

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 937
van **PETER VAN ROMPUY**
datum: 8 juni 2020

aan **LYDIA PEETERS**
VLAAMS MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

Departement Mobiliteit en Openbare Werken - Cel Prijsadvies

De cel Prijsadvies, die reeds sinds 1970 actief is en doorheen haar geschiedenis verschillende namen kreeg, heeft verscheidene opdrachten. Vooreerst verstrekt deze cel prijstechnisch advies over gunningsprocedures, verrekeningen, eindverrekeningen en schadevergoedingseisen. Verder staat ze opdrachtgevers van bouwprojecten bij op het vlak van prijstechniek, cost engineering én ontwikkelt en beheert ze het webplatform MEDIAAN. Tot slot heeft ze de taak om onderzoek te voeren naar collusie of abnormale prijsafwijkingen, bijvoorbeeld in het kader van openbare aanbestedingen van het departement Mobiliteit en Openbare Werken (DMOW).

In navolging van de eerder gestelde schriftelijke vraag nr. 1035 van 27 maart 2017 aan de toenmalig bevoegde minister van Mobiliteit, Ben Weyts, stel ik enkele vragen met betrekking tot de hierboven opgesomde opdracht van deze cel.

1. In welke concrete gevallen wordt de cel Prijsadvies ingeschakeld in het kader van openbare aanbestedingen? Hoe verloopt de normale procedure?
2. Hoeveel controles heeft de cel Prijsadvies al moeten uitvoeren sinds 2017 (tot op heden)? Graag een olijsting per jaar en per domein waarop de controle betrekking had.
3. Wat was het resultaat van deze controles? Graag een olijsting per jaar en per domein waarop de controle betrekking had.
4. In hoeveel gevallen werden praktijken als 'bid rigging' of samenspanning en prijszetting vastgesteld?
5. Hoe evalueert de minister deze gegevens?
6. Hoe evalueert de minister de werking van de gespecialiseerde cel Prijsadvies?

ANTWOORD

op vraag nr. 937 van 8 juni 2020

van **PETER VAN ROMPUY**

1. Sinds 1 januari 2020 is een nieuwe regeling van kracht over het uitvoeren van prijstechnisch nazicht op overheidsopdrachten van het Vlaamse ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken.

Wat plaatsingsprocedures¹ betreft, moeten **dossiers, die voldoen aan een van desbetreffende criteria in omzendbrief MOW/2020/01 van 16 december 2019, verplicht aan de cel Prijsadvies van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken voorgelegd worden:**

"10. Overheidsopdrachten, die geplaatst worden door middel van een openbare of niet-openbare procedure, vergen prijstechnisch nazicht met betrekking tot het prijs- of kostenonderzoek wanneer:

a. het rekenkundig gemiddelde van alle ontvangen offertes 750.000 euro of meer bedraagt, of;

b. ten minste één offerte werd ingediend waarvan het bedrag minstens 15% lager ligt dan het getrimd gemiddeld offertebedrag, zoals bepaald in de koninklijke besluiten over de plaatsing van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, én 500.000 euro of meer bedraagt, of;

c. het laagste offertebedrag de raming met meer dan 20% overschrijdt, én 500.000 euro of meer bedraagt."

Aanbestedende overheden kunnen ook bij de cel Prijsadvies terecht om facultatief een prijstechnisch nazicht te laten uitvoeren. Omzendbrief MOW/2020/01 voorziet in het volgende:

"8. Deze omzendbrief bepaalt welke dossiers betreffende de plaatsing en uitvoering van overheidsopdrachten prijstechnisch nazicht vergen in het kader van het nazicht- en goedkeuringsproces.

Aanbestedende overheden kunnen voor plaatsingsprocedures, wijzigingen en schadevergoedingen, die níét aan het toepassingsgebied en de criteria van deze omzendbrief beantwoorden, daarenboven op vrijwillige basis een beroep doen op de dienstverlening van de afdeling Algemene Technische Ondersteuning inzake prijstechnisch onderzoek en advies, overeenkomstig de bepalingen in de samenwerkingsovereenkomsten van Xperta met aanbestedende overheden van onder meer het Vlaamse ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken."

De overheidsopdrachten, die in de regeling omtrent het prijstechnisch nazicht worden beoogd, worden afgebakend door het onderstaande toepassingsgebied cf. MOW/2020/01:

¹ De Cel Prijsadvies verleent daarnaast ook prijstechnisch nazicht inzake wijzigingen, eindverrekeningen, schadeclaims en andere prijstechnische ondersteuning;

"2. Deze omzendbrief is van toepassing op de aanbestedende overheden die ressorteren onder het Vlaamse ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken, met name:

- a. het Departement Mobiliteit en Openbare Werken;
- b. het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust;
- c. het Agentschap Wegen en Verkeer.

3. Deze omzendbrief is, ingeval van opdrachten met twee of meer aanbestedende overheden, enkel van toepassing wanneer:

- a. de aanbestedende overheid, die optreedt in naam van alle betrokken aanbestedende overheden, ressorteert onder het Vlaamse Ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken, of;
- b. alle aanbestedende overheden ressorteren onder het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

4. Deze omzendbrief is van toepassing op overheidsopdrachten van:

- a. werken, en;
- b. diensten, voor zover minstens een van de onderstaande CPV-codes betrekking heeft op de opdracht.

CPV-code	Omschrijving
77210000-5	Houtwinning
77310000-6	Beplanten en onderhouden van groengebieden
77340000-5	Snoeien van bomen en heggen"

Wat de **procedure** betreft, kan het volgende worden meegegeven:

- De aanbestedende overheid kijkt zelf na of een kwestie inzake het plaatsen of uitvoeren van een overheidsopdracht beantwoordt aan minstens een van de criteria in omzendbrief MOW/2020/01, of een facultatief nazicht gewenst is. Sommige aanbestedende overheden – zoals het Agentschap Wegen en Verkeer – hebben daartoe bijvoorbeeld de verschillende criteria omtrent het prijstechnisch nazicht, tezamen met criteria inzake advies door de Inspectie van Financiën en delegatie voor goedkeuring geïncorporeerd in standaarddocumenten met betrekking tot de rondgang van dossiers.
- Een adviseur van de cel Prijsadvies onderzoekt het overhandigde dossier en stelt het (ontwerp van) advies op. Dit ontwerp wordt, cf. de afspraken dienaangaande in het kwaliteitszorgsysteem, vervolgens besproken met de eerste evaluator van de adviseur, nagekeken door het celhoofd Prijsadvies en tot slot goedgekeurd door het hoofd van de afdeling Algemene Technische Ondersteuning alvorens het advies af te leveren aan de aanvrager.
- Adviezen die volgen uit het prijstechnisch nazicht bevatten frequent vragen, opmerkingen en suggesties om de betrokken aanbestedende overheid te ondersteunen in en aan te sporen tot een betere prijstechnische afhandeling van desbetreffende kwestie.

Dit houdt in dat eenzelfde kwestie geregeld meer dan eenmaal wordt ingediend bij de cel Prijsadvies en er bijgevolg opeenvolgende adviezen worden uitgevaardigd met betrekking tot eenzelfde kwestie.

Specifiek met betrekking tot plaatsingsprocedures is het vandaag gebruikelijk dat de cel Prijsadvies een eerste advies aflevert over het zgn. algemeen prijs- of kostenonderzoek. Dit omhelst grotendeels het nakijken of, en zo ja, welke, prijzen in de ontvangen offertes significant vermoedelijk abnormaal² zijn en in voorkomend geval verder onderzocht moeten worden.

- Tenzij geen prijzen verder onderzoek vergen, zal de aanbestedende overheid in een volgende stap een of meerdere inschrijvers bevragen “om de nodige schriftelijke verantwoording over de samenstelling van de abnormaal geachte prijs of kost te verstrekken.”
 - Doorgaans zal in een tweede fase (en eventueel daaropvolgende fasen) de cel Prijsadvies de door de inschrijvers verstrekte verantwoordingen onderzoeken en beoordelen.
 - De cel Prijsadvies blijft, na overhandiging van het advies of adviezen, beschikbaar voor de aanbestedende overheid om nazorg te verstrekken: dit kan bijvoorbeeld het mondeling toelichten van het betrokken advies, het nalezen van (de passage inzake de prijstechnische aspecten in) een document, het bijwonen van overleg of onderhandelingen met andere aanbestedende overheden, advies- en ingenieursbureau en/of opdrachtnemer e.a. zijn.
2. De cel Prijsadvies heeft in de jaren 2017 tot en met 2020 (situatie op 15 juni 2020) de volgende aantallen uitgevoerd inzake prijstechnisch nazicht:

	2017	2018	2019	2020
<u>Volgens MOW 2010/1 en MOW/2020/01:</u>				
Plaatsingsprocedures	189	160	122	35

Ter info:

Wijzigingen(*)	206	175	195	29
Eindverrekeningen	89	56	78	4
Schadeclaims	30	19	23	13
<u>Andere:</u>				
Prijsherzieningsbedingen	14	7	6	3
Diversen	25	29	27	3
<u>Totalen:</u>	553	533	451	87

(*) Vóór de uitvaardiging van omzendbrief MOW/2020/01 werd de term ‘verrekeningen’ gehanteerd. In de huidige omzendbrief werd de term ‘wijzigingen’

² Onder abnormale prijzen worden prijzen bedoeld die niet het resultaat zijn van de correcte toepassing van (in voldoende mate) valabele technische en economische elementen.

(met een budgettaire impact)' geïntroduceerd om alle kwesties te capteren die gerelateerd zijn aan het financieel compenseren van de opdrachtnemer voor wijzigingen aan in uitvoering zijnde opdrachten, ongeacht de wijze waarop desbetreffende compensaties juridisch-administratief wordt geregeld.

3. Prijstechnisch nazicht cf. omzendbrieven MOW 2010/1 en MOW/2020/01 wordt verstrekt vanuit een technisch oogpunt en heeft als doel om aanbestedende overheden te ondersteunen in het correct en zorgvuldig plaatsen en uitvoeren van overheidsopdrachten van werken en manuele diensten.

Wat plaatsingsprocedures betreft, komen globaal een drietal verschillende conclusies geregeld voor:

- Er worden geen abnormale prijzen vastgesteld tijdens het prijs- of kostenonderzoek.

Deze situatie kan zich op verschillende manieren voordoen:

- Het algemeen prijs- of kostenonderzoek resulteert niet in de vaststelling van significante vermoedelijk abnormale prijzen: een verdergezet prijs- of kostenonderzoek prijzen is dan niet aan de orde.
- Het algemeen prijs- of kostenonderzoek resulteert in de vaststelling van één of meerdere vermoedelijk abnormale prijzen: via inlichtingen slaagt de betrokken inschrijver erin desbetreffende vermoedens op te heffen.
- Het algemeen prijs- of kostenonderzoek resulteert in de vaststelling van één of meerdere significante vermoedelijk abnormale prijzen welke niet door middel van inlichtingen worden verklaard. De vermoedelijk abnormale prijzen worden door de betrokken inschrijver afdoende verklaard via een prijsverantwoording in het kader van het verdergezet prijs- of kostenonderzoek.

De cel Prijsadvies wordt minder geconfronteerd met deze situatie gezien de criteria in omzendbrieven MOW 2010/1 en MOW/2020/01 voornamelijk als doel hebben om plaatsingsprocedures 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 cel Prijsadvies zal in dat geval adviseren om desbetreffende offertes op prijstechnisch vlak als abnormaal te beoordelen en aldus te beschouwen als substantieel abnormaal.

De opdracht wordt gegund aan de inschrijver met de laagste offerte die wel als regelmatig (o.a. op prijstechnisch vlak) wordt beoordeeld.

Deze situatie doet zich in het kader van het prijstechnisch nazicht door de cel Prijsadvies in de periode van 2017 tot nu 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 abnormaal hoog zijn.

Deze situatie treft de cel Prijsadvies in de periode van 2017 tot nu geregeld aan bij het uitvoeren van prijstechnisch nazicht cf. omzendbrieven MOW 2010/1 en MOW/2020/01.

De cel Prijsadvies adviseert aan de aanbestedende overheid dan steevast de volgende mogelijkheden:

- De aanbestedende overheid zet de plaatsing van desbetreffende opdracht verder door middel van een mededingingsprocedure met onderhandeling omdat enkel onregelmatige of onaanvaardbare offertes werden ingediend naar aanleiding van een openbare of niet-openbare procedure cf. artikel 38, §1, 2° van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten. Via onderhandeling kan de aanbestedende overheid trachten om het prijspeil van de gehele offerte en/of van bepaalde eenheidsprijzen te reduceren naar een normaal niveau.
- De aanbestedende overheid beëindigt de lopende plaatsingsprocedure en start een nieuwe openbare of niet-openbare procedure op om de opdracht te plaatsen, al dan niet na aanpassing van de administratieve en/of technische eisen met betrekking tot het project.
- De aanbestedende overheid beëindigt de lopende plaatsingsprocedure en plaatst de opdracht (voor een langere periode) niet.

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

De laatst opgelijste situatie zou eventueel een indicatie kunnen zijn van prijsafspraken tussen een deel van of tussen alle deelnemers aan de betrokken plaatsingsprocedure. De stijging van het niveau van offertes die worden ingediend kunnen evenwel te wijten zijn aan (een combinatie van) diverse factoren: een (sterke) toename van de investeringen inzake openbare infrastructuur, het verminderen van concurrentie door faillissementen, acquisities e.a., stijgingen van de prijzen voor productiefactoren (met name voor arbeid, grondstoffen, intermediaire goederen, brandstoffen, ...), wijzigingen in het wettelijk en/of normerend kader, toename van complexiteit en/of omvang van opdrachten,

Tot slot wordt opgemerkt dat de bevindingen die volgen uit het prijstechnisch nazicht dat de cel Prijsadvies verricht, niet bindend zijn: aanbestedende overheden beschikken over de vrijheid om deels of geheel van de adviezen van de cel Prijsadvies af te wijken.

4. De cel Prijsadvies focust in het prijstechnisch nazicht van plaatsingsprocedures op twee vragen:

- Bevatten de ingediende offertes prijzen die op een significante manier als vermoedelijk abnormaal moeten beschouwd worden en die bijgevolg het onderwerp moeten zijn van een verdergezet prijs- of kostenonderzoek?
- Zijn de verantwoordingen die de betrokken inschrijver(s) indien(t)(en) om de significante vermoedelijke abnormale prijzen te verklaren (in voldoende mate)

gebaseerd op de juiste toepassing van valabele technische en economische elementen?

De cel Prijsadvies voert echter geen specifiek onderzoek uit naar 'bid rigging' of prijsafspraken tussen inschrijvers. Er werden in de periode van 2017 tot nu geen gevallen hiervan vastgesteld.

5. De cel Prijsadvies biedt aanbestedende overheden een concrete ondersteuning om het proces inzake de plaatsing van overheidsopdrachten van werken en sommige manuele diensten, op prijstechnisch vlak, te doorlopen cf. de wettelijke vereisten en de goede praktijk.
6. De werking van de cel Prijsadvies wordt in de eerste plaats geëvalueerd via de jaarlijkse evaluatie van de samenwerkingsovereenkomsten die Xperta (d.i. het geheel van de vier technisch ondersteunende afdelingen van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken) afsluit met de agentschappen waaraan zij diensten verleend.

Globaal kan geconcludeerd worden dat de dienstverlening die de cel Prijsadvies verstrekt positief wordt beoordeeld.

Daarnaast kan het volgende meegegeven worden:

- Er zijn aanbestedende overheden, die níét gehouden zijn omzendbrief MOW/2020/01 toe te passen, die de cel Prijsadvies vrijwillig verzoeken om prijstechnisch nazicht uit te voeren: de Vlaamse Waterweg doet dit nagenoeg systematisch en onder meer Lantis en de Vlaamse Milieumaatschappij zijn andere aanbestedende overheden die geregeld dossiers omtrent het plaatsen en uitvoeren van opdrachten laten nakijken door de cel Prijsadvies.
- De cel Prijsadvies wordt frequent verzocht om advies en ondersteuning te verlenen in verband met allerlei kwesties inzake prijstechniek en cost engineering: niet alleen binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken maar bijvoorbeeld ook aan Universiteit Antwerpen, het Agentschap Natuur en Bos, Aquafin, Stad Nieuwpoort.
- De cel Prijsadvies wordt geregeld gevraagd toelichting te verstrekken (via presentaties, demo's, workshops) over allerlei prijstechnische aspecten van het plaatsen en uitvoeren van overheidsopdrachten. De afgelopen jaren gebeurde dit o.a. op vraag van het Gemeenschapsonderwijs, Lantis, De Vlaamse Waterweg, De Watergroep.
- In het kader van een studie over het gebruik van opkomende technologieën in overheidsopdrachten, die door het Directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (GROW) werd toevertrouwd aan Deloitte (https://ec.europa.eu/isa2/news/emerging-technologies-public-procurement-study-results_en) werd het webplatform MEDIAAN, dat door de cel Prijsadvies is ontwikkeld en wordt beheerd, geselecteerd als een van 20 voorbeeldprojecten uit een longlist van een honderdtal public procurement-projecten.

Met MEDIAAN-platform bevat inmiddels een tiental verschillende instrumenten en heeft 500 tot 600 regelmatige gebruikers uit het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, uit de andere beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid en van advies- en ingenieursbureaus.