



Vlaams  
Parlement

stuk **37** (2014) – Nr. 2  
ingediend op 18 november 2014 (2014-2015)

## Verslag

van het Rekenhof

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

## **Verslag**

namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken  
uitgebracht door mevrouw Caroline Bastiaens en de heer Bert Maertens

*Samenstelling van de commissie:*

*Voorzitter:* mevrouw Lies Jans.

*Vaste leden:*

de heer Björn Anseeuw, de dames Annick De Ridder, Lies Jans, de heren Bert Maertens, Jan Peumans, Paul Van Miert;

mevrouw Karin Brouwers, de heren Lode Ceyskens, Dirk de Kort, mevrouw Martine Fournier;

de heren Mathias De Clercq, Marino Keulen;

de heren Renaat Landuyt, Joris Vandenbroucke;

de heer Björn Rzoska.

*Plaatsvervangers:*

de heren Koen Daniëls, Jos Lantmeeters, Lorin Parys, Ludo Van Campenhout, Jan Van Esbroeck, Herman Wynants;

de dames Caroline Bastiaens, An Christiaens, de heer Jenne De Potter, mevrouw Cindy Franssen;

de heer Bart Somers, mevrouw Emmily Talpe;

de dames Yasmine Kherbache, Ingrid Lieten;

mevrouw Ingrid Pira.

Stukken in het dossier:

**37** (2014) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

## INHOUD

1. Toelichting door de heer Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof .....	4
2. Reactie van de heer Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn .....	6
3. Vragen en bemerkingen van de heer Björn Rzoska .....	8
4. Vragen en bemerkingen van de heer Bert Maertens .....	8
5. Vragen en bemerkingen van de heer Dirk de Kort .....	8
6. Antwoord van de heer Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof .....	9
7. Antwoord van de heer Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn .....	9
Gebruikte afkortingen .....	10
Bijlage: zie <a href="#">dossierpagina</a> op <a href="http://www.vlaamsparlement.be">www.vlaamsparlement.be</a>	

Op 6 november 2014 organiseerde de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken een gedachtewisseling met de heer Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof, en de heer Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn over het verslag van het Rekenhof over de verrekeningen bij het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust, kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken.

### **1. Toelichting door de heer Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof**

De heer *Jan Debucquoy* legt in zijn presentatie (zie [dossierpagina](#) op [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be)) uit dat een groot deel van de uitgaven van het beleidsdomein MOW bestaat uit overheidsopdrachten. Bovendien situeren zich daar ook de overheidsopdrachten met de grootste bedragen. Het Rekenhof hecht veel belang aan het correct toepassen van de wetgeving op overheidsopdrachten en spitst daarom de aandacht toe op het beleidsdomein MOW. Europese studies wijzen uit dat een correct toegepaste regelgeving ter zake kan leiden tot wel twintig percent goedkoper aankopen en aannemen. De wetgeving ziet erop toe dat er gelijke kansen gelden om overheidsopdrachten binnen te halen, wat de EU sterk aanbelangt. Het gros van de regels is dan ook Europees, met het oog op de vrijwaring van de markt en de interne mededinging.

Het Rekenhof besteedt aandacht aan alle cycli van overheidsopdrachten. De voorliggende audit richt zich echter specifiek op de laatste fase, met onder meer de verrekeningen. Die behelzen een overeenkomst tussen aannemer en bestuur over mogelijke wijzigingen op vraag van het bestuur tijdens de uitvoering. De verrekening moet zorgen voor een gepaste compensatie voor de opdrachtnemer die zijn opdracht aangepast ziet. Verrekeningen gebeuren echter ook in min. Dat lijkt goed, maar ook dan is in een schadevergoeding voorzien voor de aannemer, in de orde grootte van tien percent van de vermindering. Dergelijke kosten kunnen worden vermeden door een precieze inschatting van de werken. Een recente nieuwe voorwaarde luidt dat de wijziging beperkt wordt tot maximaal vijftien percent van de opdracht. De regel volgt uit het Preettext-arrest van het Hof van Justitie, dat stelt dat gelijkheid gegarandeerd moet worden, niet alleen bij het moment van de gunning, maar eveneens tijdens de uitvoering. Het voorwerp mag derhalve niet drastisch veranderen, aangezien dan misschien andere potentiële aannemingskandidaten zich verongelijkt weten. Aanzienlijke uitbreiding of inperking vormen een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid, mededinging en forfaitaire prijs.

Het beleidsdomein MOW kent een enorme hoeveelheid dossiers met verrekeningen en grote bedragen. Het Rekenhof is derhalve gestart met een sensibiliseringscampagne bij het beleidsdomein om het aantal verrekeningen te kunnen beperken. In 2006 is die actie ingezet met een audit van de verrekeningen bij wegenwerken. In de laatste jaren loopt die voor waterwerken. Intussen is het Rekenhof aanbeland bij het derde van vier agentschappen die zich daarmee bezighouden, met name het agentschap MDK. In 2015 komt het agentschap De Scheepvaart vermoedelijk aan de beurt.

Het Rekenhof moedigt een goede voorbereiding van overheidsopdrachten aan. Daartoe behoren een zorgvuldige opmaak van het bestek, degelijke technische voorstudies, een correcte berekening van verrekeningen en een tijdige betaling daarvan. Dat laatste moet nalatigheidsintresten voorkomen. Dit zorgt voor een zuinigere afhandeling van de verrekeningen en meer waar voor minder geld.

Het agentschap MDK is voornamelijk met het kustbeheer bezig. De audit nam alle opgeleverde werken van 2010, 2011 en 2012 onder de loep. Diensten, leveringen en lopende dossiers kwamen niet aan bod. De afgehandelde dossiers besloegen een bedrag van 35 miljoen euro inschrijvingen. Verrekeningen in min of meer

kwamen neer op zeven miljoen euro of ongeveer twintig percent. Dat wijst op belangrijke wijzigingen tijdens uitvoering van opdrachten. De Europese lat is intussen gelegd op vijftien percent. Daarboven moet een opdracht opnieuw gegund worden. De twintig percent waarvan sprake is een gemiddelde over een totaal van 43 dossiers. Bepaalde individuele zaken hebben een veel hoger verrekeningspercentage, en sommige lopen op tot honderd percent. Het Rekenhof heeft de elf dossiers met de hoogste verrekeningen grondig onderzocht en vond er tien waarvoor dat vermeden of sterk beperkt kon worden. De hoge kosten schrijft het Rekenhof toe aan tekortkomingen binnen het agentschap.

In vergelijking met eerdere audits haalt het agentschap MDK de hoogste verrekeningspercentages. De voornaamste oorzaak ligt in conceptiefouten of wijzigingen die te vermijden waren. Als voorbeeld haalt de spreker de aanleg van een fiets- en wandelpad op de linkeroever van de IJzer in Nieuwpoort aan. De weg moest men omleggen vanwege de uitbreiding van de jachthaven, hetgeen al bekend was bij de voorbereiding van het dossier. Soms zijn bestekken of metingsstaten ook onzorgvuldig opgesteld. Typisch voor openbare werken en zeker waterwerken, is de nood aan een beter inzicht in de toestand van het bouwbedrijf vooraf. Spoed en haastwerk worden vaak cash betaald.

De dossiers zijn getoetst aan de regelgeving inzake overheidsopdrachten. In heel wat dossiers bedraagt de uitbreiding meer dan 40 percent. Derhalve is een nieuwe gunning aan de orde, gezien het Presstext-arrest en de nieuwe regel van vijftien percent die daaruit volgt. Nieuwe opdrachten probeert men soms te maskeren als een verrekening, bijvoorbeeld als er ook op andere stranden een strandverhoging nodig blijkt. Dat moet eigenlijk gebeuren middels een nieuwe opdracht.

Voorts wordt voor sommige opdrachten gewerkt op basis van prijslijsten, waarmee dan de forfaitaire prijzen worden toegepast op de werkelijke hoeveelheid. Als die dan driemaal hoger ligt dan eerder geschat bij lancering van de opdracht, kan het bestuur de eenheidsprijzen herzien. Die mogelijkheid wordt nu amper gebruikt.

Ook de verwijlinteressen zijn een goede indicator van de al dan niet vlotte behandeling van dossiers en betalingen. Voor de onderzochte periode werden over de 41 dossiers ongeveer 445.000 euro verwijlinteressen betaald. Dat lijkt niet veel, maar afgezet tegen de voorgaande audit, blijkt onder meer dat het agentschap Maritieme Toegang wel in staat is de nalatigheidsinteressen te beperken tot 0,1 percent. Beperking van de nalatigheidsinteressen blijkt derhalve een gevolg van een goede opvolging van dossiers. Er wordt onvoldoende gewaakt over de doorlooptijden. Bij discussie wacht men te lang om het volledige reeds onderhandelde en onbetwiste deel te betalen in afwachting van een schikking voor het overige. Ook bij een dading verloopt er vaak te veel tijd vooraleer men uitbetaalt. Uit de audit blijkt ook dat de interessen op dading niet op een correcte rekening worden geboekt, zodat die niet zichtbaar zijn. Sinds 2012 gebeurt de aanrekening wel op een correct artikel, wat de zichtbaarheid ten goede komt.

Het Rekenhof neemt ook het beleid van het agentschap MDK onder de loep met de vraag of er voldoende aandacht is voor het strikt beperken van verrekeningen. Bij het agentschap geldt enkel een algemene doelstelling om de investeringskredieten maximaal vast te leggen en te benutten, maar niets wat het aantal verrekeningen moet beperken. Er zijn heel wat instrumenten beschikbaar om het verrekeningsgedrag te beheersen, maar die worden onvoldoende ingezet. Zowel de voorbereiding als de opvolging kunnen geoptimaliseerd worden, meent het Rekenhof. Het agentschap levert wel inspanningen om een ISO-certificaat te behalen. Dat impliceert ook aandacht voor het verrekeningsgedrag.

De heer Debucquoy verwijst voor de aanbevelingen naar het rapport. De toenmalige minister verklaarde zich volledig akkoord met de conclusies en de aanbevelingen van het vorige rapport. Er werden initiatieven genomen om het agentschap en het integrale beleidsdomein anders te laten omgaan met voorbereidingen van aanneming van werken en met verrekeningen.

De auditeurs zijn bijzonder tevreden over de samenwerking met het agentschap en het beleidsdomein in zijn geheel. De sensibilisering vanwege het Rekenhof blijkt te werken en er is algemeen een streven naar meer aandacht voor het beperken van verrekeningen.

## **2. Reactie van de heer Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn**

Minister *Ben Weyts* bevestigt dat het agentschap MDK de aanbevelingen van het Rekenhof onderschrijft. De audit is al meegenomen in het beleid inzake aanbestedingen. Dit geldt niet louter voor het agentschap, maar voor het hele beleidsdomein MOW. Recent zijn nieuwe rapporterings- en opvolgingsinstrumenten opgezet door het agentschap MDK. Ramingsstaten en het betalen van onbetwiste gedeeltes worden consequenter opgevolgd. Op basis van de aanbevelingen van het Rekenhof is een nieuw dienstorder uitgevaardigd voor het agentschap MDK. De aanbevelingen zijn tevens in de projectgroep overheidsopdrachten overgenomen en werden via de afdeling Kust in teamvergaderingen besproken.

Er zijn specifieke doelstellingen geformuleerd. Men streeft ernaar tegen eind 2014 alle dossiers met aanbestedingsdatum van vóór 2011 en dossiers waarvan de werken op de werf uitgevoerd zijn tegen 30 juni 2014, ook administratief af te handelen. In combinatie met de maatregelen die zijn ingesteld bij de eerste aanbevelingen met betrekking tot ramingsstaten en betaling van onbetwiste delen, moeten de effecten van de inspanningen zichtbaar worden in een dalende trend van verrekeningen en verwijlintresten in 2015.

Het agentschap MDK zou tegen eind 2014 het ontwerp van de eindverrekeningen versturen naar de aannemers voor goedkeuring. Er zouden dan overlegvergaderingen plaatsvinden met de aannemers om de administratieve afhandeling te bespreken en een definitieve afrekening op te maken tegen eind 2014. Daarna geldt nog een betalingstermijn van twee maanden, na betaling van de verrekening door de afdeling Boekhouding en begroting van het departement MOW. In 2015 kunnen derhalve nog wel verwijlintresten betaald worden voor dossiers afgesloten in 2014. Eind 2015 wordt daarom als richtdatum aangehouden. Het doel is de kans op verrekeningen in de toekomst maximaal te beperken door een integrale, entiteitsoverschrijdende aanpak. Ook het blijven inzetten op de realisatie van kwaliteitsvolle projecten moet daartoe bijdragen.

De minister kan zich vinden in de redenering van het Rekenhof dat een goede voorbereiding van een overheidsopdracht vanzelfsprekend moet zijn. De aard, de duur en de kostprijs van elke overheidsopdracht in een dossier voor werken vergen steeds een evenwichtsoefening inzake baten en kosten, stelt de minister. De Vlaamse Regering en de aanbestedende diensten stellen zich absoluut tot doel om de omvang van verrekeningen tot een strikt minimum te beperken.

Wat betreft de kwaliteit van bestekken en de voorbereiding en opvolging van dossiers zijn binnen MOW diverse overlegmomenten gepland. Problemen en ervaringen kunnen daar uitgewisseld worden. Er zijn tevens twee werkgroepen opgericht: één voor verrekeningen en één voor wijzigingen. De eerste is ondergebracht in de juridische entiteit van het beleidsdomein MOW. Daar wordt aan een handleiding gewerkt met interne richtlijnen voor het integrale

prijsvormingsproces bij het verrekenen van wijzigingen aan overheidsopdrachten. Eenmaal de handleiding is afgewerkt, wordt ze door het agentschap geïntegreerd in de processen inzake uitvoering van overheidsopdrachten.

De werkgroep die zich over wijzigingen buigt, maakt ook een handleiding op, die ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan het samenwerkingsforum overheidsopdrachten. De handleiding zal duiding geven bij definities, Belgische regelgeving, administratieve afhandeling van wijzigingen enzovoort, maar net zo goed aanbevelingen formuleren om wijzigingen tijdens de uitvoering van overheidsopdrachten in de mate van het mogelijke te vermijden en de nadelige gevolgen ervan maximaal te beperken. Eenmaal de handleiding op punt staat, wordt die geïntegreerd in de werking van het agentschap en bij uitbreiding bij alle aanbestedende overheden van het beleidsdomein MOW. Er wordt teruggekoppeld naar de Inspectie van Financiën en het Rekenhof, verzekert de minister.

Het agentschap MDK blijft gebruikmaken van de typebestekken in eDelta. Daarbinnen kan de volledige overheidsopdracht worden aangemaakt en opgevolgd in alle fases, van bij de opmaak van het bestek tot aan de uitvoering. Zowel het financieel beheer als het beheer van het contract en mogelijke wijzigingen kunnen stap voor stap bijgehouden worden.

Binnen het beleidsdomein MOW wil de minister verder inzetten op een entiteitsoverschrijdende aanpak voor alle aanbestedende overheden. Tegelijk wil hij entiteitsoverkoepelend en uniform omspringen met de ICT-ondersteuning. Ook een efficiënte en geïntegreerde administratieve en financiële behandeling staat op het programma. Dat proces wordt uitgewerkt in overleg met de diensten van bestuurszaken, de Inspectie van Financiën en het Rekenhof.

De minister benadrukt dat de vele vermelde verwijlintresten geen enkel nut dienen. Ze worden waar mogelijk wel al ingeperkt, al zijn er erfenissen uit het verleden te verwerken. Door het reeds betalen van onbetwiste delen van die facturen en ook door het gebruik van ramingsstaten en ambtshalve verrekeningen, probeert men de verwijlintresten te beperken. Daarnaast is er e-invoicing, waarmee de integrale communicatie en facturatie via digitale weg verloopt. Zo zal het scannen van facturen verder uitgerold worden binnen het beleidsdomein MOW. Tweemaandelijks is er overleg met het afdelingshoofd, de financieel adviseur en de projectingenieur om alle stappen van elk dossier in detail te bekijken.

Mededinging is essentieel in het kader van overheidsopdrachten. De minister stelt echter in vraag of het, bij onvoorziene omstandigheden die nopen tot het uitschrijven van een bijkomende opdracht in het kader van een infrastructuurproject – dat in het geval van het agentschap MDK meestal complex is –, altijd moet gaan om een alleenstaande opdracht. De onvoorziene omstandigheden doen zich doorgaans voor tijdens uitvoering van de aanneming. De minister heeft vragen bij het feit of een nieuwe aanbesteding dan altijd aangewezen of efficiënt is. De opstart van een nieuwe procedure neemt veel tijd en middelen in beslag. Bovendien moet er oog zijn voor een evenwicht tussen het uitschrijven van een nieuwe opdracht volgens de regelgeving van de overheidsopdrachten en de maatschappelijke taak die ook het agentschap MDK heeft, met name inzake de veiligheid. Voorts zijn nieuwe aannemers ook niet meteen geneigd mee te dingen in projecten die al in uitvoering zijn bij andere aannemers. Dat leidt doorgaans toch tot hogere facturen. Intussen liggen de werken stil en neemt de kostprijs toe. Hij stelt dat het altijd een evenwichtsoefening zal blijven.

### **3. Vragen en bemerkingen van de heer Björn Rzoska**

De heer *Björn Rzoska* benadrukt het belang van de audits van het Rekenhof. Voor het agentschap MDK merkt het lid gelijkaardige problemen die ook uit andere audits naar voren zijn gekomen. De aanbevelingen liggen ook in dezelfde lijn. Het verheugt hem dat er algemene stappen zijn ondernomen om tegemoet te komen aan de opmerkingen, onder meer door nieuwe instrumenten te introduceren.

Van sommige aspecten van het rapport schrikt de heer Rzoska, met name bij de verwijlintresten. De rapportering aan de directieraad bevat blijkbaar fouten. Dat ziet hij niet graag gebeuren, aangezien het om belastinggeld gaat.

Van het Rekenhof wil hij graag weten in hoeverre er in monitoring is voorzien om de verbeteringen op te volgen. Op welke termijn ziet men die nieuwe audits dan gebeuren, voor alle entiteiten overigens?

Bij de finale opmerking van de minister pleit de heer Rzoska toch voor enige voorzichtigheid, omdat wat hij vooropstelt niet zomaar kan binnen de marges van de vigerende wetgeving.

### **4. Vragen en bemerkingen van de heer Bert Maertens**

De heer *Bert Maertens* is blij met de omstandige en gedetailleerde inzichten die de rapporten van het Rekenhof bieden. Het verheugt hem ook dat er al inspanningen worden geleverd om tegemoet te komen aan de gemaakte opmerkingen en aanbevelingen. Zo wordt er gewerkt aan het probleem van de verwijlintresten, zeker ook bij dadingen, waarvoor blijkt dat het bij sommige afdelingen beter loopt dan bij andere.

Het volgen van de basisprincipes en de regelgeving inzake overheidsopdrachten noemt het lid een evidentie, al kan hij de redenering van de minister wel volgen. Dat de minister en het agentschap de aanbevelingen en opmerkingen van het Rekenhof ter harte nemen, lijkt hem dan ook bijzonder positief.

De minister haalde een aantal structurele voorstellen tot verbeteringen aan die al doorgevoerd zouden zijn. Zijn daarvan al resultaten zichtbaar? Het lid sluit zich aan bij de vraag om opvolging daarvan en vraagt de minister te blijven toezien op de goede werking van het agentschap. Hij veronderstelt dat in het kader van het ondernemingsplan ook concrete doelstellingen kunnen worden opgenomen.

In het regeerakkoord is een helder engagement opgenomen om in alle beleidsdomeinen onbetwiste facturen binnen een termijn van dertig dagen te betalen. De heer Maertens herinnert daaraan en verwacht dat de minister daarop toeziet voor zijn departementen en zeker ook in het agentschap MDK.

### **5. Vragen en bemerkingen van de heer Dirk de Kort**

De heer *Dirk de Kort* sluit zich aan bij de opmerkingen en is blij met het heldere rapport en dito toelichting van het Rekenhof, maar ook met het antwoord van de minister. Het gaat om complexe werken, waarmee aanzienlijke bedragen gemoeid zijn, en dat vraagt blijvend de nodige aandacht. Het lid wil weten of het agentschap MDK wel goed georganiseerd is. Moet er geen andere aansturing zijn? Budgettaire krapte hoeft niet de facto te betekenen dat er op personeel wordt bespaard. Is er voldoende kennis en knowhow aanwezig, bijvoorbeeld bij het opstellen van een bestek voor dergelijke complexe projecten? De technische voorbereiding is cruciaal, maar ook de omkadering en afhandeling dienen ordentelijk te gebeuren, stelt het lid. Kan de opvolging van de goede werking van



het agentschap niet gekoppeld worden aan de evaluatie van wie verantwoordelijk is voor de aansturing?

## **6. Antwoord van de heer Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof**

De heer *Jan Debucquoy* verzekert dat de grote overheidsopdrachten binnen de Vlaamse Gemeenschap continu gemonitord worden. Dat gebeurt steekproefsgevijs. De dossiers die de Vlaamse Regering agendeert en die met grote bedragen gepaard gaan, worden ook als dusdanig opgevolgd. Op basis van de vaststellingen uit die monitoring kan het Rekenhof concluderen dat de sensibilisering een succes is. Er is duidelijk meer aandacht voor het verrekeningsgedrag.

Tussen de voorzitter van het Rekenhof en de voorzitter van het Vlaams Parlement zijn afspraken gemaakt met betrekking tot een betere opvolging van de audits. Er zouden jaarlijks één tot twee opvolgingsbesprekingen worden uitgevoerd.

In de beleidsbrieven zou een hoofdstuk worden opgenomen dat aangeeft hoe en in hoeverre de aanbevelingen van het Rekenhof zijn meegenomen in het beleid van de desbetreffende minister.

Voor het agentschap De Scheepvaart wordt op korte termijn een dergelijke follow-up opgestart. Het hele departement is intussen gemobiliseerd en het Rekenhof wil graag weten of ook bij het agentschap De Scheepvaart de implementaties voelbaar zijn. Als blijkt dat de aandacht voor verrekeningen verslapt, zal het Rekenhof niet nalaten opnieuw een audit uit te voeren. Het is aan het Rekenhof om zelf te beslissen over de noodzaak en het tijdstip daarvan.

## **7. Antwoord van de heer Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn**

Minister *Ben Weyts* stelt dat een overheidsopdracht en projecten ter zake vele fasen tellen. Alles begint vaak bij studie bureaus. De regeling ter zake is enigszins aangepast, verklaart de minister. Er wordt nauwlettender toegezien op wat studie bureaus doen.

Het agentschap MDK heeft al diverse stappen gezet met het oog op de aanbevelingen en opmerkingen. De resultaten zijn er al wel, zij het dat er in eerste instantie meer verwijlintersten betaald zullen worden, door de beweging om tegen 2015 orde op zaken te stellen door het contentieux uit het verleden al te betalen. Permanente opvolging en vooral digitale opvolging moeten kunnen in een soort van open procedure de toekomst verzekeren.

Mevrouw *Lies Jans*, voorzitter, dankt de sprekers voor hun interessante toelichtingen.

Lies JANS,  
voorzitter

Caroline BASTIAENS  
Bert MAERTENS,  
verslaggevers

**Gebruikte afkortingen**

EU	Europese Unie
MDK	Maritieme Dienstverlening en Kust
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken