

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 1035
van **PETER VAN ROMPUY**
datum: 27 maart 2017

aan **BEN WEYTS**

VLAAMS MINISTER VAN MOBILITEIT, OPENBARE WERKEN, VLAAMSE RAND, TOERISME EN DIERENWELZIJN

Departement Mobiliteit en Openbare Werken - Cel Prijsadvies

Ik stel deze vraag in opvolging van mijn vraag om uitleg in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van 21 maart 2017.

Op 31 januari 2017 publiceerde de Belgische mededingingsautoriteit (MDA) een gids betreffende samenspanning bij overheidsopdrachten. Focus van deze publicatie betrof bid rigging of samenspanning tussen ondernemingen bij het uitbrengen van offertes. Deze praktijk elimineert de concurrentie en leidt tot hogere kosten voor aanbestedende overheden zonder dat bidders zich extra voor de afnemer inspannen. Om praktijken als bid rigging of samenspanning en prijszetting tegen te gaan zijn twee aspecten belangrijk:

1. regelgeving overheidsopdrachten vanuit de overheid. Er zijn geen indicaties dat zich hierbij problemen voordoen;
2. de eigenlijke marktwerking.

Betreffende de controle op het tweede, stelde de minister-president:

“Het departement Mobiliteit en Openbare Werken omschrijft in een omzendbrief naar zijn entiteiten onder welke omstandigheden de bedongen prijzen ter controle moeten worden voorgelegd aan een gespecialiseerde cel Prijsadvies van de afdeling Algemene Technische Ondersteuning van het departement MOW, zowel in het kader van de gunningen als bij wijzigingen aan de opdrachten en schadevergoedingseisen. Daarvoor zijn criteria opgelegd. Er zijn algemene criteria die stellen dat dat vanaf een bepaald bedrag moet gebeuren. Ook in andere omstandigheden moet dat gebeuren. De bedoeling is natuurlijk dat de cel Prijsadvies onderzoekt of er collusie is, of er abnormale prijsafwijkingen zijn. We kennen het systeem waarin bij te lage prijzen een verantwoording moet worden gegeven. Evenzeer wordt bekeken of er geen te hoge prijszetting is.”

1. Onder welke concrete omstandigheden moet een bedongen prijs ter controle worden voorgelegd aan de cel prijsadvies?
2. Sinds wanneer bestaat de cel Prijsadvies?
3. Hoe verloopt de werking van de cel Prijsadvies? Wat is het aantal vte'en? Aansturing?
4. Hoe verloopt de procedure vanaf de aanmelding ter controle?
5. Hoeveel controles heeft de cel Prijsadvies reeds moeten uitvoeren? Graag ophijsting per jaar en per domein waarop de controle betrekking had.

6. Wat was het resultaat van deze controles? Graag ophijsting per jaar en per domein waarop de controle betrekking had. In hoeveel gevallen werden praktijken zoals bid rigging of samenspanning en prijszetting vastgesteld?
7. Hoe evalueert de minister de werking van de gespecialiseerde cel Prijsadvies?

ANTWOORD

op vraag nr. 1035 van 27 maart 2017

van **PETER VAN ROMPUY**

1. Het prijstechnisch nazicht door de afdeling Algemene Technische Ondersteuning wordt momenteel geregeld via de omzendbrief MOW 2010/1 van 21 december 2010 met als onderwerp "Overheidsopdrachten. Prijstechnisch nazicht - Dossiers voor te leggen aan de afdeling Technische Ondersteuning".

- De omzendbrief is van toepassing op:
 - het ministerie Mobiliteit en Openbare Werken;
 - overheidsopdrachten van werken en van sommige manuele diensten;
 - de zgn. 'klassieke' overheidsopdrachten.
- Wat het toepassingsgebied betreft, is nog op te merken dat:
 - de extern verzelfstandigde agentschappen Waterwegen en Zeekanaal NV en De Vlaamse Waterweg nv op eigen initiatief de regeling volgens omzendbrief MOW 2010/1 van toepassing hebben verklaard op de eigen overheidsopdrachten;
 - de Beheermaatschappij Antwerpen Mobiel ad hoc en op eigen initiatief nu en dan dossiers ter nazicht voorlegt.
- Wat gunningsprocedures betreft, moeten alle procedures die aan minstens één van de onderstaande criteria voldoen, ter nazicht worden voorgelegd (Alle vermelde bedragen zijn exclusief btw).
 - Aanbestedingen en offerteaanvragen die aan één van de volgende criteria beantwoorden, worden voor nazicht voorgelegd:
 - o het laagste offertebedrag bedraagt meer dan 21.000.000 euro;
 - o het laagste offertebedrag bedraagt minstens 350.000 euro en ligt 15% of meer boven de raming;
 - o de gestanddoeningstermijn van de offertes is verlopen; de verlenging van de geldigheidstermijn van de offertes vergt de aanpassing van het oorspronkelijke offertebedrag van ten minste één offerte en het laagste oorspronkelijke offertebedrag bedraagt minstens 350.000 euro;
 - o de aanbestedende afdeling heeft ernstige en concrete vermoedens van abnormale prijzen.
 - Aanbestedingen voor overheidsopdrachten van werken die voldoen aan één van de volgende voorwaarden, worden voor nazicht voorgelegd:
 - o er zijn minstens vier offertes ingediend; het bedrag van de laagste offerte ligt 15% of meer onder het wettelijk bepaalde gemiddelde offertebedrag, en het laagste offertebedrag bedraagt minstens 350.000 euro;
 - o er zijn minder dan vier offertes ingediend; het laagste offertebedrag ligt 15% of meer onder de raming en het laagste offertebedrag bedraagt ten minste 350.000 euro.

- De overheidsopdrachten die met een onderhandelingsprocedure worden geplaatst, moeten ter nazicht worden voorgelegd op voorwaarde dat de opdracht gelijk is aan of groter is dan 105.000 euro.
Onderhandelingsprocedures wegens onvoorzienbare, dringende spoed hoeven niet ter advies worden voorgelegd aan de afdeling ATO.

2. Er is geen documentatie (meer) beschikbaar die duidelijk aantoonst wanneer de cel Prijsadvies exact werd opgericht. De cel heeft in het verleden bestaan onder andere benamingen dan vandaag (zoals Prijzenbureau, DASE, Ondersteuning Overheidsopdrachten), en ressorteerde steeds onder de cluster Technisch Ondersteunende Diensten, die op hun beurt in het verleden deel uitmaakten van o.a. het voormalige Ministerie van Openbare Werken en het Departement Leefmilieu en Infrastructuur (meer bepaald de Administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten).

Het prijstechnisch nazicht inzake overheidsopdrachten in de sector van de openbare werken werd steeds via een omzendbrief geregeld. De cel Prijsadvies beschikt nog over omzendbrieven (onder meer nr. 512.55) die dateren van 1970 en waarin wordt verwezen naar de Algemene Technische Diensten (Prijzenbureau).

Er kan bijgevolg worden aangenomen dat de cel Prijsadvies inmiddels minstens ca. 50 jaren bestaat.

3. - Positie in de organisatie, organogram en bemanning van de cel

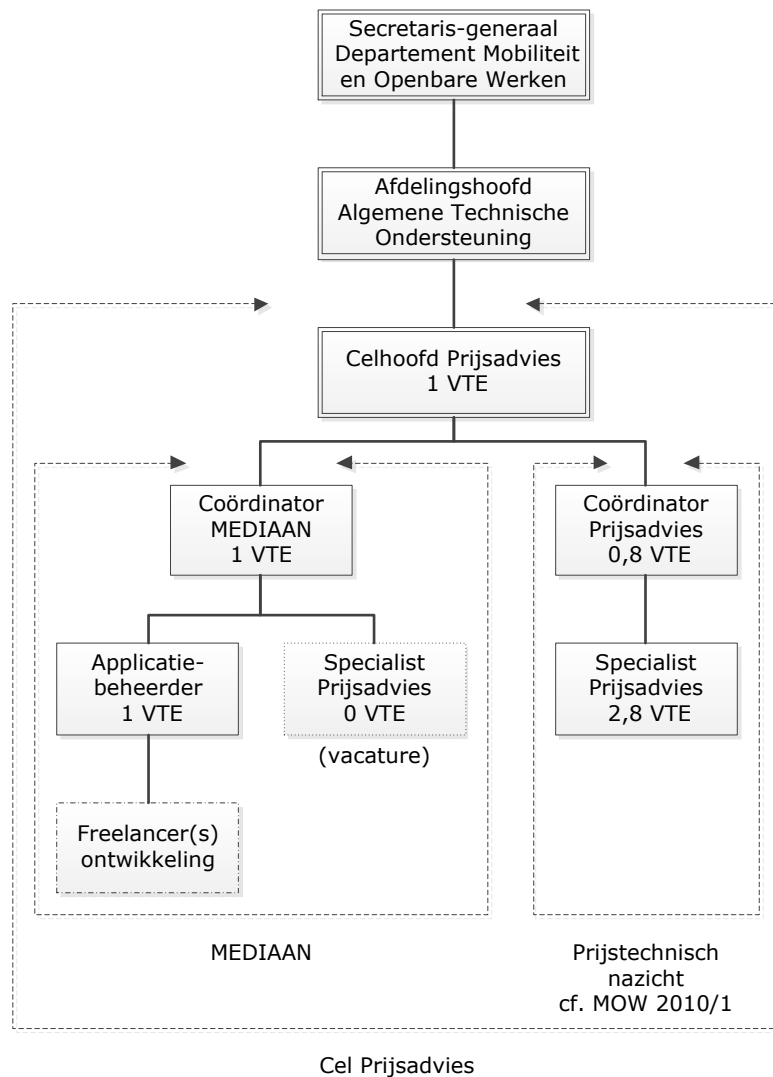
De cel Prijsadvies is een onderdeel van de afdeling Algemene Technische Ondersteuning en ressorteert onder de Technische Ondersteunende Diensten en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken.

De cel wordt momenteel bemand door zeven personeelsleden die 6,6 effectieve VTE vertegenwoordigen.

Alle personeelsleden, uitgezonderd de applicatiebeheerder MEDIAAN, hebben een opleiding als master in de industriële wetenschappen: bouwkunde, master toegepaste economische wetenschappen: handelsingenieur of master in de toegepaste economische wetenschappen.

Verscheidene personeelsleden hebben eerdere werkervaringen bij advies- of ingenieursbureaus, dan wel bij aannemersbedrijven.

Een paar personeelsleden beschikken daarnaast over het certificaat van Certified Cost Technician dat werd behaald bij AACE International (<http://web.aacei.org/>).



- Missie en bevoegdheden

De missie van de cel Prijsadvies is als volgt gedefinieerd (bron: <https://www.vlaanderen.be/nl/contact/adressengids/diensten-van-de-vlaamse-overheid/administratieve-diensten-van-de-vlaamse-overheid/beleidsdomein-mobiliteit-en-openbare-werken/departement-mobiliteit-en-openbare-werken/afdeling-algemene-technische-ondersteuning>):

- zorgt voor de kwaliteitsvolle ondersteuning van de opdrachtgevers op het vlak van prijsadvies;
- verstrekt prijstechnisch advies inzake prijsherzieningsclausules, gunningsprocedures, ramingsstaten, verrekeningen, eindverrekeningen en schadevergoedingseisen;
- is aanspreekpunt voor prijstechnische aspecten van overheidsopdrachten en ontwikkelt instrumenten in verband met overheidsopdrachten (prijsdatabank e.d.).

De bevoegdheden van de cel Prijsadvies zijn onder meer: aanbestedingen, Commissie Prijslijst der Bouwmaterialen, prijsadvies, prijsbeoordeling, prijsherziening, prijzen, prijsdatabank (bron: <http://departement-mow.vlaanderen.be/nl/afdelingen/algemene-technische-ondersteuning>).

- Klanten

De cel Prijsadvies verstrekt haar dienstverlening aan het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken en in hoofdzaak aan:

- het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, de afdeling Maritieme Toegang in het bijzonder;
- het Agentschap Wegen en Verkeer;
- het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust;
- Waterwegen en Zeekanaal NV;
- De Vlaamse Waterweg nv.

Nu en dan wordt ook dienstverlening verstrekt aan de Beheermaatschappij Antwerpen Mobiel.

Met De Werkvennootschap NV is er momenteel overleg om na te gaan welke dienstverlening in de toekomst zal worden aangeboden.

Aan andere entiteiten, buiten het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, wordt normaliter geen dienstverlening verstrekt.

De dienstverlening wordt jaarlijks geformaliseerd via samenwerkingsovereenkomsten of -protocollen tussen de Technisch Ondersteunende Diensten en de individuele entiteiten, welke jaarlijks worden geëvalueerd en bijgesteld indien nodig.

- Dienstverlening van de cel Prijsadvies

De activiteiten van de cel Prijsadvies zijn als volgt in te delen:

- het uitvoeren van prijstechnisch nazicht voor gunningsprocedures, verrekeningen, eindverrekeningen en schadeclaims cf. omzendbrief MOW 2010/1;
- het uitvoeren van projecten inzake prijstechniek en cost engineering; dit omvat bijvoorbeeld het nakijken en valideren van ramingen voor bouwprojecten, het opmaken van prijsherzieningsclausules op maat, het samenstellen van refactieformules voor het bepalen van minwaarden ingeval van gebrekkige uitvoering, het invullen of nakijken en verbeteren van prijslijsten voor allerlei doeleinden (o.a. voor stockaanbestedingen), het aanleveren van prijstechnische informatie voor diverse onderzoeken en studies, het uitwerken van gestandaardiseerde vergoedingsmechanismen ten gevolge van forse prijsstijgingen van bepaalde bouwmaterialen (zoals bitumen, staal en koper), de invoering van nieuwe heffingen (zoals de kilometerheffing) en allerlei economische feiten (zoals de financieel-economische crisis van 2008), ...;
- het realiseren en beheren van het online platform MEDIAAN met diverse applicaties en informatie over prijstechniek en cost engineering, met o.a. een prijsdatabank, een kostendatabank, een toepassing voor het maken van detailramingen, e.a.

4. De werkwijze om dossiers voor prijstechnisch nazicht aan de cel Prijsadvies voor te leggen wordt beschreven in de hogergenoemde omzendbrief MOW 2010/1: onder meer de dossiersamenstelling en -bezorging en de inhoud van de zgn. 'omstandige nota' die de betrokken afdeling dient te overhandigen, worden gedetailleerd beschreven.

De verdere praktische afspraken inzake het prijstechnisch nazicht worden bepaald in de verschillende samenwerkingsovereenkomsten met de individuele entiteiten, met

name in bijlage 2 over het dienstverleningspakket van de afdeling Algemene Technische Ondersteuning. Hierin wordt het volgende bepaald:

- de volgorde waarin dossiers worden behandeld;
- de manier waarop de adviseur bij de cel Prijsadvies wordt geselecteerd;
- de randvoorwaarden waaronder bezoeken aan de bouwplaats en vergaderingen met de opdrachtgever en de opdrachtnemer(s) kunnen plaatsvinden;
- de doelstellingen inzake behandelingstermijnen;
- de modaliteiten inzake de aflevering van adviezen;
- de beperkingen inzake de verspreiding van adviezen;
- de condities van de zgn. geïntegreerde juridisch-prijstechnische adviesverlening (voor schadeclaims).

5. Ter indicatie van de hoeveelheid prijstechnisch nazicht dat de cel Prijsadvies heeft verricht voor gunningsprocedures in het kader van omzendbrief MOW 2010/1, worden de cijfergegevens voor de laatste vijf volledige jaren gegeven, in totalen per jaar en in totalen per jaar en per entiteit:

Jaar	Aantal	Per entiteit					
		DMOW	AWV	MDK	W&Z	DVW	Andere
2012	116	8	54	12	36	6	0
2013	117	12	50	8	43	2	2
2014	129	14	68	4	35	8	0
2015	170	22	70	13	62	3	0
2016	147	13	75	13	33	13	0

Ter informatie: per jaar verstrekt de cel Prijsadvies in het kader van omzendbrief MOW 2010/1 500 à 700 prijstechnische adviezen voor alle types dossiers. Gemiddeld is de verdeling per type dossier als volgt:

- gunningsprocedures: ca. 25%
- verrekeningen: ca. 55%
- eindverrekeningen: 15%
- schadeclaims: 5%

6. Prijstechnische adviezen cf. omzendbrief MOW 2010/1 worden verstrekt vanuit een technisch oogpunt en hebben als doel om opdrachtgevers te ondersteunen in het professioneel en zorgvuldig plaatsen en (laten) uitvoeren van overheidsopdrachten van werken en manuele diensten.

Daarnaast wordt voorafgaand opgemerkt dat prijstechnische adviezen cf. omzendbrief MOW 2010/1 niet bindend zijn: entiteiten beschikken over de vrijheid om deels of geheel van de adviezen van de cel Prijsadvies af te wijken. Het is voor de cel Prijsadvies met andere woorden niet altijd bekend welke (gunnings)beslissingen nadien worden genomen en op welke gronden.

De cel Prijsadvies kan meegeven dat globaal een drietal verschillende conclusies geregeld voorkomen na voltooiing van het prijsonderzoek cf. artikel 21, §1 van het koninklijk besluit van 15 juli 2011 over de plaatsing van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren en van het onderzoek van de regelmatigheid van de prijzen in de offertes cf. artikel 21, §3 van datzelfde koninklijk besluit:

- Het prijsonderzoek en/of het onderzoek van de regelmatigheid van de prijzen resulteert niet in de vaststelling van abnormale, dan wel onaanvaardbare prijzen.

Deze situatie kan zich op verschillende manieren voordoen:

- o Het prijsonderzoek resulteert niet in de vaststelling van significante afwijkende prijzen: een onderzoek van de regelmatigheid van de prijzen is bijgevolg niet aan de orde.
- o Het prijsonderzoek resulteert in de vaststelling van één of meerdere significante afwijkende prijzen: via inlichtingen slaagt de betrokken inschrijver erin de afwijking ten opzichte van de desbetreffende referentie toe te lichten. Een onderzoek van de regelmatigheid van de prijzen is bijgevolg niet aan de orde.
- o Het prijsonderzoek resulteert in de vaststelling van één of meerdere significante afwijkende prijzen welke niet door middel van inlichtingen kunnen worden verklaard. De schijnbaar abnormale of onaanvaardbare prijzen worden door de betrokken inschrijver afdoende verklaard via een prijsverantwoording.

De cel Prijsadvies wordt minder geconfronteerd met deze situatie gezien de criteria in omzendbrief MOW 2010/1 net als doel hebben om gunningsprocedures waarin mogelijke anomalieën voorkomen, te laten nakijken.

- Eén of meerdere offertes bovenaan de initiële rangschikking worden, eventueel na inlichtingen en in ieder geval na prijsverantwoording van de betrokken inschrijver(s), beoordeeld als abnormaal laag. Het abnormaal laag zijn van één of meerdere van de laagste offertes kan zich manifesteren ten opzichte van de raming en/of een maatstaf (zoals een rekenkundig of een getrimd gemiddelde) met betrekking tot alle ontvangen offertes van geselecteerde inschrijvers. De desbetreffende offertes worden nietig verklaard en de betrokken inschrijvers komen niet meer in aanmerking voor de gunning van de opdracht.

De opdracht wordt gegund aan de inschrijver met de laagste offerte die wel als regelmatig wordt beoordeeld.

Deze situatie doet zich in het kader van het prijstechnisch nazicht door de cel Prijsadvies zeer frequent voor.

- Alle ontvangen offertes liggen in significante mate boven de raming. Indien deze significante afwijking niet kan worden verklaard via inlichtingen dan wel door middel van prijsverantwoordingen vanwege de inschrijver met de laagste offerte, wordt geconcludeerd dat de offertes onaanvaardbaar hoog zijn.

Deze situatie treft de cel Prijsadvies nu en dan aan bij het uitvoeren van prijstechnisch nazicht cf. omzendbrief MOW 2010/1.

De cel Prijsadvies adviseert aan de betrokken entiteit dan steevast de volgende mogelijkheden:

- o De opdrachtgever zet de plaatsing van de desbetreffende opdracht verder door middel van een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking omdat enkel onregelmatige of onaanvaardbare offertes werden ingediend in het kader van de oorspronkelijke open of beperkte procedure cf. artikel 26, §1, e) van de wet van 15 juni 2006 over overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten van werken, leveringen en diensten.
Via onderhandelingen kan de opdrachtgever trachten om het prijspeil van de gehele offerte en/of van bepaalde eenheidsprijzen te reduceren naar een normaal niveau.
- o De opdrachtgever beëindigt de lopende gunningsprocedure en start een nieuwe open of beperkte procedure op om de opdracht te plaatsen, al dan

niet na aanpassing van de administratieve en/of technische eisen met betrekking tot het project.

- o De opdrachtgever beëindigt de lopende gunningsprocedure en plaatst de opdracht (voor een langere periode) niet.

De keuze tussen hoger vermelde mogelijkheden wordt door de opdrachtgever gemaakt en kan onder meer afhangen van de (dringende) noodzaak om het project te realiseren, bijvoorbeeld om operationele redenen.

Deze laatste situatie zou eventueel een indicatie kunnen zijn van prijsafspraken tussen een deel van of door alle deelnemers aan de betrokken gunningsprocedure. Het onderzoek hiervan valt buiten de missie en de taken van de cel Prijsadvies: de cel Prijsadvies heeft bijgevolg geen weet van incidenten inzake prijsafspraken die gemeld zijn aan de Mededingingsautoriteit.

7. De cel Prijsadvies is – zeker in België – uniek in haar werking in die zin dat ze zich zeer specifiek focust op de prijstechnische aspecten van het plaatsen en uitvoeren van overheidsopdrachten in verband met het realiseren, het onderhouden en herstellen en het uit dienst nemen van openbare infrastructuur.

In die context onderzoekt en adviseert de cel Prijsadvies jaarlijks een aanzienlijke hoeveelheid gunningsprocedures, verrekeningen, eindverrekeningen en schadeclaims hetgeen haar in staat stelt een ruime ervaring en inzicht te verwerven in de prijstechnische problematieken van werken en manuele diensten.

Daarnaast voert de cel Prijsadvies jaarlijks een reeks projecten inzake prijstechniek en cost engineering uit die gerelateerd zijn aan diverse aspecten van het bouwen en beheren van openbare infrastructuur.

Tot slot ontwikkelt en exploiteert de cel Prijsadvies het online platform MEDIAAN, dat allerlei toepassingen en informatie bevat over prijstechniek en cost engineering. MEDIAAN is uniek in zijn opzet en kent nauwelijks een gelijke, zowel bij andere overheden en overheidsinstellingen als op de private markt. Sinds de lancering ervan in februari 2016 heeft het platform al een stevige reputatie opgebouwd en ontvangt de cel Prijsadvies zeer frequent verzoeken om toegang te krijgen vanwege opdrachtgevers (zoals andere entiteiten van de Vlaamse overheid, de federale overheid, lokale overheden, havenbedrijven, watermaatschappijen en nutsbedrijven), aannemers en advies- en ingenieursbureaus. Het afgelopen jaar werd de cel Prijsadvies geregeld gevraagd om toelichtingen, presentaties en demonstraties te geven over de realisaties in het kader van het MEDIAAN-project aan al deze actoren en aan stuur- en werkgroepen die o.a. werken op thema's omtrent sociale dumping, oneerlijke concurrentie in de bouw, het opsporen van abnormaal lage prijzen en onderzoeken inzake bouwkosten.

De expertise van de cel Prijsadvies wordt globaal erkend: de Inspectie van Financiën accepteert afwijkingen van prijstechnische adviezen niet zonder meer, het Rekenhof verwijst in auditrapporten geregeld naar de onderzoeken en adviezen van de cel Prijsadvies en beveelt frequent aan om de adviezen strikter op te volgen.

De cel Prijsadvies wordt vaak gevraagd voor toelichtingen en presentaties omtrent haar, organisatie en werkmethoden: de afgelopen jaren onder meer door Beliris, de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) en de Conference of European Directors of Roads (CEDR).

Tot slot kan worden opgemerkt dat entiteiten, zoals het recent opgerichte De Werkvennootschap NV, aangeven dat zij beroep wensen te doen op de expertise van de cel Prijsadvies.