus verrekeningen in min) geënt op deze aanneming bedraagt minimum 15% van de initiële aannemingsom en
- de verrekeningen in meer en min bij elkaar opgeteld (dus niet gesaldeerd) bedragen minimum 30% van de initiële aannemingsom.

Van de 43 aannemingen opgeleverd in de periode 2010-2012, voldeden er 11 (25,6%) aan deze criteria. Het initieel inschrijvingsbedrag van de 11 geselecteerde aannemingen bedroeg in totaal 10,9 miljoen euro. Dat is 30,7% van het totale inschrijvingsbedrag van alle 43 opgeleverde aannemingen (35,6 miljoen euro). De onderstaande tabel vat deze totalen samen. Bijlage 1 biedt een volledig overzicht van de geselecteerde aannemingen.

Tabel 5 – Inschrijvingsbedrag en verrekeningen bij de 11 geselecteerde aannemingen

	Aantal doorgelichte aannemingen	Initieel inschrijvingsbedrag (in euro)	Aantal verrekeningen op die aannemingen	Saldo verrekeningen (in euro)	Verrekeningen niet-gesaldeerd (in euro)
2010	8	9.081.324	23	-370.464	6.380.173
2011	0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2012	3	1.867.038	11	854.757	2.003.798
Totaal	11	10.948.362	34	484.293	8.383.972

Van het niet-gesaldeerde, maar gecumuleerde totaal van alle verrekeningen in min en in meer op de 43 opgeleverde aannemingen, maken de verrekeningen op de 11 geselecteerde aannemingen 58,9% uit (8.383.972 euro op 14.223.350 euro). Het gesaldeerde geglobaliseerde bedrag aan verrekeningen van de 11 geselecteerde aannemingen bedraagt 484.293 euro in meer.

Uit het dossieronderzoek van de 11 geselecteerde aannemingsdossiers bleek dat de verrekeningen bij 10⁶ aannemingen in belangrijke mate te wijten waren aan tekortkomingen van MDK. Zij hielden hoofdzakelijk verband met een gebrekkige voorbereiding van de aannemingen⁷. Deze verrekeningen worden besproken in §3.2. Zij omvatten vaak belangrijke overschrijdingen van de vermoedelijke hoeveelheden uit het bestek, alsook wijzigingen en uitbreidingen van de werken tijdens hun uitvoering die meestal buiten mededinging als OP-posten tot stand kwamen. OP-posten zijn aannemingsposten waarin het bestek niet heeft voorzien en waarvan de prijs is overeengekomen in onderhandelingen tussen de aanbestedende overheid en de

⁶ Bij één geselecteerde aanneming (Aanneming Nieuwpoort – Opbraak van de onderwaterglooiing – nr. 2 in bijlage 1) rees een betwisting tussen MDK en de aannemer, die het voorwerp is van een gerechtelijke procedure, op 30 maart 2012 door de aannemer ingeleid bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Omdat de samenloop van een gerechtelijke procedure en een onderzoek door het Rekenhof niet wenselijk is en vanuit de bekommernis de rechtsgang op generlei wijze te beïnvloeden, wenst het Rekenhof in dit dossier over de oorzaak van en de verantwoordelijkheid voor de gerealiseerde meerkosten geen inhoudelijk standpunt in te nemen.

⁷ De hierna gehanteerde classificatie van oorzaken sluit aan bij de dossierstudie en beoogt geen wetenschappelijkheid. Het was niet de bedoeling een exhaustieve en exclusieve classificatie te ontwikkelen.

aannemer⁸. Bij sommige van de onderzochte aannemingen diende MDK na de aanbesteding, door de gebrekkige voorbereiding ervan, omvangrijke delen van de werken te schrappen, wat aanleiding gaf tot schadevergoedingen.

3.2 Verrekeningen door een onzorgvuldige voorbereiding

3.2.1 Conceptfouten en conceptwijzigingen

Bouw van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort (bijlage 1, nr. 6)

Deze aanneming bestond uit twee deelcontracten. De gekozen inschrijver schreef in voor in totaal 2.427.656 euro: 1.725.787 euro voor het eerste deelcontract en 701.869 euro voor het tweede. Alleen het eerste deelcontract werd uiteindelijk gegund. Op het eerste deelcontract werden vier verrekeningen geënt. De verrekeningen 2, 3 en 4 en een schadeclaim die uitmondde in een dading, zijn het gevolg van een gebrekkige voorstudie, uitgevoerd door het architectenbureau dat door MDK bij de voorbereidende studie tijdens de ontwerpfasen was aangesteld⁹. Al naar aanleiding van de detailstudie door de aannemer bij het begin van de aanneming rezen ernstige vragen bij, onder meer, de stabiliteit en de doorbuiging van het ontwerp en ontstond meermaals discussie over de correctheid en volledigheid van de beschikbare rekennota's¹⁰. Nieuwe studies en rekennota's dienden te worden opgemaakt en een gewijzigd ontwerp moest worden voorgelegd. Deze bijkomende studiestudies werden opgenomen in een tweede verrekening, voor een bedrag in meer van 6.290 euro. Uiteindelijk bleek dat het voorliggende concept nog altijd ernstige gebreken vertoonde en werd geconcludeerd dat zelfs een nieuwe aanpassing nog geen zekerheid kon bieden over de gebruikersveiligheid en de functionaliteit van de installaties. MDK besliste daarom de werken voor de aanmeerinfrastructuur (in totaal 1.197.778 euro) niet uit te voeren. Deze schrapping gaf aanleiding tot een schadevergoeding van 363.798 euro. Wat het eerste deelcontract betreft werd in totaal slechts 418.110 euro van de 1.725.788 euro werken gerealiseerd.

Nieuwpoort, renovatie Westeroever havengeul Storm-Kattesas (bijlage 1, nr. 5)

MDK moest het initieel voorgestelde concept van deze aanneming wijzigen tijdens de uitvoering. Het ging bij de voorbereiding van de opdracht uit van het op dat ogenblik voorliggende concept van de later te realiseren uitbreiding van de jachthaven. Na de aanbesteding en verdere studie door de stuurgroep van het *Strategisch Projectgebied Nieuwpoort*, waarvan MDK deel uitmaakt, werd dit initiële concept verlaten. Door de keuze voor een variëteit uitbreiding van de jachthaven was de in de aanneming voorziene aanleg van een fiets- en wandelpad niet

⁸ OP-posten zijn risicovol doordat ze buiten de gewone gunningsprocedure en dus zonder mededinging tot stand komen.

⁹ Inmiddels vorderde MDK de veroordeling van het architectenbureau voor de rechtbank van eerste aanleg te Veurne voor een bedrag van 975.154 euro. In zijn brief van 20 februari 2014 heeft de administrateur-generaal van MDK meegedeeld dat ten gevolge van de gebrekkige ondersteuning door studiebureaus, op heden externe ondersteuning wordt beperkt en enkel voor specifieke doeleinden aangewend.

¹⁰ Het Rekenhof heeft MDK verzocht mee te delen of het de haalbaarheid, functionaliteit en deugdelijkheid van het door het architectenbureau voorgestelde ontwerp heeft nagekeken of minstens marginaal heeft getoetst voorafgaand aan het in mededinging stellen van de werkenopdracht. Op 4 juni 2013 erkende de administrateur-generaal dat zo'n marginale toetsing niet had plaatsgevonden.

meer uitvoerbaar. De schrapping ervan uit de aanbesteding leidde in de eindverrekening tot een bedrag in min van 791.529 euro. De aannemer kreeg een totale schadevergoeding van 295.390 euro, exclusief verwijlinteressen, voor de laattijdige aanvatting van de werken, de opgelegde stilligperiodes en de vermindering van de aannemingssom.

3.2.2 Onzorgvuldige opgestelde bestekken en opmetingsstaten

Bouw van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort (bijlage 1, nr. 6)

Verrekening 1 ten bedrage van 17.444 euro in min vloeide voort uit een fout in het bestek en de plannen, waarbij twee posten voor verschillende types damplanken uit de twee deelcontracten met elkaar werden omgewisseld. De vervanging van de verkeerde damplanken bracht een prijsvermindering mee.

Nieuwpoort, renovatie Westeroever havengeul Storm-Kattesas (bijlage 1, nr. 5)

Behalve de laattijdige verkrijging van de bouwvergunning en andere problemen bij de voorbereiding van de opdracht (zie 3.2.1), lagen diverse onzorgvuldigheden bij de opmaak van het bestek en de opmetingsstaat aan de basis van een eerste verrekening van 109.388 euro in meer (waarvan 74.559 euro buiten mededinging tot stand gekomen middels OP-posten) en 48.737 euro in min. Deze onzorgvuldigheden betroffen o.m.: een onaangepaste veiligheidscoördinatie¹¹, ontbrekende bestekposten, tegenstrijdigheden tussen beschrijving en detailtekeningen en de werkelijke situatie, niet voorziene aanpassingen aan het tracé van de riolering en aan het type roosters en deksels¹². Een tweede verrekening, tevens eindverrekening, bevat 234.107 euro in meer als gevolg van een minder zorgvuldige inschatting van de vermoedelijke hoeveelheden van sommige posten.

Nieuwpoort, uitbreiding Linkeroever, fase 1 (bijlage 1, nr. 10)

Een minder zorgvuldige inschatting van de vermoedelijke hoeveelheden van een aantal bestekposten gaf aanleiding tot een verrekening nr. 2 van 120.077 euro in meer (17% van het inschrijvingsbedrag) voor de aanpassing van de vermoedelijke hoeveelheden aan de werkelijk uitgevoerde.

Blankenberge, aanleg infrastructuur ambachtszone voor jachthavengebonden activiteiten (bijlage 1, nr. 7)

Een minder zorgvuldige inschatting van de vermoedelijke hoeveelheden van de bestekpost voor de afvoer en verwerking van slib ten gevolge van een onvolledig geotechnisch rapport (zie 3.2.3) gaf aanleiding tot 238.400 euro meerkosten (18% van het inschrijvingsbedrag).

¹¹ Het KB betreffende tijdelijke en mobiele bouwplaatsen dateert van 25 januari 2001 en werd gepubliceerd in het BS van 7 februari 2001, terwijl de opdracht werd gepubliceerd in het *Bulletin der Aanbestedingen* op 28 september 2001, d.i. ruim zeven maanden later.

¹² Nochtans blijkt uit de notulen van het college van burgemeester en schepenen van de stad Nieuwpoort van 7 mei 2001 de wenselijkheid het voorontwerp van bestek, opgemaakt door het studie bureau dat de stad aanstelde, op een aantal van de vermelde punten aan te passen.

Knokke-Heist, gedeeltelijk afbreken van strandhoofd 51 (bijlage 1, nr. 9)

Onduidelijkheden in het bestek, o.m. over de uitvoeringstermijn, gaven aanleiding tot stillegging van de werf en de toekenning van 79.481 euro schadevergoeding.

Nieuwpoort, uitbreiding jachthaven, linkeroever, fase 5, bouw van een stroombreker ter hoogte van De Kromme Hoek (bijlage 1, nr. 11)

Deze aanneming kende zeven verrekeningen (inclusief de eindverrekening) voor in totaal 793.761 euro in meer (80% van het gunningsbedrag) en 448.350 euro in min (45%). De meerwerken bestonden hoofdzakelijk uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-prijzen (631.615 euro of 64% van het inschrijvingsbedrag). Het merendeel van de verrekeningen is het gevolg van een onzorgvuldige voorbereiding van de opdracht en van fouten in de aanbestedingsdocumenten:

- Het bestek, dat werd opgemaakt in 2006, hield ten onrechte geen rekening met de nieuwe – strengere – norm NBN B15-001 (2004). Dit gaf aanleiding tot verrekening 2 (7.997 euro aan OP-posten in meer).
- In het bestek was voorzien om de tredebalken te bevestigen met behulp van thermisch verzinkte ankers. Tijdens de uitvoering van de werken werd geopteerd voor een ander type bevestiging omdat uit ervaring bleek dat thermisch verzinkte onderdelen een korte levensduur hebben aan de kust. De meerkost hiervan werd eveneens als OP-post opgenomen in verrekening 3.
- Aangezien de funderingswijze in het bestek technisch onhaalbaar was in tijgebonden zones³, werkten de aannemer en zijn studiebureau een alternatief uit dat zich vertaalde in 235.729 euro OP-posten in meer en 267.129 euro posten in min. Uiteindelijk resulteerde dat in een eerste verrekening in meer van 14.961 euro OP-posten. Vervolgens bleek dat de aannemer de aangepaste fundering bijkomend moest verankeren. De meerkosten daarvan werden als OP-post opgenomen in verrekening 3.
- Na bijkomend nazicht van de stroombreker en toetsing aan de lokale omstandigheden bleek dat de opbouw ervan waarin het bestek voorzag, niet de beste resultaten opleverde. Het bestuur werkte daarom tijdens de uitvoering van de werken een nieuw ontwerp uit. Dat leidde tot verrekening 4 van 104.805 euro OP-posten in meer (141.894 euro in meer en 37.089 euro in min).
- Het bestek voor de stroombreker voorzag in het plaatsen van buispalen in de glooiing. Tijdens de uitvoering bleek dat ten gevolge van de plaatsing van deze palen bijkomende werken nodig waren, die niet voorzien waren in het bestek. MDK erkent dat het deze bijkomende werken had moeten opnemen in het bestek. De 196.504 euro meerkosten (OP-posten) werden opgenomen in verrekening 5.
- Een aantal meerwerken, opgenomen in verrekening 6 in de vorm van OP-posten, bleek noodzakelijk door fouten in de plannen of lacunes in het bestek.

Zelzatebrug, bedieningsgebouw, algemene renovatie, fase 2 (bijlage 1, nr. 8)

Op deze aanneming moest MDK in totaal 403.195 euro meerwerken bevelen op een inschrijvingsbedrag van 1.115.129 euro, hoofdzakelijk buiten mededinging. Uit het administratief

³ MDK bevestigde dat het fout was deze werkwijze in het bestek te voorzien.

dossier van de aanneming blijkt dat MDK het merendeel ervan had kunnen voorzien en in mededinging stellen door een meer zorgvuldige voorbereiding van de aanneming en opmaak van het bestek en de opmetingsstaat. Op 4 juni 2013 ging MDK akkoord met deze opmerking. Om budgettaire redenen bleven een aantal zaken bij de opmaak buiten het bestek. In de uitvoeringsfase bleek dat dit een verkeerde keuze was uit het oogpunt van kostenefficiëntie (samenhang van werken en gebundelde aanpak) en bouwtechnisch (verborgen gebreken en onvoorziene renovatiewerken).

3.2.3 Onvoldoende kennis over de toestand van het bouwterrein

Knokke-Heist, gedeeltelijk afbreken van strandhoofd 51 (bijlage 1, nr. 9)

Tijdens de uitvoering van de werken kwam tot uiting dat de werkelijke situatie niet overeenstemde met de bestekbepalingen. Zo bleek een grotere hoeveelheid stenen aanwezig te zijn ter hoogte van sectie C van het af te breken strandhoofd. Sommige van deze stenen bleken bovendien van een groter kaliber te zijn dan ingeschat. Bovendien was sectie C veel breder dan op de plannen, zodat de stenen zich verder van de middellijn van het strandhoofd bevonden. Dat gaf aanleiding tot een verrekening, tevens eindverrekening, van 250.366 euro, met 330.648 euro werken in meer (waarvan 215.610 euro in OP-posten).

Volgens de administrateur-generaal van het agentschap MDK diende deze aanneming onder publieke druk snel te worden gerealiseerd en uitgevoerd waardoor de afdeling Kust van zijn agentschap over onvoldoende tijd beschikte om het aannemingsdossier voldoende grondig voor te bereiden, wat een weerslag heeft gehad op de opmaak van een correct bestek en meetstaat¹⁴.

Jacht- en vissershaven Zeebrugge, bouw nieuwe basisinfrastructuur Albert I-dok (bijlage 1, nr. 1)

Deze aanneming voor 241.985 euro kende twee verrekeningen voor in totaal 118.211 euro in meer (49% van het gunningsbedrag), waarvan 61.218 euro OP-prijzen zonder mededinging, en 16.615 euro in min. Deze verrekeningen vloeiden voort uit een minder zorgvuldige voorbereiding van de aanneming:

- De gegevens en plannen waarop het concept steunde, bleken niet in overeenstemming te zijn met de werkelijke situatie. Hierdoor moesten de buispalen tijdens de uitvoeringsfase drie meter verplaatst worden. De aannemer maakte daarop een nieuw inplantingsplan, dat MDK goedkeurde. Bij uitvoering ervan bleek dat de aannemer de palen echter geen drie meter had opgeschoven vanuit de oorspronkelijke positie, maar ten opzichte van de kaai. Daardoor raakten de vlottende steigers bij laag water klem. Dat maakte nieuwe pontons noodzakelijk. MDK erkende dat het de nieuwe inplanting verkeerd communiceerde en dat die niet ten laste kan worden gelegd van de aannemer.
- Tijdens de uitvoering van de werken bleek dat de plaatsing van de toegangstrap niet optimaal was. MDK besliste dan ook de inplanting van de trap te wijzigen.

¹⁴ Schrijven d.d. 20 februari 2014.

Opruiming camping Jaques Jr. (Cristalpalace) te Westende (bijlage 1, nr. 3)

Op deze aanneming, toegewezen voor 749.627 euro, werden twee verrekeningen geënt voor een gesaldeerd totaal van 878.700 euro of 117% van het inschrijvingsbedrag (887.188 euro in meer en 8.489 euro in min). Dit vloeide vooral voort uit een onzorgvuldig voorafgaand inspectieonderzoek, op grond waarvan MDK de hoeveelheden onder het zand aanwezige afval en bunkerresten onderschatte. Op 31 juli 2013 gaf de administrateur-generaal aan dat MDK, en meer bepaald de afdeling Kust, voortaan in het tweewekelijks overleg met de projectingenieurs meer aandacht moet geven aan de tijdige voorbereiding van de projectdossiers en, onder meer, de tijdige uitvoering van aanvullende bodemonderzoeken.

Volgens de administrateur-generaal van het agentschap MDK diende ook deze aanneming onder publieke druk snel te worden gerealiseerd en uitgevoerd waardoor de afdeling Kust van zijn agentschap over onvoldoende tijd beschikte om het aannemingsdossier voldoende grondig voor te bereiden¹⁵.

Blankenberge, aanleg infrastructuur ambachtszone voor jachthavengebonden activiteiten (bijlage 1, nr. 7)

De aanneming werd na een openbare aanbesteding gegund voor 1.311.640 euro. MDK gaf opdracht voor 410.824 euro aan meerwerken (31% van het initiële gunningsbedrag), hoofdzakelijk voortvloeiend uit een onzorgvuldige voorbereiding van de aanneming. Zo bleek tijdens de uitvoering dat, omwille van de aanwezigheid van nutsleidingen, een grotere hoeveelheid bijkomende damplanken ter hoogte van de gebouwen noodzakelijk waren en werden de hoeveelheden wapeningsstaal voor een bodemplaats van gewapend beton te laag ingeschat. Het grootste aandeel van de meerkost, 238.400 euro, betrof de meerprijs voor het afvoeren en verwerken van slib in de ondergrond. Volgens MDK bleek pas tijdens de uitvoering van de werken dat zich op niet gesondeerde delen van de te dempen put grotere sliblagen en lagen met slechte grond bevonden, die verwijderd moesten worden. Tekeningen wijzen uit dat de sondering maar een zeer beperkt deel van de terreinrand betrof, en niet het terreinmiddelen. Het Rekenhof concludeerde dan ook dat het sonderingsonderzoek onzorgvuldig verliep. MDK heeft het studiebureau dat het sonderingsrapport heeft opgesteld, echter niet in gebreke gesteld.

Nieuwpoort, uitbreiding Linkeroever, fase 1 (bijlage 1, nr. 10)

Deze aanneming, voor oorspronkelijk 703.038 euro, kende behalve de eindverrekening nog twee verrekeningen, voor een gecumuleerd bedrag van 350.757 euro (50% van het inschrijvingsbedrag). Het aandeel van de werken in meer bedraagt 304.869 euro (43% van het inschrijvingsbedrag). Bovendien sloot MDK met de aannemer een dading voor 60.976 euro. Een belangrijk deel van de meerkosten is te wijten aan onzorgvuldigheden bij de voorbereiding van de aanneming (zie ook 3.2.2) en te krappe inschrijvingstermijnen.

Een eerste verrekening vloeide voort uit problemen met de stabiliteit van het dijktalud. Door de uitvoeringsmethode die de aannemer koos, met een onmiddellijke uitbraak over 30 m, schoof het talud volledig af. De getijdewerking op de onbeschermd zandoever bracht ver-

¹⁵ Schrijven d.d. 20 februari 2014.

volgens een bijkomende afkalving mee. De uitvoeringsmethode werd herbekeken en MDK wees beveiligingswerken aan de afgekalfde oever en een aangepaste uitvoeringsmethode aan de aannemer toe op grond van artikel 17, §2, 1°, c, van de overheidsopdrachtenwet 1993. Het argumenteerde dat een onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk was om verdere afkalvingen van de oever te vermijden en de onveilige situatie onmiddellijk weggewerkt diende te worden omdat zij een gevaar vormde voor de gebruiker van de aanliggende dienstweg en de aanpalende handelszaak. Aangezien dit aanleiding gaf tot bijkomende kosten en een periode van stillig, wenste de aannemer hiervoor vergoed te worden. Deze aangelegenheid werd voorgelegd aan de geschillencommissie GECOVER die tot de conclusie kwam dat het bestuur en de aannemer gedeelde verantwoordelijkheid droegen. Het bestuur kan volgens de geschillencommissie een te korte publicatietermijn¹⁶, onvoldoende informatie over de plaatselijke toestand in het bestek en te weinig aandacht voor het trillingsvrije heien toegerekend worden, terwijl de aannemer onvoldoende rekening hield met de slechte staat van het talud en onvoorzichtig handelde door meteen een uitbraak over 30 m uit te voeren. In de schoot van de GECOVER werd een minnelijke regeling bereikt voor een bedrag van 220.000 euro. Daarvan nam MDK het deel voor de meerwerken (159.024 euro) op in een verrekening. Deze meerkosten bestaan volledig uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-prijzen. De resterende 60.976 euro werd opgenomen in een dading.

3.2.4 Laattijdige opstart gunningsprocedure

Verhoging van sommige badstranden zone Oostende – Knokke-Heist (bijlage 1, nr. 4)

In 2010 initieerde MDK een aanbestedingsprocedure voor de verhoging van het badstrand te Bredene. Deze verhoging was nodig om strandcabines te kunnen plaatsen en de exploitatie van het badstrand volgens de verleende concessie mogelijk te maken. Omdat de aanbestedingsprocedure laattijdig was opgestart en niet kon worden afgerond voor het begin van het nieuwe toeristische seizoen, besliste MDK de badstrandverhoging in de vorm van een verrekening voor 233.690 euro te enten op het lopende contract voor badstrandverhogingen in 2009. De verrekening maakt 24% uit van het lopende contract (985.820 euro). Een tijdige opstart van de gunningsprocedure had deze omvangrijke wijziging van de lopende opdracht kunnen voorkomen.

MDK wijt de laattijdige opstart aan de zeer korte tijdslimieten waar de aanbestedingen van badstranden tot 2010 onderhevig aan waren¹⁷. Het Rekenhof merkt echter op dat overeenkomstig artikel 12 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996¹⁸ de termijn voor ontvangst van de offertes, in geval van een openbare aanbesteding die, zoals in casu, niet onderworpen is aan de Europese bekendmaking, ingekort kan worden tot tien dagen. Volgens het Rekenhof was het dan ook mogelijk met beroep op de ruimste mededinging een nieuwe opdracht te plaatsen binnen die verkorte termijn.

¹⁶ De opdracht werd gepubliceerd in het *Bulletin der Aanbestedingen* van 21 november 2003 en de datum van de opening der offertes was 8 december 2003. De korte tussenperiode van 17 dagen maakte het de inschrijvers onmogelijk de nodige sonderings- en bodemonderzoeken op een zorgvuldige manier uit te voeren om zich te vergewissen van de plaatselijke bodemtoestand. De gunningsbeslissing werd evenwel pas op 5 oktober 2004, 10 maanden na de opening van de offertes, aan de aannemer betekend.

¹⁷ Schrijven d.d. 20 februari 2014.

¹⁸ Koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies van openbare werken.

3.3 Conclusies

Uit de doorlichting die het Rekenhof van elf aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen heeft gemaakt, blijkt bijna altijd een minder zorgvuldige voorbereiding ten grondslag te liggen aan de verrekeningen. Het Rekenhof stelde onder meer de volgende tekortkomingen vast:

- conceptiefouten en -wijzigingen;
- gebrekkige technische voorstudies;
- onzorgvuldig opgestelde bestekken en opmetingsstaten;
- minder zorgvuldige ramingen van de werken;
- onvoldoende kennis van de toestand van het bouwterrein;
- onzorgvuldig uitgevoerd geotechnisch bodemonderzoek;
- laattijdig gestarte gunningsprocedures.

Het agentschap MDK onderkende de problematiek en heeft ondertussen een aantal maatregelen getroffen om de voorbereiding van de aannemingen zorgvuldiger te doen verlopen. In haar brief van 5 mei 2014 onderschreef de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken ten volle de aanbevelingen van het Rekenhof over het zorgvuldiger voorbereiden van aannemingen, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbestedingsklaar zijn bij de start van een gunningsprocedure. Het hoeft volgens de minister geen betoog dat de goede uitvoering van een overheidsopdracht start bij een goede voorbereiding en dat een goede uitwerking van het bestek en een grondige uitvoering van de voorbereidende studies essentieel zijn om verrekeningen te voorkomen. De minister verwees daarvoor naar de hierboven door MDK vermelde maatregelen.

Rechtmatigheid van de verrekeningen

Hoofdstuk

4

4.1 Normen

Overheidsopdrachten voor aanneming van werken zijn vaak opdrachten volgens prijslijst. Het is inherent aan dergelijke opdrachten dat de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden kunnen verschillen van de vermoedelijke hoeveelheden vermeld in het bestek, zowel in meer als in min. Door de forfaitaire eenheidsprijzen toe te passen op de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden, de zogenaamde regularisatie van de vermoedelijke hoeveelheden, staat het te betalen bedrag vast¹⁹.

Als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden van een post van de opmetingsstaat het drievoud overtreffen of minder bedragen dan de helft van de vermoedelijke hoeveelheden, zonder dat een wijziging aan de opdracht plaatsvond, kan de aanbestedende overheid een herziening vragen van de oorspronkelijke eenheidsprijzen²⁰. Het is algemeen aanvaard dat de vermoedelijke hoeveelheden niet onbeperkt mogen worden overschreden²¹. Als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden de vermoedelijke hoeveelheden in zeer belangrijke mate overstijgen, vermindert de relevantie van de georganiseerde mededinging en komen de principes van mededinging, transparantie, gelijkheid en forfaitaire prijs in het gedrang.

De aannemer is volgens de AAV verplicht alle toevoegingen, weglatingen en wijzigingen aan de werken aan te brengen die met het voorwerp van de opdracht samenhangen en binnen de perken van de aanneming blijven²². Voor dergelijke wijzigingen moeten verrekeningen worden opgemaakt. De aannemer is daarbij verplicht een gedagtekende en ondertekende schuldverordering over te leggen, die steunt op een gedetailleerde staat van de werken²³.

Als de wijzigingen op bevel van de aanbestedende overheid leiden tot een of meer verrekeningen, waarvan het geheel een vermindering van de oorspronkelijke aannemingsom veroorzaakt, heeft de aannemer recht op een forfaitaire vergoeding van 10 procent van deze vermindering, ongeacht het uiteindelijk bedrag van de opdracht²⁴.

Verrekeningen mogen vanzelfsprekend geen verdoken onderhandse opdrachten uitmaken. Dat zou immers de principes van mededinging en transparantie miskennen.

¹⁹ Volgens Punt 1.3 van titel G van de Werkinstructie Verrekeningen van MDK dient in dergelijke gevallen enkel een verrekening te worden opgemaakt vooraleer het project beëindigd is, als het op basis van de inschrijving vastgelegde geld niet volstaat om nog betalingen te verrichten.

²⁰ Artikel 42, §6, AAV.

²¹ FLAMME, M-A. e.a., *Praktische commentaar bij de reglementering van de overheidsopdrachten*, deel 1A, Brussel, 1997, 926; VERMANDER, J., *Overheidsopdrachten in de klassieke sectoren*, Brussel, 1997, 52.

²² Artikel 42, §1, AAV stelt verder dat de aannemer niet verplicht is bijwerken uit te voeren zodra de totale waarde ervan meer dan 50% van het initiële bedrag van de opdracht belooft.

²³ Artikel 44, §1-3, en artikel 15, §1, AAV.

²⁴ Artikel 42, §4, AAV.

Behalve de AAV bevatten ook diverse door het departement MOW en door het agentschap MDK uitgevaardigde omzendbrieven en dienstorders²⁵ regels en voorschriften²⁶ voor de opmaak en afhandeling van verrekeningen. De opmaak van verrekeningen moet ook voldoen aan de geldende delegatie- en subdelegatievoorschriften.

De plicht van aanbestedende overheden het mededingings- en transparantiebeginsel en het beginsel van de gelijke behandeling van de inschrijvers op een overheidsopdracht te eerbiedigen, geldt niet alleen voor de gunningsfase, maar ook voor de uitvoeringsfase. Tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht mogen dan ook geen wezenlijke wijzigingen worden aangebracht. Als dat toch plaatsvindt, vormen deze wijzigingen een nieuwe overheidsopdracht, waarvoor de overheid een nieuwe gunningsprocedure moet uitschrijven.

Het Rekenhof verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, die dat op principiële wijze heeft bevestigd²⁷. Het Hof van Justitie beschouwt onder meer de volgende wijzigingen als wezenlijk:

- het invoeren van voorwaarden die, als zij in de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure waren genoemd, zouden hebben geleid tot toelating van andere inschrijvers dan die welke oorspronkelijk waren toegelaten of tot de keuze voor een andere offerte;
- het in belangrijke mate uitbreiden van de markt tot opdrachten die oorspronkelijk niet waren opgenomen;
- het wijzigen van het economisch evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet bedoelden.

In de nieuwe – op 15 januari 2014 door het Europees Parlement gestemde en inmiddels op 18 maart 2014 in het Europees Publicatieblad gepubliceerde – richtlijn Overheidsopdrachten Klasse Sectoren, zijn de bovengenoemde rechtsoverwegingen integraal verwerkt. De nieuwe richtlijn beperkt de mogelijkheid tot wijzigingen aan leveringen en diensten tot 10% van het inschrijvingsbedrag en aan werken tot 15%. Deze richtlijn vervangt richtlijn 2004/18/EG en dient tegen 18 april 2016 in de Belgische rechtsorde te zijn geïmplementeerd. Rekening houdend met de vermelde rechtspraak van het Hof van Justitie en anticiperend op voormelde nieuwe richtlijn voor overheidsopdrachten, beperkt ook artikel 37 van het nieuwe koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, de mogelijkheid tot opdrachtwijzigingen tijdens de uitvoering tot 15% van het oorspronkelijke opdrachtbedrag, tenzij een beroep mogelijk is op de toepassingsgevallen van de onderhandelingsprocedure waarin artikel 26 van de overheidsopdrachtenwet van 2006 (voorheen artikel 17, §§1 en 2, van de overheidsopdrachtenwet 1993) voorziet.

²⁵ Op het niveau van MDK in het bijzonder: dienstorder MOW/MDK/2008/02 – *Werken uit te voeren bij hoogdringendheid. Verrekeningen* en dienstorder MOW/MDK/2008/09 – *Beperken van verwijlinteressen*. Op het niveau van het beleidsdomein MOW: omzendbrief MOW 2010/1 – *Overheidsopdrachten. Prijstechnisch nazicht – Dossiers voor te leggen aan de afdeling Algemene Technische Ondersteuning*; dienstorder MOW/MIN/2012/02 – *Tijdig betalen van facturen: richtlijnen die leiden tot een correcte gegevensinvoer teneinde correct en tijdig te betalen* en dienstorder LIN 1998/30, opgeheven door dienstorder MOW/MIN/2013/01 – *Gebruik van de posten "voorbehouden som" en "geraamde som" in bestekken*.

²⁶ Zie o.m. de werkinstructie Verrekeningen, onderdeel van het procedurehandboek *Proces Investeren – Projectgebonden Kwaliteitshandboek* van MDK.

²⁷ Hof van Justitie, arrest van 19 juni 2008, presstext Nachrichtenagentur, zaak C-454/06, rechtsoverwegingen 34 tot 37.

4.2 Inbreuken op de regels en voorschriften voor verrekeningen

4.2.1 Herziening van eenheidsprijzen

In vorige audits heeft het Rekenhof al vastgesteld dat de aanbestedende overheid zelden of nooit een herziening van de eenheidsprijzen bedingt als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden het drievoudige overtreffen van de vermoedelijke hoeveelheid²⁸. Rekening houdend met zijn vroegere bevindingen, ging het na of in de onderzochte MDK-verrekeningen aanpassingen van de eenheidsprijzen plaatsvonden. Van de elf geselecteerde aannemingen bevatten zeven aannemingen posten waarvan de gewijzigde hoeveelheid de voorziene hoeveelheid met minstens het drievoud overschreed²⁹.

Alleen in de twee volgende dossiers verzocht MDK de aannemer, met beperkt succes, om een herziening van de eenheidsprijzen:

- In het dossier *Opruiming camping Jacques Jr. (Cristalpalace) te Westende*³⁰ verzocht MDK de aannemer om een herziening van de eenheidsprijzen voor negen posten waarvan de uit te voeren hoeveelheid bijkomende werken het drievoudige van de voorziene hoeveelheid overtrof. Voor twee van deze posten bekwam het een prijsherziening. Voor de andere posten meldde de opdrachtnemer dat de uitvoering van de hoeveelheden in meer hem geen schaalvoordeel zou opleveren, zodat de aangeboden prijzen golden, ongeacht de uit te voeren hoeveelheid. Voor deze posten vroeg MDK de opdrachtnemer om een prijsvoorstel. Het onderzocht de voorgestelde prijzen en vergeleek ze met eigen ramingen en inschrijvingsprijzen van vergelijkbare, lopende contracten. Aangezien de aangeboden prijzen vergelijkbaar of lager waren dan de aanbestedingsprijzen uit de lopende onderhoudscontracten, heeft MDK ze aanvaard.
- In het dossier *Aanneming Blankenberge aanleg infrastructuur ambachtszone voor jachthavengebonden activiteiten*³¹ overwoog MDK de aannemer een herziening van de eenheidsprijzen te vragen voor één post waarvan de vermoedelijke hoeveelheid met het drievoud was overschreden. Omdat de aannemer echter aangaf dat hij eerder meende recht te hebben op een prijsverhoging, vroeg MDK hem, met het instemmend advies van de ATO, uiteindelijk niet om een herziening van de eenheidsprijs. Het betaalde de uitgevoerde hoeveelheid in meer bijgevolg volledig tegen aanbestedingsprijs. Voor een aantal andere posten waarvan de vermoedelijke hoeveelheid eveneens met het drievoud was overschreden, vroeg MDK, ten onrechte, geen prijsherziening.

²⁸ 143^{ste} Boek van het Rekenhof, Deel I, 1986-1987, p. 121 e.v.; Verrekeningen van aannemingen van wegenwerken (Stuk 37-F (2005-2006) – nr. 1, p. 22-24); Verrekeningen bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal. Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken (Stuk 37-E (2011-2012) – nr. 1, p. 36 e.v.); Verrekeningen bij de afdeling Maritieme Toegang. Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken (Stuk 37-K (2012-2013) – Nr. 1, p. 30 e.v.).

²⁹ De aannemingen nr. 2, 3, 5, 6, 7, 8 en 11 in bijlage 1. In twee van deze zeven aannemingen (Aanneming Bouwen van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort – nr. 6, en aanneming Haven van Nieuwpoort – Renovatie Westeroever havengeul Storm-Kattesas – nr. 5) was de wijziging het gevolg van een beslissing van MDK een deel van de werken niet uit te voeren. In vier aannemingen was zij het gevolg van een wijziging in de vermoedelijke hoeveelheden. In het dossier Nieuwpoort – Opbraak van de onderwaterglooiing (nr. 2) is de overschrijding van de hoeveelheden het voorwerp van een gerechtelijke procedure, dit dossier wordt hier niet besproken.

³⁰ Nr. 3 in bijlage 1.

³¹ Nr. 7 in bijlage 1.

Ook in vier andere aannemingen ging MDK niet over tot een verzoek tot herziening van de eenheidsprijzen³². Voor één ervan erkende MDK dat dit ten onrechte niet gebeurde³³.

Uit een herberekening van de inschrijvingsprijzen³⁴ blijkt dat de opdrachtnemer in vijf van de zeven³⁵ gevallen niet meer de laagste inschrijver was als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden in rekening zouden zijn gebracht. Dat MDK maar zelden gebruik maakt van de mogelijkheid een herziening van de eenheidsprijzen te bedingen, klemt dan ook des te meer.

In haar brief van 5 mei 2014 onderschreef de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken de aanbeveling uit het auditrapport om de eenheidsprijzen te heronderhandelen voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft, zeker bij posten waarvoor de aannemer niet met de laagste prijs heeft ingeschreven.

4.2.2 Onterechte schadevergoeding voor verminderde aannemingsom

Artikel 42, §4, eerste lid, AAV bepaalt dat wanneer de wijzigingen op bevel van de aanbestedende overheid leiden tot een of meer verrekeningen, waarvan het geheel een vermindering van de oorspronkelijke aannemingsom veroorzaakt, de aannemer recht heeft op een forfaitaire vergoeding van 10 percent van deze vermindering, wat ook het uiteindelijk bedrag van de opdracht is³⁶.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de voorschriften van artikel 42, §4 AAV werden miskend in de aanneming *Bouw van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort*³⁷. Ten gevolge van een conceptiefout besliste MDK dit werk, waarvan enkel het eerste deelcontract voor 1.725.788 euro was aanbesteed, maar deels uit te voeren: uiteindelijk werd slechts 418.110 euro aan werken gerealiseerd. De aannemer claimde een schadevergoeding van 983.992 euro, gebaseerd op artikel 1794 BW volgens hetwelk de aannemer, in geval van een eenzijdige verbreking van de aannemingsovereenkomst door de opdrachtgever, recht heeft op een schadevergoeding voor

³² Aanneming Zelzatebrug – Bedieningsgebouw – Algemene renovatie – Fase 2 – nr. 8 in bijlage 1 (Zie e-mail d.d. 29 oktober 2013); Aanneming Bouw van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort – nr. 6 in bijlage 1 (Zie e-mail d.d. 18 oktober 2013); Aanneming Haven van Nieuwpoort – Renovatie Westeroever havengeul Storm-Kattesas – nr. 5 in bijlage 1; Aanneming Haven van Nieuwpoort – uitbreiding linkeroever – fase 5 (16EH/05/23) – nr. 11 in bijlage 1.

³³ Aanneming Haven van Nieuwpoort – Renovatie Westeroever havengeul Storm-Kattesas – nr. 5 in bijlage 1.

³⁴ Nacalculatie en toelichting overgelegd door MDK bij e-mail d.d. 18 oktober 2013 van de administrateur-generaal.

³⁵ In twee van deze vijf aannemingen (Aanneming Bouwen van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort – nr. 6 in bijlage 1 – en aanneming Haven van Nieuwpoort – Renovatie Westeroever havengeul Storm-Kattesas – nr. 5 in bijlage 1) was de wijziging in rangschikking het gevolg van een beslissing van MDK om een deel van de werken niet uit te voeren. In één van de zeven aannemingen, m.n. Aanneming Zelzatebrug – Bedieningsgebouw – Algemene renovatie – Fase 2 – nr. 8 in bijlage 1, was een nacalculatie niet aan de orde aangezien slechts één inschrijver had meegedongen.

³⁶ Wanneer de vermindering van de oorspronkelijke aannemingsom niet het gevolg is van bevolen wijzigingen, maar van wat 'de normale speling van de vermoedelijke hoeveelheden' wordt genoemd, mag deze vermindering niet in aanmerking worden genomen voor de toepassing van artikel 42, §4 AAV; en evenmin als de vermindering het resultaat is van de toepassing van de contractuele prijsherzieningsformule, aangezien deze in de oorspronkelijke prijs begrepen is. De forfaitaire vergoeding van 10 % wordt uitsluitend berekend op het bedrag van de bevolen vermindering; vandaar dat artikel 42, §4, eerste lid in fine stelt "welk ook het uiteindelijk bedrag van de aanneming zij".

Indien de aanbestedende overheid het aannemingscontract vóór ieder begin van uitvoering verbreekt, worden de gevolgen van die verbreking niet geregeld door artikel 42, §4 AAV, maar door artikel 1794 B.W. Dit laatste artikel zal eveneens van toepassing zijn wanneer de aanbestedende overheid de aanneming in de loop van de uitvoering ervan verbreekt – zonder dat het gaat om een ambtshalve maatregel wegens in gebreke blijven van de aannemer.

³⁷ Nr. 6 in bijlage 1.

al zijn uitgaven, al zijn arbeid en alles wat hij bij de aanneming had kunnen winnen. Na onderhandelingen werd aan de aannemer, onder verwijzing naar artikel 42, §4, AAV, een vergoeding van 576.783 euro toegekend, waarvan 363.798 euro schadevergoeding wegens de door MDK bevolen vermindering van de werken. Het Rekenhof meent dat de schadeclaim ingediend door de aannemer inderdaad onder het toepassingsgebied van artikel 42, §4, AAV viel en niet onder artikel 1794 BW. MDK verbrak immers de aanneming niet eenzijdig, maar verminderde alleen het bedrag ervan. De dading verwijst trouwens zelf uitdrukkelijk naar de toepassing van artikel 42, §4, AAV en naar de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor het indienen van een schadeclaim gegrond op dit artikel, ontvankelijkheidsvoorwaarden neergelegd in artikel 16, §§3 en 4, AAV. Een juiste toepassing had een schadevergoeding van 130.768 euro moeten meebrengen³⁸, terwijl in de gesloten dading een bedrag van 363.798 euro werd toegekend, bijna het drievoud. De dading houdt dan ook een vrijgevigheid van MDK van 233.030 euro in.

In haar brief van 5 mei 2014 benadrukte de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken dat bij de behandeling van schadeclaims de bestaande voorschriften nauwgezet moeten worden in acht genomen.

4.2.3 Wezenlijke wijzigingen aan de opdracht tijdens de uitvoering

MDK heeft in een aantal aannemingen tijdens de uitvoering ervan wezenlijke wijzigingen aangebracht, die eigenlijk het voorwerp hadden moeten zijn van een nieuwe plaatsingsprocedure. De toewijzing van belangrijke meerwerken buiten mededinging aan de zittende aannemer tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht is immers in strijd met de principes van gelijkheid, mededinging en transparantie, die ook tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht blijven gelden (zie 4.1). Van de elf voor de audit geselecteerde aannemingen kenden zeven aannemingen meerwerken die geglobaliseerd 40% van het inschrijvingsbedrag overschreden.

Tabel 6 – Aannemingen met meerwerken die gecumuleerd 40% van het inschrijvingsbedrag overschreden

Nr.	Bestek-nummer dossier	Omschrijving	Bedrag inschrijving	Bedrag in meer	% in meer	Bedrag OP-posten in meer	% OP-posten in meer
1	16EH/05/25	Jacht- en vissershavens Zeebrugge – Bouwen nieuwe basisinfrastructuur Albert I-dok	241.985,00	118.210,72	48,85%	61.218	51,8%
2	16EH/06/19	Nieuwpoort – Opbraak van de onderwaterglooiing	319.722,19	252.666,11	79,03%	174.152	68,9%
3	16EH/07/21	Opruiming camping Jacques Jr. (Christal Palace) te Westende	749.626,85	887.188,38	118,35%	62.101	7%
4	16EH/09/02	Verhogen van sommige badstranden zone Oostende-Knokke Heist	985.820,00	394.700,00	40,04%	0	0%
9	16EH/09/07	Knokke-Heist – gedeeltelijk afbreken van strandhoofd nr. 51	175.000,00	330.647,72	188,94%	215.610	65,2%
10	16EH/03/32	Haven van Nieuwpoort – uitbreiding linkeroever – fase 1	703.037,77	304.868,80	43,36%	159.024	52,2%
11	16EH/05/23	Haven van Nieuwpoort – uitbreiding linkeroever – fase 5	989.000,00	793.761,09	80,26%	631.615	79,6%
Totaal			4.164.192	3.082.043	74,0%	1.303.720	42,3%

³⁸ 10% van (1.725.787 – 418.110)

Deze aannemingen brachten geglobaliseerd, ten opzichte van het totaal inschrijvingsbedrag, 74% aan meerwerken mee. Twee aannemingen genereerden zelfs meer dan 100% meerwerken. 42,3% van het totale bedrag van de meerwerken in deze zeven aannemingen (1.303.720 euro) is uitsluitend samengesteld uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-prijzen. Voor drie aannemingen liep het percentage OP-posten zelfs op tot meer dan 65%. Volgens de ijkpunten die het Hof van Justitie in het arrest presstext Nachrichtenagentur heeft uitgezet, hebben deze zeven aannemingen de grens van wat als een wezenlijke wijziging moet worden beschouwd, bereikt.

De administrateur-generaal van MDK verwees ter rechtvaardiging van de uitbreiding van voormelde overheidsopdrachten tijdens de uitvoering ervan naar de situatie waarbij zich onvoorziene omstandigheden voordoen tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht die tot deze uitbreiding aanleiding geven. Er moet worden tegengeworpen dat de Europese en Belgische wetgeving in dergelijke gevallen – *voor zover de omstandigheden een werkelijk onvoorzienbaar karakter vertonen* – daadwerkelijk de mogelijkheid biedt de opdracht onderhands uit te breiden³⁹. In de onderzochte aannemingen echter kon op deze uitzonderingssituatie geen beroep worden gedaan omdat de situaties die tot meerwerken aanleiding gaven, bij een zorgvuldige voorbereiding van de aanneming daadwerkelijk voorzienbaar waren geweest en dus hadden kunnen worden ingecalculiseerd en aan de concurrentie onderworpen.

In haar brief van 5 mei 2014 onderschreef de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken de aanbeveling van het Rekenhof dat voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht een nieuwe opdracht op grond van mededinging moet worden uitgeschreven. Zij erkende dat de nieuwe regelgeving – en dan inzonderheid artikel 37 van het koninklijk besluit bevattende de algemene uitvoeringsregels van 14 januari 2013 – duidelijkheid schept over de praktijk van de meerwerken door ze te beperken tot 15% van het inschrijvingsbedrag en door bij overschrijding van dat percentage tot aanbesteding van de meerwerken te verplichten.

4.2.4 Onrechtmatige aanwending van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

De aanwending van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is maar toegestaan in de uitzonderingsgevallen van artikel 17, §2, van de overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993. Die uitzonderingsgevallen moeten overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU strikt en beperkend worden geïnterpreteerd⁴⁰.

Bij de aanneming *Verhoging van sommige badstranden zone Oostende – Knokke Heist*⁴¹ bleek een verrekening in werkelijkheid een verdoken onderhandse opdracht te zijn, die normaal aan

³⁹ Overheidsopdrachtenwet 1993, artikel 17, §2, 1°, c) en 17, §2, 2°, a); Overheidsopdrachtenwet 2006, artikel 26, §1, 1°, c) en 26, §1, 2°, a).

⁴⁰ H.v.J., zaak 199/85, Europese commissie / Italië, inzonderheid punt 14 en conclusies van de advocaat generaal; H.v.J., zaak C-328/92, Europese commissie / Spanje, punten 15-16; H.v.J., zaak C-324/93, Evans Medical, punt 48, zaak C-318/94, Europese commissie / Duitsland, punt 13; H.v.J., gevoegde zaken C-20/01 en C-28/01, Europese commissie / Duitsland, punt 58; H.v.J., zaak C-385/02, Europese commissie / Italië, punt 19 en conclusies van de advocaat generaal, punt 30; H.v.J., zaak C-340/02, Europese commissie / Frankrijk, punt 38; H.v.J., zaak C-126/03, Europese commissie / Duitsland; H.v.J., zaak C-84/03, Europese commissie / Spanje; H.v.J., zaak C-394/02, Europese commissie / Griekenland, punt 33; H.v.J., zaak C-337/05, Europese commissie / Italië, punten 57-58; H.v.J., zaak C-157/06, Europese commissie / Italië, punt 23.

⁴¹ Nr. 4 in bijlage 1.

de mededinging had moeten worden onderworpen⁴². Toen de aanbestedingsprocedure voor de verhoging van het badstrand te Bredene in 2010 niet voor het begin van het nieuwe toeristische seizoen kon worden afgerond, voegde MDK deze strandverhoging als een bijwerk in de vorm van een verrekening bij het nog lopende contract voor de badstrandverhogingen 2009. MDK meent dat deze verrekening een toepassing vormt van artikel 42, §1, AAV dat bepaalt dat een aannemer ertoe gehouden is alle toevoegingen, weglatingen en wijzigingen die de aanbestedende overheid tijdens de uitvoering aan de opdracht beveelt, en die met het voorwerp van de opdracht samenhangen en binnen de perken ervan blijven, uit te voeren. Het Rekenhof is echter van oordeel dat deze verrekening *de facto* en *de jure* de toewijzing betreft van een nieuwe overheidsopdracht waarbij ten onrechte de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is aangewend. Dit blijkt al uit het feit dat MDK voor de werken die het voorwerp uitmaakten van de verrekening initieel een nieuwe gunningsprocedure had opgestart.

4.3 Conclusies

- MDK vraagt maar zelden een herziening van de eenheidsprijs voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtreft van de vermoedelijke hoeveelheid. Dit is des te problematisch als de aannemer niet meer de laagste inschrijver is indien met de daadwerkelijk uitgevoerde hoeveelheden rekening wordt gehouden.
- Van de elf onderzochte aannemingen hebben zeven aannemingen samen – ten opzichte van hun totaal inschrijvingsbedrag – voor 74% aan meerwerken meegebracht. Rekening houdende met de rechtspraak van het Hof van Justitie lijkt voor deze zeven aannemingen de grens van wat als een wezenlijke wijziging moet worden beschouwd, te zijn bereikt.
- In zeker één aanneming bleek een verrekening in werkelijkheid een verdoken onderhandse opdracht te zijn, die MDK normaal aan de mededinging had moeten onderwerpen.
- MDK paste de door de AAV opgelegde berekeningsmethodes voor het bepalen van de omvang van de schadevergoeding niet steeds nauwgezet toe.

⁴² Over deze problematiek, zie reeds dienstorder AWZ 97/001 van 15 januari 1997 waarmee de directeur-generaal van de toenmalige administratie Waterwegen en Zeewezen poogde *de omvang van [de verrekeningen] te verminderen en vooral de onderhandse uitbreidingen van aannemingen te beperken*.

Verwijlinteresten

Hoofdstuk

5

5.1 Wettelijke basis en voorschriften van zorgvuldig bestuur

De aannemer dient een gedagtekende en ondertekende schuldvordering voor te leggen die steunt op een gedetailleerde staat van werken en die de gevraagde betalingen volgens hem rechtvaardigt. De aanbestedende overheid ziet de ingediende staat van werken na en brengt eventueel verbeteringen aan. Als in de staat niet tussen de partijen overeengekomen eenheidsprijzen voorkomen, stelt de overheid die prijzen ambtshalve vast, met behoud van alle rechten van de aannemer. De aanbestedende overheid betaalt de aannemer binnen de 60 kalenderdagen na de dag waarop zij de verklaring van schuldvordering heeft ontvangen (artikel 15, §1, AAV). Bij overschrijding van die betalingstermijn, heeft de aannemer van rechtswege en zonder ingebrekestelling recht op de betaling van interesten (artikel 15, §4, AAV)⁴³.

Aanbestedende overheden moeten ervoor zorgen de doorlooptijd van verrekeningendossiers tot een minimum terug te brengen om verwijlinteressen te beperken. Diverse dienstorders en omzendbrieven van MDK en het departement MOW schrijven maatregelen voor die de afdelingen van MDK in acht moeten nemen om de verwijlinteressen te beperken (zie 6.2.2). Behalve een tijdige betaling van de verrekeningen, schrijven ze ook het gebruik voor van de posten *voorbehouden som* en *geraamde som* in de bestekken. Met een post *voorbehouden som* kan het bestuur onder welbepaalde voorwaarden de aannemer kleine, onvoorziene prestaties of prestaties waarvan bij de opmaak van het ontwerp de omvang of uitvoeringsmogelijkheden nog onvoldoende gekend zijn, opdragen, zonder dat het daarvoor een verrekening moet opmaken. Op de post *geraamde som* kan het grotere prestaties die voorzien waren, maar waarvan de omvang niet volledig kon worden ingeschat, aanrekenen. Waar mogelijk moeten de overheden ook gebruik maken van ramingsstaten. Onbetwiste gedeelten van de vorderingsstaat moeten aanbestedende overheden zo vlug mogelijk betalen, na advies van de ATO als dat vereist is. Zo nodig moeten ze de verrekening ambtshalve goedkeuren, zodat zij de vastlegging en betaling definitief kunnen regelen.

5.2 Omvang van de verwijlinteressen

Voor alle in 2010, 2011 en 2012 opgeleverde aannemingen heeft MDK 445.240 euro verwijlinteressen betaald op een bedrag van 35,6 miljoen euro (1,2% van het totale inschrijvingsbedrag⁴⁴).

In tien van de elf onderzochte aannemingen diende MDK verwijlinteressen te betalen, voor in totaal 427.927 euro of 3,9% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag van deze aannemingen (10,9 miljoen euro). Deze tien aannemingen genereerden 96,1% van alle verwijlinteressen die de 43 in de periode 2010-2012 opgeleverde aannemingen veroorzaakten. De verwijlinteressen werden dus bijna uitsluitend veroorzaakt door de geselecteerde aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen.

⁴³ Voor de periode 2010-2012 bedroeg de interestvoet 8%, met uitzondering van het tweede semester van 2011 toen de interestvoet nog een half procent hoger lag.

⁴⁴ Een vergelijking met de verwijlinteressenbedragen opgenomen in de auditrapporten Verrekeningen bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal (W&Z), Stuk 37-E (2011-2012) – nr. 1. en Verrekeningen bij de afdeling Maritieme Toegang (AMT), Stuk 37-K (2012-2013) – nr. 1. leert dat van de drie waterwegbeheerders de verhouding inschrijvingsbedrag/verwijlinteressen bij MDK het minst gunstigst is: 1,2% t.o.v. 0,9% voor W&Z en 0,1% voor de AMT.

5.3 Belangrijkste oorzaken van de verwijlinteresten

Uit dossieronderzoek kwam tot uiting dat dossiers met omvangrijke verrekeningen ook regelmatig aanleiding gaven tot schadeclaims en uitbetaalde schadevergoedingen, met daaraan gekoppeld belangrijke bedragen aan verwijlinteresten.

De vijf in 2010-2012 opgeleverde aannemingen met een dading – deze aannemingen vielen alle onder de selectiecriteria van de audit – hadden een gecumuleerd inschrijvingsbedrag van 6,4 miljoen euro. Het gecumuleerd dadingbedrag bedroeg 862.979 euro of 13,6% van het gecumuleerd inschrijvingsbedrag. Deze dadingen genereerden 156.253 euro verwijlinteresten. De uitsluitend door de verrekeningen veroorzaakte verwijlinteresten, bedroegen voor deze aannemingen 170.824 euro. In totaal betaalde MDK voor deze aannemingen 327.077 euro verwijlinteresten (5,2% van het inschrijvingsbedrag). In de aanneming *Haven van Nieuwpoort – Uitbreiding linkeroever – fase 1* (nr. 10 in bijlage 1) bereikte het totaal van de verwijlinteresten 121.880 euro of 17,3% van het inschrijvingsbedrag. In de aanneming *Knokke-Heist – Gedeeltelijk afbreken van strandhoofd nr. 51* (nr. 9 in bijlage 1) bedroeg de verhouding verwijlinteresten/inschrijvingsbedrag zelfs 22,9%.

Het totale bedrag aan verwijlinteresten voor deze vijf aannemingen (327.077 euro) maakt 73,5% uit van het totaal aan gegenereerde verwijlinteresten in de onderzochte periode (445.240 euro).

Tabel 7 – Overzicht van in 2010-2012 opgeleverde aannemingen met een dading

Besteknummer	Omschrijving aanneming	Bedrag inschrijving	Bedrag dading	Verwijlinteresten aanneming	Verwijlinteresten dading	Totaal verwijlinteresten	% inschrijvingsbedrag
16EH/01/42 (bijlage 1 nr. 5)	Nieuwpoort – renovatie Westeroever Storm-Kattesas	1.929.744	295.390	6.816	90.626	97.442	5,0%
16EH/04/15 (bijlage 1 nr. 6)	Bouw van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort	2.427.656	363.799	20.395	30.958	51.353	2,1%
16EH/09/07 (bijlage 1 nr. 9)	Knokke-Heist – gedeeltelijk afbreken van strandhoofd nr. 51	175.000	79.481	27.215	⁴⁵ 12.778	39.993	22,9%
16EH/03/32 (bijlage 1 nr. 10)	Haven van Nieuwpoort – uitbreiding linkeroever – fase 1	703.038	60.976	101.631	20.249	121.880	17,3%
2008/GV/OA/OV 138 (bijlage 1 nr. 8)	Renovatie brugbedieningsgebouw Zelzatebrug	1.115.129	63.333	14.767	1.642	16.409	1,5%
Totaal		6.350.567	862.979	170.824	156.253	327.077	5,2%

⁴⁵ Ten tijde van het onderzoek werden op deze dading nog geen interesten betaald. Deze zouden volgens de administrateur-generaal van MDK minimaal 12.778 euro belopen.

Voor deze vijf aannemingen onderzocht het Rekenhof de oorzaken van de verwijlinteressen en de acties die MDK heeft ondernomen om de verwijlinteressen te beperken:

- Voor de aanneming *Nieuwpoort – Renovatie Westeroever Storm-Kattesas* zijn de verwijlinteressen bijna uitsluitend (voor 90.626 euro) gegenereerd door het dadingbedrag van 295.390 euro. Deze interesten liepen vanaf 24 april 2005 (indiening schadeclaim). De dading kwam er pas eind 2009, meer dan vier jaar na de indiening van de schade-eis, en werd betaald op 8 februari 2010. Uit het dossier blijkt niet dat MDK het nodige heeft gedaan om de verwijlinteressen tot een minimum te beperken. Dat had bv. gekund door de betaling van het ondubbelzinnig verschuldigd gedeelte van de schadeclaim.
- Voor de aanneming *Bouw van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort* werden de verwijlinteressen, voor een totaal bedrag van 51.353 euro, hoofdzakelijk (voor 30.958 euro) betaald op de vorderingen met betrekking tot de schadeclaim. De onderhandelingsperiode tussen de datum van de indiening van de claim (maart 2008) en de uiteindelijke dading (november 2009) zorgde voor het belangrijk bedrag aan verwijlinteressen. MDK betaalde de onbetwiste delen van de claim niet vooraf. Tijdens de audit beloofde MDK in de toekomst een ramingsstaat te zullen opmaken voor de betaling van die onderdelen van de schadeclaim die ontvankelijk en gegrond worden verklaard. MDK heeft de 20.395 euro verwijlinteressen uit de verrekeningen niet gerechtvaardigd.
- Voor de aanneming *Knokke-Heist – Gedeeltelijk afbreken van strandhoofd nr. 51* rechtvaardigde MDK niet afdoend de 39.993 euro verwijlinteressen op de 175.000 euro inschrijvingsom.
- Voor de aanneming *Haven van Nieuwpoort – Uitbreiding linkeroever – Fase 1* beliepen de verwijlinteressen voor de dading 20.249 euro (een derde van het dadingbedrag van 60.976 euro). MDK betaalde 101.631 euro verwijlinteressen voor laattijdig betaalde verrekeningen. Verrekening nr. 1 (het deel van werken dat MDK volgens de dading voor haar rekening moest nemen) bracht ongeveer 60.000 euro verwijlinteressen mee. Verrekening nr. 2 kende een doorlooptijd van een jaar en veroorzaakte ongeveer 22.000 euro verwijlinteressen. Na de interne overdracht van het dossier wegens het vertrek van de projectingenieur, moest MDK nog een eindverrekening opmaken die ongeveer 16.000 euro verwijlinteressen meebracht. Het Rekenhof concludeert dat de hoge verhouding verwijlinteressen t.o.v. het inschrijvingsbedrag (703.038 euro) op zich al wijst op een minder zorgvuldige en laattijdige financiële afhandeling van de verrekeningen. Dit is inzonderheid het geval voor verrekening nr. 2 en de eindverrekening.
- Bij de aanneming *Renovatie brugbedieningsgebouw Zelzatebrug* veroorzaakte inzonderheid de laattijdige betaling van verrekening nr. 2 van 234.538 euro de verwijlinteressen (in totaal 16.409 euro). Op 4 juni 2013 argumenteerde de administrateur-generaal dat de verwijlinteressen in hoofdzaak te wijten zijn aan een aantal betalingen die niet tijdig konden gebeuren omdat er geen budget meer voorhanden was en dat deze betalingen vooral OP-posten betroffen, waarvoor de facturen op zich lieten wachten. Bovendien leidde ook een verminderde personeelsinzet in de administratieve diensten tot enige vertraging. Het Rekenhof constateerde dat MDK wachtte tot het einde van de werken met de opmaak van het verrekeningsvoorstel nr. 2 en de bijhorende prijsverantwoording. Het agentschap heeft geen gebruik gemaakt van ramingsstaten om de verwijlinteressen te beperken.

In het algemeen onderneemt MDK onvoldoende acties om de verwijlinteressen tot een minimum te beperken. Dat komt inzonderheid tot uiting in aannemingsdossiers die aanleiding hebben gegeven tot een dading.

MDK maakt ook te weinig gebruik van ramingsstaten om onbetwistbaar verschuldigde gedeelten van vorderingsstaten onmiddellijk betaalbaar te stellen. Het wendt evenmin voldoende de mogelijkheid aan, verrekeningen ambtshalve goed te keuren en aldus het oplopen van verwijlinteresten te beperken. Uit de audit is gebleken dat MDK op de elf onderzochte aannemingen slechts in één aanneming gebruik heeft gemaakt van een ramingsstaat⁴⁶ en dat het agentschap maar in één aanneming de techniek van de ambtshalve goedkeuring van verrekeningen aanwendde⁴⁷.

5.4 Conclusies

Op alle in 2010-2012 opgeleverde aannemingen betaalde MDK 445.240 euro verwijlinteresten, 1,2% van het totale inschrijvingsbedrag. Vooral aannemingen met belangrijke verrekeningen veroorzaken verwijlinteresten. Bij deze aannemingen brengen die met een dading veel verwijlinteresten mee. MDK beperkt onvoldoende de doorlooptijden van verrekeningendossiers en gebruikt onvoldoende ramingsstaten. Het agentschap zorgt evenmin voor een snelle betaling van onbetwiste gedeelten van vorderingsstaten, zo nodig na een ambtshalve goedkeuring van de verrekeningen. Het Rekenhof concludeert dat MDK de maatregelen in de diverse dienstorders en omzendbrieven van MDK en het departement MOW ter beperking van verwijlinteresten suboptimaal toepast.

⁴⁶ Aanneming Knokke-Heist – Gedeeltelijk afbreken van strandhoofd 51 (nr. 9 in bijlage 1).

⁴⁷ Aanneming Nieuwpoort – Opbraak van de onderwaterglooiing (nr. 2 in bijlage 1).

Door MDK gevoerd verrekeningenbeleid

Hoofdstuk

6

In de vorige hoofdstukken is tot uiting gekomen dat het verrekeninggedrag van MDK voor verbetering vatbaar is. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of MDK een specifiek beleid heeft uitgetekend om het aantal en de omvang van verrekeningen te voorkomen of te beperken (6.1) en om ze efficiënt af te handelen (6.2).

6.1 Voorkoming en beperking van verrekeningen

6.1.1 Doelstellingen

MDK heeft geen specifieke doelstellingen geformuleerd voor het aantal en de omvang van verrekeningen. Het kadert de beperking van het aantal en de omvang van verrekeningen alleen in haar prioritaire doelstelling de investeringskredieten maximaal vast te leggen en te benutten⁴⁸.

6.1.2 Maatregelen

Op 29 augustus 2013 heeft MDK een overzicht gegeven van de procedures en instructies waarover het beschikt om een kwalitatieve voorbereiding en een zorgvuldige opvolging van overheidsopdrachten te garanderen. Een aantal van deze instrumenten heeft betrekking op de administratief-juridische aspecten van de voorbereiding en opvolging van een opdracht:

- MDK gebruikt het procedurehandboek *Proces en Investeren – Projectgebonden kwaliteitsborging* uit 2006, dat uitgeschreven en schematisch voorgestelde richtlijnen, modellen en werkinstructies bevat voor de voorbereiding en het doorlopen van de diverse fasen van een gunningsprocedure, met toewijzing van de respectievelijke verantwoordelijkheden. De procedures opgenomen in dit procedurehandboek zijn op dit ogenblik het voorwerp van een herzienings- en optimalisatieproces met het oog op een ISO-certificaat.
- Ook zijn procedureschema's in opmaak voor de financiële opvolging en het toezicht op de investeringswerken en op de onderhoudswerken. Interne en externe audits moeten binnen het ISO-kwaliteitsmanagementsysteem de nauwgezette opvolging van de procedures en richtlijnen door de projectingenieurs verzekeren.
- MDK beschikt zowel op het niveau van het agentschap als op het niveau van het departement over dienstorders die het gebruik van de posten *voorbehouden som* en *geraamde som* aanbevelen⁴⁹. Deze dienstorders zijn intern gecommuniceerd en raadpleegbaar op het intranet.
- MDK beveelt een maximaal gebruik van de standaardbestekken in e-Delta aan. Bij elk ontwerp van bestek dient een checklist te worden gevoegd die ertoe strekt de aandacht te ves-

⁴⁸ De doelstelling om de investeringskredieten maximaal vast te leggen, werd geformuleerd in de notulen van de thematische Beleidsraad MOW van 6 september 2010 in het kader van "Thema 6 Efficiëntere procedures binnen het beleidsdomein".

⁴⁹ Op niveau van het agentschap verstrekt dienstorder MOW/MDK/2008/09 richtlijnen inzake het gebruik van een post *voorbehouden som* in de samenvattende meetstaat van het bijzonder bestek. Op het niveau van het beleidsdomein MOW gaf dienstorder LI 98/30 richtlijnen m.b.t. het gebruik van de post *voorbehouden som* in de bestekken. Dit laatste dienstorder werd inmiddels opgeheven door dienstorder MOW/MIN/2013/01 m.b.t. het gebruik van de posten *voorbehouden som* en *geraamde som*. Het gebruik van de post *voorbehouden som* laat toe, onder welbepaalde voorwaarden, de aannemer kleine onvoorziene prestaties of prestaties op te dragen, waarvan bij het opmaken van het ontwerp de omvang of uitvoeringsmogelijkheden nog onvoldoende gekend zijn, zonder dat hiervoor een verrekening moet worden opgemaakt. Het gebruik van de post *geraamde som* laat toe grotere prestaties, die voorzien zijn maar waarvan de omvang niet – volledig – kan worden ingeschat, aan te rekenen via deze post.

tigen op mogelijke risico's en tekortkomingen die in de uitvoeringsfase aanleiding kunnen geven tot problemen. MDK werkt deze checklist regelmatig bij en het zal ze ook vastleggen in het ISO-procedureschema.

- MDK kan gebruik maken van de modeldocumenten en de instrumenten die de afdeling overheidsopdrachten van het beleidsdomein Bestuurszaken ter beschikking stelt.
- Er bestaat voldoende mogelijkheid om juridisch advies te vragen bij de opmaak van de opdrachtdocumenten of bij uitvoeringsmoeilijkheden⁵⁰.

De technische aspecten van de voorbereiding zijn in beperkte mate het voorwerp van procedures, maatregelen en instructies. Zo omvat het procedurehandboek procedures *onderzoeken* en *voorafgaand overleg* en zijn een aantal modeldocumenten beschikbaar voor de aanvraag van onderzoeken en vergunningen.

In de praktijk beslist de projectingenieur, eventueel bijgestaan door de leidinggevende ambtenaar, per dossier en *ad hoc* over de nood aan voorbereidende technische onderzoeken. Deze werkwijze is weinig structureel en garandeert geen uniforme toepassing van voorafgaand onderzoek.

Nadat de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken werd geconfronteerd met een belangrijke verrekening en een schadevergoeding in een aannemingsdossier, heeft zij MDK verzocht de wijze waarop het zijn bestekken opstelde, te evalueren in functie van de vaststellingen bij deze en andere werken met betrekking tot de inschatting van onbekende situaties en verwachte hoeveelheden en daarover te rapporteren⁵¹. Het Rekenhof vroeg MDK welke maatregelen het n.a.v. dat verzoek heeft genomen. MDK deelde mee dat *de conceptfase van het bestek als procedure wordt uitgewerkt binnen het ISO-traject van de afdeling Kust (externe ISO-audit met afronding procedures voorzien tegen eind 2013) die dan als handleiding zal dienen om alle voorbereidende onderzoeken te waarborgen*.

MDK heeft het Rekenhof verder medegedeeld dat het langs het overleg *Infrastructuurwerken*⁵² inmiddels het belang heeft beklemtoond van een tijdige voorbereiding van projectdossiers en een tijdige uitvoering van de nodige aanvullende onderzoeken naar bodemvervuiling, obstakels en voorwerpen in de ondergrond, geotechnische situatie, explosief oorlogstuig, enz.

6.1.3 Human resources

MDK meent over voldoende competent personeel te beschikken voor de voorbereiding en plaatsing van overheidsopdrachten voor aanneming van werken en een behoorlijke opvolging daarvan. Het agentschap erkent evenwel dat de dossieroverdracht bij een wissel van projectingenieur soms tekortschiet.

⁵⁰ Zo is altijd een beroep mogelijk op de gespecialiseerde juristen van de stafdienst van MDK. In tweede lijn kunnen de juridische diensten van het beleidsdomein MOW en de afdeling overheidsopdrachten van het beleidsdomein Bestuurszaken worden geraadpleegd. In laatste instantie kan een beroep worden gedaan op externe adviesverleners.

⁵¹ Reactie in het kader van de goedkeuring van de eindverrekening en een schadevergoeding geënt op de aanneming Knokke-Heist – Gedeeltelijk afbreken van strandhoofd 51 – nr. 9 in bijlage 1.

⁵² Het overleg *Infrastructuurwerken* is een intern overleg, geagendeerd door de directeur-ingenieur van het team Ontwikkeling Kust of het afdelingshoofd, waar specifieke aandachtspunten, vragen en ervaringen over de infrastructuurwerken van de afdeling Kust – team Ontwikkeling Kust worden besproken.

Het introductietraject van nieuwe personeelsleden die betrokken zijn bij overheidsopdrachten bevat een basisopleiding in de overheidsopdrachtenregelgeving. Daarna krijgen de personeelsleden die rechtstreeks betrokken zijn bij overheidsopdrachten, zoals ingenieurs, gespecialiseerde maatopleidingen in de vorm van voortgezette beroepsopleidingen⁵³.

Regelmatig organiseert het Platform voor Overheidsopdrachten (POHO) in MDK overleg, dat ertoe strekt kennis over te dragen en uit te wisselen, nieuwigheden en wijzigingen in de overheidsopdrachtenregelgeving aan te kaarten en het delen van ervaringen tussen projectingenieurs te bevorderen. Het wordt aangestuurd door de afdeling Kust van MDK en staat open voor deelnemers met diverse achtergronden van alle MDK-afdelingen en sommige andere entiteiten of afdelingen van het Departement MOW. Het POHO is opgenomen in het overzicht van de overlegvergaderingen, dat ook zal worden geïntegreerd in het ISO-kwaliteitsmanagementsysteem.

Een recente herstructurering van de afdeling Kust beoogt de voorbereiding en opvolging van infrastructuurprojecten te optimaliseren⁵⁴. Ten slotte streeft een intern overlegforum *Infrastructuurwerken* naar ervaringsuitwisseling inzake de projectvoorbereiding middels de bespreking van specifieke aandachtspunten, vragen en ervaringen over de infrastructuurwerken van de afdeling Kust.

6.1.4 Opgvolgingsinformatie

MDK volgt de prioritaire doelstelling de investeringskredieten maximaal vast te leggen, op met prestatie-indicator 6.2: *percentage reeds vastgelegd bedrag AUB, VIF en FP* (incl. aandeel verrekeningen en verwijlinteressen)⁵⁵. Het rapporteert de resultaten van deze indicator elk kwartaal aan de directieraad. De rapportering geeft per basisallocatie het percentage van het budget weer dat in het voorafgaande kwartaal is gebruikt voor verrekeningen. Dat geeft een beeld van het aandeel van de investeringskredieten dat in het kwartaal aan verrekeningen werd besteed en laat toe de evolutie ervan op te volgen.

Sedert januari 2013 maakt MDK voor de opvolging van verrekeningen ook gebruik van e-Delta, een opvolgingssysteem dat het hele overheidsopdrachtenproces digitaliseert, van ontwerp-fase tot en met opvolging. Deze elektronische opvolging wordt gekoppeld aan Orafin, wat op termijn moet zorgen voor een snellere afhandeling van vorderingsstaten en facturen.

Een regelmatig *overleg dossiers* tussen het hoofd Financiën en Begroting en de projectingenieurs moet er volgens de administrateur-generaal van MDK voor zorgen problemen in een vroeg stadium te herkennen en te remediëren.

⁵³ Zie ook beslissing van de Vlaamse Regering van 25 mei 2007.

⁵⁴ Twee cellen die voorheen in de afdeling Kust van MDK belast waren met de voorbereiding, studie, aanbesteding en uitvoering van investeringsprojecten (de cel Kust Zeewering en de cel Jachthavens) worden samengevoegd. Daardoor kan worden geput uit een grotere pool van projectingenieurs en toezichters, zodat de beschikbare projectingenieurs en toezichters efficiënter en flexibeler kunnen worden ingezet. Dat moet ook de kennisoverdracht tussen de projectleiders vergemakkelijken.

⁵⁵ Artikel 9 *Beheersovereenkomst Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust 2011-2015*, dat als strategische organisatiedoelstelling 6 vermeldt: *SOD 6 MDK verder uitbouwen tot een performante organisatie*.

MDK heeft deze opvolgings- en rapporteringsinstrumenten vrij recent in gebruik genomen. Het Rekenhof kon ze nog niet beoordelen.

6.2 Afhandeling van verrekeningen en beperking van verwijlinteressen

6.2.1 Doelstellingen

MDK heeft geen concrete doelstellingen geformuleerd voor de doorlooptijd van de afhandeling van verrekeningen of de inperking van verwijlinteressen. MDK vindt dat de inperking van verwijlinteressen, o.m. door een tijdige betaling van facturen, ook kadert in de prioritaire doelstelling de investeringskredieten maximaal vast te leggen en te benutten. De doorlooptijd van de verrekeningen blijft evenwel vaak zeer lang, mede bij gebreke aan een specifieke doelstelling⁵⁶. Dat geeft aanleiding tot aanzienlijke verwijlinteressen (zie hoofdstuk 5).

6.2.2 Maatregelen

Afhandeling verrekeningen

MDK beschikt, zowel op het niveau van het agentschap als op het niveau van het departement, over een aantal procedures en richtlijnen voor de afhandeling van verrekeningen. Zo bevat het procedurehandboek *Proces Investeren – Projectgebonden Kwaliteitsborging* o.m. een uitgebreide werkinstructie voor de afhandeling van verrekeningen⁵⁷. MDK beschikt ook over diverse dienstorders en omzendbrieven⁵⁸. Zoals al vermeld, zijn de procedures en werkinstructies uit het procedurehandboek op dit ogenblik het voorwerp van een herzienings- en optimalisatieproces met het oog op een ISO-certificaat. Zodra de procedureschema's ISO-gecertificeerd zijn, zullen interne en externe audits toezien op hun naleving.

⁵⁶ De administrateur-generaal erkende dat dit onder meer het geval was in de dossiers Blankenberge aanleg infrastructuur (nr. 7 in bijlage 1), Haven van Nieuwpoort – uitbreiding linkeroever – fase 5 (nr. 11 in bijlage 1) en Haven van Nieuwpoort – uitbreiding Linkeroever – fase 1 (nr. 10 in bijlage 1).

⁵⁷ Dit procedurehandboek bevat ook een aantal andere procedures en werkinstructies, zoals de werkinstructies *Procedure boekhoudkundige opvolging en Dading* en de procedure *Contractwijzigingen*.

⁵⁸ Het gaat o.m. om de volgende dienstorders: dienstorder MOW/MDK/2008/02, dat de procedure omschrijft die gevolgd moet worden voor werken bij hoogdringendheid en voor dringende meerwerken die aanleiding geven tot het opstellen van een verrekening; dienstorder MOW/MDK/2008/09 over de beperking van verwijlinteressen, dat o.m. oplegt voor een verrekening benodigde kredieten zo snel mogelijk te reserveren middels de opmaak van een ramingsstaat met voorlopig geraamde hoeveelheden, en in geval van discussie met de aannemer zo spoedig mogelijk een verrekening op te maken voor het onbetwiste gedeelte van de vordering. Omzendbrief MOW 2010/1 – *Overheidsopdrachten. Prijs-technisch nazicht – Dossiers voor te leggen aan de afdeling Algemene Technische Ondersteuning*, bepaalt een aantal gevallen waarin verrekeningen voorafgaandelijk voor advies aan de afdeling Technische Ondersteuning moeten worden voorgelegd. Op het niveau van het beleidsdomein wordt momenteel een omzendbrief voorbereid die de contractwijzigingsproblematiek kadert, rekening houdend met de nieuwe Europese richtlijn voor overheidsopdrachten, waarin de rechtspraak van het Hof van Justitie wettelijk wordt verankerd.

Beperking verwijlinteresten

Ook het terugdringen van hoge verwijlinteresten is het voorwerp van diverse maatregelen en opeenvolgende interne richtlijnen en instrumenten in MDK en het departement⁵⁹. Zoals uit hoofdstuk 5 blijkt, vormt de terugdringing van verwijlinteresten in aannemingen die aanleiding geven tot een schadeclaim of een dading, een bijzonder pijnpunt. Hoewel de werkinstructie *Dading* in het kader van contractwijzigingen bij aanneming van werken de doorlooptijd tussen de ontvangst van het verzoek tot schadevergoeding en de voorlegging van een ontwerp van dading als kritische succesfactor vermeldt, blijkt deze doorlooptijd in de praktijk vaak zeer lang en geeft hij aanleiding tot aanzienlijke verwijlinteresten.

Procedureel worden interesten op dadingen niet behandeld als reguliere verwijlinteresten. Het financieel systeem boekt ze op een andere economische rekening. De afdeling Boekhouding en Begroting van het departement erkent dat de interesten op dadingen in het verleden regelmatig op een verkeerde economische rekening werden geboekt, met name op de economische rekening van de hoofdsom in plaats van op de economische rekening moratoire interesten of – sinds 2013 – de economische rekening interesten ten gevolge van dadingen en vonnissen, met anomalieën in de rapportering ervan tot gevolg. Sedert april 2012 zijn de afspraken voor een correcte aanrekening bijgestuurd. Deze anomalieën zouden in de toekomst dan ook uitblijven.

In het licht van deze vaststellingen stelt de administrateur-generaal van MDK voor in de toekomst een ramingsstaat op te maken zodra de onderdelen van een schadeclaim als ontvanke-lijk zijn erkend. Hij beklemtoonde ook dat MDK onderhandelingen over betwiste onderdelen met de aannemer sneller moet afhandelen.

In haar brief van 5 mei 2014 benadrukte de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken dat de dienstorders en omzendbrieven ter beperking van verwijlinteresten optimaal moeten worden toegepast.

⁵⁹ Al in 1998 vermeldde dienstorder LIN 98/30 van 30 april 1998 het belang van de tijdige betaling van verrekeningen om een verlaging van het bedrag te betalen interesten te realiseren. Het schreef het gebruik van een post *voorbehouden som* in de bestekken voor, waarop kleine onvoorziene prestaties kunnen worden aangerekend zonder dat daarvoor een verrekening moet worden opgesteld. Dat moet leiden tot een snellere betaling en, bijgevolg, een verlaging van de interesten. Dit dienstorder is inmiddels opgeheven door dienstorder MOW/MIN/2013/01. Dienstorder MOW/MDK/2008/09, dat specifiek betrekking heeft op de beperking van verwijlinteresten, erkent dat verwijlinteresten, o.m. door het probleem van achterstallige betalingen, een belangrijk probleem blijven in het agentschap. Het vermeldt als oorzaak voor deze betalingsachterstand het niet tijdig kunnen goedkeuren van verrekeningen voor meerwerken en vastleggen van de vereiste bijkomende kredieten. Discussies over de verrekeningsprijzen zijn vaak de oorzaak van vertraging in de administratieve en budgettaire regularisatie van de meerwerken. Het dienstorder voorziet vervolgens in concrete richtlijnen en een werkwijze die ertoe moet leiden verwijlinteresten terug te dringen. Het verwijst behalve naar het gebruik van de post voorbehouden som in de bestekken, ook naar de opmaak van ramingsstaten en legt op dat, bij discussie met de aannemer, het onbetwiste gedeelte van de vordering onverwijld moet worden betaald. Daarvoor moet een ontwerp van verrekening opgemaakt worden, dat eventueel aan de ATO moet worden voorgelegd en eventueel ambtshalve moet worden goedgekeurd, opdat de vastlegging en de betaling definitief geregeld kunnen worden. In 2012 herhaalde dienstorder MOW/MIN/2012/02 (*Tijdig betalen van facturen: richtlijnen die leiden tot een correcte gegevensinvoer teneinde correct en tijdig te betalen*) op beleidsniveau de wettelijke betalingstermijnen die de entiteiten van MOW moeten hanteren. Sinds februari 2013 geldt ten slotte het dienstorder MOW/MIN/2013/01 (*Gebruik van de posten "voorbehouden som" en "geraamde som" in de bestekken*), dat dienstorder LIN 98/30 van 30 april 1998 heeft opgeheven.

6.2.3 Rapportering en opvolging

Voor de rapportering over verrekeningen kan verwezen worden naar punt 6.1.4.

De rapportering over verwijlinteresten geschiedt op identieke wijze als die over verrekeningen, met name met prestatie-indicator 6.2 *percentage reeds vastgelegd bedrag AUB, VIF en FP (incl. aandeel verrekeningen en verwijlinteresten)*. MDK rapporteert de resultaten van deze indicator elk kwartaal aan de directieraad. De rapportering geeft per basisallocatie het aandeel van het budget weer dat in het voorafgaande kwartaal naar verwijlinteresten ging en laat toe de evolutie ervan op te volgen.

MDK geeft toe dat de rapportering over verwijlinteresten fouten bevatte, doordat interesten uit dadingen ontbraken (zie 6.2.2). De verwijlinteresten uit dadingen bij de onderzochte aannemingen, in totaal 156.253 euro (zie hoofdstuk 5), staan dus niet in de verwijlinterestenrapporteringen, terwijl zij 35% uitmaken van de verwijlinteresten uit de onderzochte periode (445.240 euro). MDK zal de bevoegde diensten nogmaals herinneren aan de in 2012 gemaakte afspraken om zo de anomalieën volledig te verhelpen. In zijn brief van 20 februari 2014 bevestigde de administrateur-generaal de nodige acties te zullen ondernemen om tot een correcte en volledige rapportering van alle verwijlinteresten te komen.

Op het niveau van het beleidsdomein rapporteert de afdeling Boekhouding en Begroting over verwijlinteresten aan de beleidsraad.

Over de aanbeveling om correct te rapporteren over de verwijlinteresten, inclusief deze voortvloeiend uit schadevergoedingen en dadingen, verwees de minister in haar brief van 5 mei 2014 naar de bevestiging van de administrateur-generaal dat hij de nodige acties zal ondernemen ter controle van de verwijlinteresten op de aannemingswerken, die door de afdeling Boekhouding en Begroting in betaling worden gesteld.

6.3 Conclusies

MDK heeft geen specifieke doelstellingen geformuleerd voor het aantal en de omvang van verrekeningen, de doorlooptijd voor de afhandeling van verrekeningen of de inperking van verwijlinteresten. Het agentschap kadert alles in zijn prioritaire doelstelling de investeringskredieten maximaal vast te leggen en te benutten.

MDK beschikt over diverse instructies, procedures en opvolgingssystemen om verrekeningen te voorkomen en in te perken, maar dat instrumentarium werkt in de praktijk onvoldoende, o.a. door een gebrekkige naleving ervan. In de verwijlinterestenrapportering ontbraken verwijlinteresten uit dadingen.

Het raamwerk van bestaande procedures is momenteel het voorwerp van een optimalisatieproces met het oog op een ISO-certificaat. Ook heeft MDK recent een aantal remediëringmaatregelen genomen die ook deel zullen uitmaken van het ISO-kwaliteitsmanagementsysteem. Door hun recent karakter kon het Rekenhof deze maatregelen nog niet beoordelen.

Algemene conclusies

Hoofdstuk



In de periode 2010-2012 aanvaardde MDK de oplevering van 43 aannemingen van werken in de waterwegenbouw voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 35,6 miljoen euro. Op deze aannemingen heeft deze entiteit 7,1 miljoen euro verrekeningen in meer en 7,1 miljoen euro in min betaald. Zonder saldering bedroeg het verrekeningenpercentage 39,9%. Dat wijst op belangrijke wijzigingen van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan, vooral in 2010 (53,4%).

Eenzijds wijzigde de aanzienlijke uitbreiding van sommige aannemingen tijdens hun uitvoering het economische evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de aannemer op een manier die de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet bedoelden. Dat vormt een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging en ondermijnt het wettelijk vastgelegd principe van de forfaitaire prijs. Een belangrijke uitbreiding van de scope van een overheidsopdracht is niet verenigbaar met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Anderzijds hebben de bevolen belangrijke minwerken bij andere aannemingen aanleiding gegeven tot schadevergoedingen die MDK diende te betalen aan de aannemers als compensatie voor de niet-uitgevoerde werken.

De doorlichting van elf aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen heeft vooral tekortkomingen aan het licht gebracht op het vlak van de voorbereiding van de aannemingen. Het gaat o.a. om onzorgvuldig uitgevoerde geotechnische grondonderzoeken, gebrekkige technische voorstudies, onzorgvuldig opgestelde bestekken en opmetingsstaten, omvangrijke aanpassingen door conceptwijzigingen tijdens de uitvoering van de aanneming en minder zorgvuldige ramingen van de werken. Het agentschap MDK onderkent de problematiek en heeft ondertussen een aantal maatregelen getroffen om de voorbereiding van de aannemingen zorgvuldiger te doen verlopen.

De doorlichting toonde ook aan dat MDK zelden een herziening van de eenheidsprijs vroeg voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtrof. In zeker één aanneming bleek een verrekening in werkelijkheid een verdoken onderhandse opdracht te zijn, die MDK normaal aan de mededinging had moeten onderwerpen. Ook paste MDK bij het bepalen van de omvang van een schadevergoeding aan de aannemer niet steeds de door de algemene aannemingsvoorwaarden vastgelegde berekeningsmethodes toe.

Op het globale bedrag van 35,6 miljoen euro in 2010-2012 opgeleverde aannemingen heeft MDK 445.240 euro verwijlinteressen betaald, 1,2% van het totale inschrijvingsbedrag. Deze verwijlinteressen werden inzonderheid gegenereerd door aannemingen met belangrijke verrekeningen. Daarvan genereerden vooral aannemingen met een dading hoge interesten. Over deze interesten rapporteerde MDK niet correct.

MDK levert onvoldoende inspanningen om de doorlooptijd van verrekeningen te beperken en de verwijlinteressen te vermijden. Het agentschap gebruikt te weinig de maatregelen waarin de diverse eigen dienstorders en omzendbrieven en die van het departement voorzien, zoals ramingsstaten of de snelle betaling van onbetwiste gedeelten van de vorderingsstaat, eventueel na een ambtshalve goedkeuring van de verrekening. MDK heeft dan ook geen specifieke doelstellingen geformuleerd voor het aantal en de omvang van verrekeningen, de doorlooptijd van de afhandeling van verrekeningen of de inperking van verwijlinteressen, maar kadert alles in zijn prioritaire doelstelling de investeringskredieten maximaal vast te leggen en te benut-

ten. Doordat MDK de diverse instructies, procedures en opvolgingssystemen voor de verrekeringen in de praktijk onvoldoende naleeft, blijven de doorlooptijden van verrekeringen vaak zeer lang, met aanzienlijke verwijlinteressen tot gevolg. Bijkomende maatregelen zijn dan ook noodzakelijk.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

8

- MDK moet zijn aannemingen zorgvuldiger voorbereiden, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbestedingsklaar zijn bij de start van een gunningsprocedure. Dat betekent dat MDK onder meer moet zorgen voor een zorgvuldige opmaak van de bestekken, met preciezer geraamde hoeveelheden, degelijke en onderbouwde technische voorstudies, en gedegen geotechnische grondonderzoeken. Als MDK tijdens de uitvoering van een overheidscontract bijkomende opdrachten toewijst, moet het rekening houden met het restrictieve standpunt daarover van het Hof van Justitie van de EU, thans vastgelegd in artikel 37 van het koninklijk besluit algemene uitvoeringsregels overheidsopdrachten van 14 januari 2013 en gecodificeerd in artikel 72 van de richtlijn Overheidsopdrachten Klassieke Sectoren 2014/24/EU: voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht moet – op grond van mededinging – een nieuwe opdracht worden uitgeschreven.
- MDK moet de eenheidsprijs heronderhandelen voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft, zeker bij posten waarvoor de aannemer niet met de laagste prijs heeft ingeschreven.
- Als MDK geconfronteerd wordt met schadeclaims dient het nauwgezet de berekeningsmethodes die de AAV hebben vastgesteld voor de bepaling van de geleden schade toe te passen en vrijgevheden uit te sluiten.
- Een beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is een uitzonderingsprocedure, die MDK maar mag aanwenden in de gevallen die de overheidsopdrachtenwetgeving voorschrijft.
- MDK moet concrete en duidelijke doelstellingen formuleren voor de voorkoming en beperking van verrekeningen, alsook voor de doorlooptijd en de afhandeling van verrekeningen en de inperking van verwijlinteressen.
- MDK moet het beschikbare instrumentarium voor de beperking van verrekeningen en verwijlinteressen (instructies, procedures en opvolgingssystemen) activeren, aanscherpen en handhaven. Het agentschap vaardigt het best nog bijkomende maatregelen uit.
- MDK moet de gegenereerde verwijlinteressen correct rapporteren, inclusief de interessen voortvloeiend uit schadevergoedingen en dadingen.

Reactie van de minister

Hoofdstuk

9

Op 5 mei 2014 heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken haar reacties op het ontwerp van auditrapport bezorgd.

De minister onderschreef volledig de aanbevelingen over het zorgvuldiger voorbereiden van aannemingen, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbestedingsklaar zijn bij de aanvang van een gunningsprocedure. De goede uitvoering van een overheidsopdracht start bij een goede voorbereiding, waarbij een goede uitwerking van het bestek en een grondige uitvoering van de voorbereidende studies essentieel zijn. De minister wees er wel op dat de voorbereiding van een opdracht voor werken geen eenvoudig gegeven. Zo zal bijvoorbeeld een geotechnisch of milieutechnisch onderzoek nooit alle problemen inzake de ondergrond kunnen uitsluiten. De minister beklemtoonde dat MDK niet gewacht heeft op de publicatie van de audit om al enkele verbeteringen uit te werken. Om de nodige kennis te delen en te versterken binnen het agentschap, worden diverse overlegmomenten georganiseerd, waarbij de projectingenieurs problemen en ervaringen uitwisselen. Ook wordt gebruik gemaakt van de standaardbestekken in e-Delta, aangevuld met een checklist van mogelijke problemen en risico's.

Verder ging de minister akkoord met de aanbeveling om de eenheidsprijzen te heronderhandelen voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft, zeker bij posten waarvoor de aannemer niet met de laagste prijs heeft ingeschreven.

Over de behandeling van schadeclaims merkte de minister op dat MDK die altijd behandelt in overleg met de afdeling Technische Ondersteuning en de juridische dienst van het departement Mobiliteit en Openbare Werken. Zij onderschreef dat bij de behandeling van de schadeclaims de bestaande voorschriften steeds nauwgezet moeten worden opgevolgd.

De minister onderschreef de aanbeveling dat voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht – op grond van mededinging – een nieuwe opdracht moet worden uitgeschreven. Artikel 37 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013, dat meerwerken tot 15% beperkt en bij overschrijding van dat percentage een aanbesteding van de meerwerken vereist, schept daarover duidelijkheid. Zij wees er wel op dat MDK instaat voor een gedegen en veilig kustbeheer, waarbij het belangrijk is de werken binnen een minimale termijn uit te voeren.

Het huidige instrumentarium dat verrekeningen moet voorkomen en beperken, zal volgens de minister worden gevalideerd binnen een ISO-audit en certificering. Als daaruit tekortkomingen blijken, zullen nieuwe, aangepaste instrumenten worden ontwikkeld om het aantal en de omvang van de verrekeningen te beperken.

Met betrekking tot de aanbeveling om de verwijlinteressen correct te rapporteren, inclusief de verwijlinteressen voortvloeiend uit schadevergoedingen en dadingen, verwees de minister naar de bevestiging van de administrateur-generaal dat hij de nodige acties zal ondernemen ter controle van de verwijlinteressen op de aannemingswerken, die door de afdeling Boekhouding en Begroting in betaling worden gesteld. Het blijft voor de minister belangrijk dat dienstorders en omzendbrieven ter beperking van verwijlinteressen optimaal worden toegepast.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Grondig onderzochte aannemingen

Alle bedragen zijn exclusief btw.

Nr.	Omschrijving aanneming (besteknummer dossier)	Bedrag inschrijving	Aantal verrekeningen	Bedrag in min en %	Bedrag in meer en %	Gesaldeerd en %	Samengeteld en %	Verwijl- interesten
Opgeleverd in 2010								
1	Jacht- en vissershavens Zeebrugge – Bouwen nieuwe basisinfrastructuur Albert I-dok (16EH/05/25)	241.985	2	16.615 6,87%	118.211 48,85%	101.596 41,98%	134.826 55,72%	13.205
2	Nieuwpoort – Opbraak van de onderwaterglooiing (16EH/06/19)	319.722	6	72.117 22,56%	252.666 79,03%	180.550 56,47%	324.783 101,58%	12.751
3	Opruiming camping Jacques Jr.(Christal Palace) te Westende (16EH/07/21)	749.627	2	8.489 1,13%	887.188 118,35%	878.700 117,22%	895.677 119,48%	36.016
4	Verhogen van sommige badstranden zone Oostende-Knokke Heist (16EH/09/02)	985.820	2	187.943 19,06%	394.700 40,04%	206.757 20,97%	582.643 59,10%	0
5	Nieuwpoort – Renovatie Westeroever Storm- Kattesas (16EH/01/42)	1.929.744	2	840.266 43,54%	343.495 17,80%	-496.771 -25,74%	1.183.762 61,34%	97.442
6	Bouw van een voet- en fietsveer te Nieuwpoort (16EH/04/15)	2.427.656	4	2.001.154 82,43%	194.575 8,01%	-1.806.579 -74,42%	2.195.729 90,45%	51.353
7	Blankenberge: aanleg infrastructuur (16EH/05/18)	1.311.640	2	136.802 10,43%	410.824 31,32%	274.022 20,89%	547.627 41,75%	2.771
8	Renovatie brugbedienings- gebouw Zelzatebrug (2008/GV/OA/OV 138)	1.115.129	3	111.933 10,04%	403.195 36,16%	291.262 26,12%	515.128 46,19%	16.409
Opgeleverd in 2012								
9	Knokke-Heist – gedeeltelijk afbreken van strandhoofd nr. 51 (16EH/09/07)	175.000	1	80.282 45,88%	330.648 188,94%	250.366 143,07%	410.930 234,82%	39.993
10	Haven van Nieuwpoort – uitbreiding linkeroever – fase 1 (16EH/03/32)	703.038	3	45.889 6,53%	304.869 43,36%	258.980 36,84%	350.757 49,89%	121.880
11	Haven van Nieuwpoort – uitbreiding linkeroever – fase 5 (16EH/05/23)	989.000	7	448.350 45,33%	793.761 80,26%	345.411 34,93%	1.242.111 125,59%	36.110
Totaal		10.948.362	34	3.949.839 36,08%	4.434.132 40,50%	484.293 4,42%	8.383.972 76,58%	427.927

BIJLAGE 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

5 mei 2014

Betreft: Audit Rekenhof. Verrekeningen bij het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust

Mijnheer de Voorzitter,

Op 26 maart 2014 heeft het Rekenhof mij haar ontwerpverslag over de audit van de verrekeningen bij het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust bezorgd. Ook de commentaar van de administrateur-generaal van het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust bij de voorlopige resultaten van de audit werd door het Rekenhof aan mij overgemaakt.

Uit de 43 aannemingsopdrachten van werken, die bij het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust in de periode 2010-2012 werden opgeleverd, heeft het Rekenhof 11 aannemingen geselecteerd, waarbij procentueel de meeste verrekeningen werden gegeneereerd. De 11 door het Rekenhof onderzochte dossiers zijn goed voor 31% van het totale inschrijvingsbedrag van alle 43 opgeleverde aannemingen. De vermelde problematieken gaan derhalve niet op voor alle aannemingen van werken die binnen het agentschap werden opgeleverd in de betrokken periode.

Ten aanzien van de aanbevelingen van het ontwerpverslag wens ik het volgende op te merken:

Zorgvuldiger voorbereiden van overheidsopdrachten

De aanbevelingen over het zorgvuldiger voorbereiden van aannemingen, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbesteding klaar zijn bij de start van een gunningsprocedure, kan ik volledig onderschrijven.

Het hoeft geen betoog dat de goede uitvoering van een overheidsopdracht start bij een goede voorbereiding. Om naderhand verrekeningen te voorkomen kan niet genoeg worden beklemtoond dat een goede uitwerking van het bestek en het grondig uitvoeren van de voorbereidende studies hier een essentieel element van uitmaken.

Niettemin is de voorbereiding van een opdracht voor werken geen eenvoudig gegeven. Zo zal bijvoorbeeld een geotechnisch onderzoek of een milieutechnisch onderzoek, zelfs al is dit geheel conform de regels van de kunst uitgevoerd, nooit alle problemen inzake de ondergrond kunnen uitsluiten. Accurate plannen van oudere infrastructuren zijn vaak onvolledig en deels onder water gelegen infrastructuren zijn nog moeilijker te onderzoeken, waardoor bestekhoeveelheden vaak heel moeilijk vooraf in te schatten zijn.

Dit neemt niet weg dat het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust niet gewacht heeft op de publicatie van het verslag van de audit om reeds een aantal verbeteringen uit te werken.

Om de nodige kennis te delen en te versterken binnen het agentschap worden diverse overlegmomenten georganiseerd waar de projectingenieurs problemen en ervaringen uitwisselen. Hierdoor wordt bij de voorbereiding van bestekken rekening gehouden met problemen in voorgaande aannemingen. Tevens wordt gebruik gemaakt van de standaardbestekken in e-Delta met daarbij een checklist van mogelijke problemen en risico's. Deze zijn samen met de andere handelingen en dienstorders onderworpen aan een ISO-audit.

Heronderhandelen eenheidsprijs voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft

Ik onderschrijf de aanbeveling uit het auditrapport om de eenheidsprijzen te heronderhandelen voor posten, waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft, zeker bij posten waarvoor de aannemer niet met de laagste prijs heeft ingeschreven.

De administrateur-generaal benadrukt dat voor elk dossier, waarbij deze problematiek aan de orde is, ook het advies van de afdeling Technische Ondersteuning wordt gevraagd en gerespecteerd.

Behandeling van schadeclaims

In verband met de behandeling van schadeclaims wordt opgemerkt dat de algemene berekeningsmethodes dienen te worden toegepast.

Schadeclaims worden door het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust telkens behandeld in overleg met de afdeling Technische Ondersteuning en de juridische dienst van het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

Ik onderschrijf dat hierbij steeds stringent moet worden opgetreden door nauwgezet gebruik te maken van bestaande richtlijnen dienaangaande.

Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

In het auditrapport wordt gesteld dat in zeker één aanneming, de verrekening het karakter heeft van een verdoken onderhandse opdracht die niet aan de mededinging werd onderworpen.

Ik onderschrijf dan ook de aanbeveling dat voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht – op grond van mededinging – een nieuwe opdracht moet uitgeschreven worden.

De administrateur-generaal beaamt dit door te verwijzen naar twee dossiers waarbij tijdens de uitvoering van de werken conceptwijzigingen noodzakelijk waren. In deze dossiers heeft het agentschap er bewust voor gekozen om deze opdrachten niet te voltooien met een gewijzigd concept. Een nieuwe opdracht werd aanbesteed en derhalve onderworpen aan de mededinging.

De nieuwe regelgeving schept duidelijkheid over de praktijk van de meerwerken, met name artikel 37 van het Koninklijk Besluit Uitvoering (van 14 januari 2013) beperkt de meerwerken tot 15%. Bij overschrijding dient er heraanbesteed te worden.

De administrateur-generaal wijst tegelijkertijd op de verantwoordelijkheid van het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust voor een gedegen en veilig kustbeheer waarbij het belangrijk is de werken effectief binnen een minimale termijn uit te voeren.

Verdere uitbouw van instrumentarium dat verrekeningen moet voorkomen en beperken

Vervolgens leid ik uit het auditrapport af dat het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust wel beschikt over diverse procedures en opvolgingssystemen, om de verrekeningen te monitoren en te remediëren, maar dat deze onvoldoende werken in de praktijk.

De administrateur-generaal heeft erop gewezen dat recent binnen het agentschap nieuwe opvolgings- en rapporteringsinstrumenten in gebruik werden genomen. Ook het gebruik van ramingsstaten, betalingen van onbetwiste gedeeltes ... wordt nu consequenter toegepast.

Het huidig beschikbare instrumentarium wordt toegepast en wordt gevalideerd binnen een ISO-audit en certificering. Indien er tekortkomingen blijken zullen hiervoor nieuwe aangepaste instrumenten worden ontwikkeld teneinde het aantal en de omvang van de verrekeningen te beperken.

Het blijft uiteraard belangrijk dat dienstorders en omzendbrieven ter beperking van verwijlinteressen optimaal worden toegepast.

Correcte rapportering van verwijlinteressen

Tot slot wordt aanbevolen om de gegeneerde verwijlinteressen, inclusief de interessen voortvloeiend uit schadevergoedingen en dadingen, correct te rapporteren.

De administrateur-generaal benadrukt dat verwijlinteressen zo veel mogelijk ingeperkt worden door het reeds in betaling stellen van het onbetwist gedeelte en het gebruik van ramingsstaten en ambtshalve verrekeningen.

Inzake de rapportering van verwijlinteressen bevestigt de administrateur-generaal de nodige acties te ondernemen ter controle van de verwijlinteressen op de aannemingswerken, die door de afdeling Boekhouding en Begroting in betaling worden gesteld.

Met vriendelijke groeten

Hilde Crevits

Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken

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

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



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be