



Rekenhof

Verrekeningen bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal

Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, juli 2012



Rekenhof

Verrekeningen bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal

Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 3 juli 2012
Vlaams Parlement, Stuk 37-E (2011-2012) – Nr. 1

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 7 |
| Hoofdstuk 1 | |
| Inleiding | 11 |
| 1.1 Voorwerp van de audit | 12 |
| 1.2 Onderzoeksvragen, normen, methodiek | 12 |
| 1.3 Procedure | 13 |
| 1.4 Inhoud | 13 |
| Hoofdstuk 2 | |
| Financieel belang van de verrekeningen | 15 |
| 2.1 Cijfergegevens 2009-2010 | 16 |
| 2.2 Selectie verrekeningendossiers voor grondig onderzoek | 17 |
| 2.3 Door W&Z aanvaarde verrekeningenpercentages | 19 |
| 2.4 Conclusies | 20 |
| Hoofdstuk 3 | |
| Oorzaken van verrekeningen | 23 |
| 3.1 Doorlichting van de geselecteerde verrekeningendossiers | 24 |
| 3.1.1 Onzorgvuldig uitgevoerd geotechnisch grondonderzoek | 24 |
| 3.1.2 Onzorgvuldig voorbereid milieutechnisch grondonderzoek | 26 |
| 3.1.3 Onzorgvuldige opmaak van de bestekken of plannen | 27 |
| 3.1.4 Gebrekkige opmaak van de samenwerkingsovereenkomsten | 29 |
| 3.1.5 Gebrekkige technische voorstudie | 30 |
| 3.1.6 Omvangrijke aanpassingen tijdens de uitvoering van de aanneming | 30 |
| 3.1.7 Laattijdig aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning | 31 |
| 3.1.8 Niet tijdig verwerven van de noodzakelijke percelen | 32 |
| 3.1.9 Niet overwegen van een heraanbesteding bij gewijzigde uitvoeringswijze | 23 |
| 3.1.10 Niet tijdig opstarten van een gunningsprocedure | 33 |
| 3.2 Conclusie | 34 |
| Hoofdstuk 4 | |
| Rechtmatigheid van de verrekeningen | 35 |
| 4.1 Wettelijke basis | 36 |
| 4.2 Inbreuken op de regels en voorschriften voor verrekeningen | 36 |
| 4.2.1 Speculatieve prijzen | 36 |
| 4.2.2 Herziening van eenheidsprijzen | 37 |
| 4.2.3 Onderhandse opdrachten | 39 |
| 4.2.4 Advies van de afdeling ATO | 40 |
| 4.3 Conclusies | 40 |

| | |
|---|-----------|
| Hoofdstuk 5 | |
| Verwijlinteresten | 43 |
| 5.1 Wettelijke basis en voorschriften van zorgvuldig bestuur | 44 |
| 5.2 Omvang van de verwijlinteresten | 44 |
| 5.3 Oorzaken | 45 |
| 5.4 Door W&Z genomen remediëringsmaatregelen | 46 |
| 5.5 Conclusies | 47 |
| Hoofdstuk 6 | |
| Rapporterings- en beleidsinstrumenten | 49 |
| 6.1 Instructies, procedures en opvolgingssystemen | 50 |
| 6.2 Beoordeling | 51 |
| 6.3 Conclusie | 52 |
| Hoofdstuk 7 | |
| Algemene conclusie | 53 |
| Hoofdstuk 8 | |
| Aanbevelingen | 55 |
| Hoofdstuk 9 | |
| Reactie van de minister | 57 |
| Bijlage 1 | |
| Overzicht van de 26 grondig onderzochte aannemingen | 60 |
| Bijlage 2 | |
| Vergelijking tussen de reële verrekeningenpercentages en de volgens W&Z aanvaardbare percentages | 64 |
| Bijlage 3 | |
| Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken | 67 |

Samenvatting

Het Rekenhof heeft de verrekeningen onderzocht die zich voordoen bij de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken bij het extern verzelfstandigd agentschap Waterwegen en Zeekanaal nv (W&Z). Een verrekening is een overeenkomst die aannemer en bestuur opmaken als zich een wijziging voordoet in de aanneming tijdens de uitvoering ervan. De verrekening stelt de hoeveelheid vast die in vergelijking met de geraamde hoeveelheid in het bestek nieuw of gewijzigd is. De verrekening bepaalt ook de verbeterde of overeengekomen prijzen die het gevolg zijn van toevoegingen, wijzigingen of weglatingen.

Financieel belang van de verrekeningen

Op de 261 aannemingen van werken die in 2009 en 2010 werden opgeleverd voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 102,6 miljoen euro, heeft W&Z 10,4 miljoen euro aan verrekeningen betaald, of 10,1% ten opzichte van het inschrijvingsbedrag. Dat betekent dat de kostprijs van de werken gemiddeld met dat percentage is verhoogd. Dit percentage steunt op een *saldering* van de verrekeningen in meer en min en is een *gemiddeld* cijfer. Als echter de verrekeningen in meer en min worden samengeteld (niet gesaldeerd), loopt het verrekeningenpercentage op tot 63%, wat wijst op belangrijke wijzigingen van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan. Bovendien schuilen achter het gemiddeld cijfer belangrijke verrekeningen in meer. Voor die omvangrijke verrekeningen in meer heeft het Rekenhof gezocht naar de oorzaken.

Oorzaken van de verrekeningen

Doorlichting van een selectie van 26 aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen leert dat ze vaak te wijten zijn aan tekortkomingen van het agentschap W&Z, met name een gebrekkige voorbereiding van de aannemingen. De verrekeningen moeten de vaak belangrijke overschrijding dekken van de in het bestek geraamde hoeveelheden, alsook de wijzigingen en uitbreiding van de werken tijdens de uitvoering ervan, vaak op grond van buiten mededinging tot stand gekomen prijzen. Regelmatig terugkerende tekortkomingen zijn o.a. onzorgvuldig doorgevoerd geotechnisch of milieutechnisch grondonderzoek, onzorgvuldige opmaak van bestekken, gebrekkige technische voorstudie, laattijdig aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning, laattijdige onteigening en laattijdig opstarten van een gunningsprocedure waardoor bijkomende werken buiten mededinging en in strijd met de overheidsopdrachtenregelgeving dienen te worden toegewezen aan de zittende aannemer.

Rechtmatigheid van de verrekeningen

Bij sommige aannemingen heeft de uitbreiding tijdens de uitvoering zodanige proporties aangenomen – met meerwerkenpercentages tot 214% – dat eigenlijk sprake is 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 diverse andere inbreuken vast op de overheidsopdrachtenregelgeving. Zo bleken verrekeningen in werkelijkheid soms onderhandse opdrachten te zijn, die W&Z aan de mededinging had moeten onderwerpen. Bij een aantal aannemingen rijst het vermoeden dat de aannemer inschreef met speculatieve prijzen. W&Z vroeg evenmin een herziening van de eenheidsprijs voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtreft van de vermoedelijke hoeveelheid. Voor een aantal aannemingen werd het voorgeschreven advies van de afdeling Algemene Technische Ondersteuning niet ingewonnen.

Verwijlinteressen

Op de in 2009 en 2010 opgeleverde werken heeft W&Z in totaal een klein miljoen euro aan verwijlinteressen betaald. De verwijlinteressen zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan de lange doorlooptijden van sommige verrekeningen en de daaruit voortvloeiende laattijdige betaling van

de aannemer. Hoewel W&Z in 2006 een dienstorder heeft uitgevaardigd om betalingsachterstanden te voorkomen en verwijlinteressen te beperken, is bij dossiercontrole gebleken dat bij de afhandeling van verrekeningendossiers nog onvoldoende (of niet tijdig) rekening wordt gehouden met de voorgeschreven instructies.

Rapporterings- en beleidsinstrumenten

W&Z beschikt over diverse instrumenten om de verrekeningen op te volgen, zowel tijdens als na de uitvoering van de werken. Het verrekeninggedrag wijst echter uit dat het instrumentarium in de praktijk beter kan uitgebouwd en geactiveerd worden.

Reactie van de minister

In haar brief van 14 juni 2012 aanvaardde de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken de conclusies en aanbevelingen van het auditrapport en vermeldde zij nog een aantal bijkomende initiatieven.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof heeft voor de periode 2009-2010 de verrekeningen onderzocht die zich voordoen bij de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken bij het extern verzelfstandig agentschap Waterwegen en Zeekanaal nv (verder afgekort als W&Z).

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

1.2 Onderzoeksvragen, normen, methodiek

Het Rekenhof heeft nagegaan of het agentschap W&Z ervoor zorgt dat de verrekeningen binnen aanvaardbare grenzen blijven en op een zorgvuldige en tijdige manier worden afgehandeld. Daarbij heeft het Rekenhof een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- Wat is het financiële belang van de verrekeningen geënt op in 2009 en 2010 afgeronde werken?
- Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de gegenereerde verrekeningen en neemt W&Z voldoende maatregelen om het aantal verrekeningen te beperken?
- Worden verrekeningen op een zorgvuldige en tijdige wijze afgehandeld, met beperking van verwijlinteressen?

Bij zijn audit heeft het Rekenhof de volgende bronnen van normen gehanteerd:

- de Europese en Belgische regelgeving op de overheidsopdrachten,
- de voor verrekeningen relevante interne richtlijnen van W&Z,
- de rechtspraak van het Hof van Justitie over de mogelijkheid een overheidsopdracht uit te breiden tijdens haar uitvoering,
- de aanbevelingen uit het auditverslag van het Rekenhof over de verrekeningen bij de aanneming van wegenwerken³,
- de beginselen van behoorlijk bestuur, met name 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.

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 min nodig.

³ Stuk 37-F (2005-2006) – Nr. 1, 29 juni 2006.

Het onderzoek steunde in het bijzonder op:

- documenten (o.a. dienstorders, procedurevoorschriften),
- bij W&Z beschikbare ondervragings- en rapporteringstools,
- door W&Z bezorgde verrekeningenoverzichten,
- 26 geselecteerde verrekeningendossiers,
- interviews,
- schriftelijk door W&Z beantwoorde vragen.

1.3 Procedure

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 12 april 2011 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de gedelegeerd bestuurder van W&Z en de voorzitter van de raad van bestuur van W&Z.

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof het voorontwerp van verslag op 10 januari 2012 voorgelegd aan de gedelegeerd bestuurder van W&Z. Het heeft zijn commentaar van 9 maart 2012 verwerkt in het ontwerpverslag, dat het op 11 mei 2012 heeft bezorgd aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Het antwoord van de minister, van 14 juni 2012, is als bijlage 3 opgenomen en wordt toegelicht in hoofdstuk 9.

1.4 Inhoud

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van het financiële belang van de door W&Z gegenereerde verrekeningen, geënt op in 2009 en 2010 opgeleverde werken. Daarnaast gaat het dieper in op 26 geselecteerde verrekeningendossiers van in 2009 en 2010 door W&Z afgeronde aannemingen. In hoofdstuk 3 komen de oorzaken van de verrekeningen aan bod. Hoofdstuk 4 beoordeelt de rechtmatigheid van de verrekeningen. Hoofdstuk 5 belicht de wijze waarop W&Z de verrekeningen afhandelt en gaat o.a. in op de doorlooptijden en de verwijlinteressen. In hoofdstuk 6 onderzoekt het Rekenhof de rapporterings- en beleidsinstrumenten van W&Z. De hoofdstukken 7 en 8 bevatten respectievelijk de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen van het Rekenhof. In hoofdstuk 9, ten slotte, wordt de reactie van de minister van Mobiliteit en Openbare Werken op het auditrapport samengevat weergegeven.

Financieel belang van de verrekeningen

Hoofdstuk

2

2.1 Cijfergegevens 2009-2010

In de onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven van de in 2009 en 2010 opgeleverde aannemingen van werken bij het agentschap W&Z en de daarop aangerekende verrekeningen in meer en min. Alleen de al opgeleverde aannemingen werden in de audit opgenomen omdat zij het relevantste beeld geven van het verrekeninggedrag van een entiteit.

Tabel 1: In 2009 en 2010 opgeleverde aannemingen bij W&Z met daarop aangerekende verrekeningen in meer en min

| | Aantal opgeleverde aannemingen van werken | Gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag (in euro) | Gecumuleerd bedrag aan verrekeningen in min (in euro) | % in min | Gecumuleerd bedrag aan verrekeningen in meer (in euro) | % in meer | Saldo van de gecumuleerde verrekeningen bedragen | % saldo |
|---------------|---|--|---|--------------|--|-------------|--|-------------|
| 2009 | 111 | 38.223.574 | -10.485.691 | -27,4 | 14.810.301 | 38,8 | 4.324.610 | 11,3 |
| 2010 | 150 | 64.343.378 | -16.629.886 | -25,9 | 22.690.598 | 35,3 | 6.060.712 | 9,4 |
| Totaal | 261 | 102.566.952 | -27.115.577 | -26,4 | 37.500.899 | 36,6 | 10.385.322 | 10,1 |

In totaal gaat het om 261 aannemingen (111 in 2009 en 150 in 2010) voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 102,6 miljoen euro, waarop - na saldering van het gecumuleerde bedrag aan verrekeningen in meer en in min - 10,4 miljoen euro verrekeningen werd betaald, of 10,1%⁴.

In tabel 2 worden de verrekeningen in meer en min als absolute cijfers bij elkaar opgeteld (dus niet gesaldeerd). Daaruit blijkt dat tijdens de uitvoering sprake was van belangrijke aanpassingen aan de aannemingen.

Tabel 2: In 2009 en 2010 opgeleverde aannemingen bij W&Z en de daarop aangerekende verrekeningen in meer en min (niet gesaldeerd)

| | Aantal opgeleverde aannemingen van werken | Gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag (in euro) | Gecumuleerd bedrag aan verrekeningen in min (in euro) | Gecumuleerd bedrag aan verrekeningen in meer (in euro) | Gecumuleerde verrekeningenbedragen in meer en in min (niet gesaldeerd) | % t.o.v. het gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag |
|---------------|---|--|---|--|--|---|
| 2009 | 111 | 38.223.574 | 10.485.691 | 14.810.301 | 25.295.992 | 66,2% |
| 2010 | 150 | 64.343.378 | 16.629.886 | 22.690.598 | 39.320.484 | 61,1% |
| Totaal | 261 | 102.566.952 | 27.115.577 | 37.500.899 | 64.616.476 | 63,0% |

In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen van het Rekenhof stelde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat het verekeningenpercentage van 10,1%, *gelet op de verrekeninggevoeligheid van waterbouwkundige werken*, niet abnormaal is te noemen. Ook is de gedelegeerd bestuurder van oordeel dat verrekeningen niet als dusdanig een meerkost uitmaken en dat tegenover de kost een prestatie staat of een optimalisatie. Dat standpunt kan het Rekenhof aanvaarden voor zover de verrekening binnen redelijke perken blijft, zodat ook het gelijkheids- en mededingingsbeginsel in acht wordt genomen. Als echter blijkt dat het gecumuleerde verrekeningenbedrag in meer en min (niet gesaldeerd) voor de in 2009 en 2010 opgeleverde aan-

⁴ Als daarnaast rekening wordt gehouden met prijsherzieningen, verwijlinteressen op gewone vorderingsstaten en eventuele schadevergoedingen, loopt het percentage nog hoger op. Dat valt echter buiten het bestek van deze audit.

nemingen 63% bedraagt tegenover het gecumuleerde inschrijvingsbedrag, acht het Rekenhof die redelijke perken overschreden. Daarenboven merkt het Rekenhof op dat de meerwerken vaak worden uitgevoerd middels buiten mededinging tot stand gekomen OP-prijzen.

2.2 Selectie verrekeningendossiers voor grondig onderzoek

Het Rekenhof heeft een selectie van in 2009 en 2010 opgeleverde aannemingen met omvangrijke verrekeningen aan een nader onderzoek onderworpen. Daartoe heeft het de volgende selectiecriteria toegepast:

- De overheidsopdracht betrof een aanneming van werken.
- Het saldo van de verrekeningen (verrekeningen in meer minus verrekeningen in min) bedroeg minimum 15% in meer van de initiële aannemingsom.
- De verrekeningen in meer en min bij elkaar opgeteld (dus niet gesaldeerd) bedroegen minimum 30% van de initiële aannemingsom.

26 aannemingen voldeden aan de selectiecriteria voor grondig onderzoek. In aantal maken de geselecteerde aannemingen 10% uit van alle 261 opgeleverde werken van 2009 en 2010. Een volledig overzicht van de geselecteerde aannemingen is opgenomen als bijlage 1.

Zoals blijkt uit tabel 3, bedraagt het initieel inschrijvingsbedrag van de 26 geselecteerde aannemingen getotaliseerd ongeveer 19 miljoen euro, wat neerkomt op 18,5% van het inschrijvingsbedrag van alle 261 onderzochte aannemingen (102,6 miljoen euro).

Tabel 3: Inschrijvingsbedrag en verrekeningen bij de 26 geselecteerde aannemingen

| | Aantal door- gelichte aan- nemingen | Initieel inschrij- vingsbedrag (in euro) | Aantal ver- rekeningen op die aan- nemingen | Saldo verre- keningen (in euro) | Verrekeningen niet gesaldeerd (in euro) |
|---------------|---|--|--|---------------------------------------|---|
| 2009 | 8 | 5.321.101 | 23 | 3.850.915 | 6.473.533 |
| 2010 | 18 | 13.665.270 | 46 | 5.787.248 | 12.864.115 |
| Totaal | 26 | 18.986.371 | 69 | 9.638.163 | 19.337.648 |

Bij 12 van de 26 geselecteerde aannemingsdossiers (of 46%) overschrijdt het totaalbedrag van de meer- en minwerken het inschrijvingsbedrag. De onderstaande tabel geeft een overzicht van die aannemingen en hun buitensporige verrekeningen.

Tabel 4: Aannemingen waarvan het totaal van de meer- en minwerken hoger ligt dan het inschrijvingsbedrag

| Besteknum- mer aanne- ming | Inschrij- vings- bedrag in euro | Aantal verreke- ningen | Werken in meer in euro | % in meer | Werken in min in euro | % in min | Cumulatief % in meer en min |
|----------------------------------|--|------------------------------|------------------------------|-----------------|-----------------------------|-------------|--------------------------------------|
| 16EGGE/08/11 | 16.150 | 1 | 13.184 | 81,6 | -9.710 | -60,1 | 141,7 |
| 16EGGE/03/41 | 302.663 | 5 | 299.972 | 99,1 | -45.464 | -15,0 | 114,1 |
| BB96.255Ca | 450.744 | 2 | 486.166 | 107,9 | -14.153 | -3,1 | 111,0 |
| 16EGGE/06/09 | 102.808 | 2 | 118.333 | 115,1 | -61.239 | -59,6 | 174,7 |
| BB1236 | 1.028.750 | 1 | 1.189.565 | 115,6 | -655.173 | -63,7 | 179,3 |
| BB1567 | 124.185 | 1 | 151.163 | 121,7 | -75.435 | -60,7 | 182,5 |

| | | | | | | | |
|------------|-----------|---|-----------|-------|----------|--------|-------|
| BB1057 | 532.892 | 6 | 655.481 | 123,0 | -167.466 | -31,4 | 154,4 |
| BB1201 | 324.785 | 2 | 412.612 | 127,0 | -147.704 | -45,5 | 172,5 |
| BB736 | 594.506 | 5 | 759.269 | 127,7 | -596.297 | -100,3 | 228,0 |
| BB1224 | 1.065.928 | 4 | 1.403.580 | 131,7 | -469.778 | -44,1 | 175,8 |
| 16El/07/19 | 283.792 | 2 | 432.171 | 152,3 | -163.526 | -57,6 | 209,9 |
| 16El/05/22 | 606.784 | 3 | 1.296.139 | 213,6 | -296.333 | -48,8 | 262,4 |

Bij de betrokken aannemingen hebben de wijzigingen en bijwerken tijdens de uitvoering dergelijke proporties aangenomen dat sprake is van een nieuwe aanneming. De vraag rijst dan ook wat nog overblijft van de wettelijk vastgelegde beginselen van de forfaitaire prijs en de mededinging. Verder wijzigt de uitbreiding van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan - met meerwerkenpercentages van 82% tot 214% - het economische evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de aannemer op een wijze die de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet bedoelden, wat een inbreuk vormt op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging. Het Rekenhof verwijst in dat verband naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, dat op principiële wijze heeft geoordeeld dat de plicht tot eerbiediging van het transparantiebeginsel en het beginsel van de gelijke behandeling van de inschrijvers op een overheidsopdracht niet alleen betrekking heeft op de gunningsfase, maar ook in acht dient te worden genomen tijdens de uitvoeringsfase⁵. Het Hof van Justitie verklaarde dan ook voor recht dat een wezenlijke wijziging van een gegunde opdracht tijdens de uitvoering ervan een nieuwe overheidsopdracht uitmaakt, waarvoor een nieuwe gunningsprocedure dient te worden uitgeschreven⁶.

In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen van het Rekenhof onderschreef de gedelegeerd bestuurder van W&Z de noodzaak van het respecteren van de gelijkheid en mededinging tussen de inschrijvers, maar stelde hij dat moet worden gestreefd naar een evenwicht tussen die basisprincipes aan de ene kant en de operationele en financiële belangen van de aanbestedende overheid aan de andere kant bij wijzigingen aan de initiële opdracht. Volgens het Rekenhof biedt de zorgvuldige voorbereiding van een aanneming en de inachtnaam van het gelijkheids- en mededingingsbeginsel, zowel bij de plaatsing als tijdens de uitvoering van de overheidsopdracht, de beste garanties voor de belangen van W&Z.

Nog in zijn reactie merkte de gedelegeerd bestuurder van W&Z op dat het in het Preetext-arrest ging om een opdracht van diensten en niet van werken (of leveringen), en stelt hij zich de vraag of de rechtspraak van het Hof van Justitie volledig naar opdrachten van werken moet en kan doorgetrokken worden. Het Rekenhof repliceert hierop dat het kwestieuze arrest in dergelijke algemene bewoordingen is opgesteld dat het ontegensprekelijk de casuïstiek van

⁵ Arrest van 19 juni 2008 in de zaak Preetext Nachrichtenagentur. Zaak C-454/06. Zie inzonderheid de randnummers 34 tot 37 van dit arrest.

Zie over dit mijlpaalarrest A. L. Durviaux, "La négociation des contrats en cours d'exécution et le droit communautaire", in *Jaarboek Overheidsopdrachten 2010/2011*, EBP, Brussel, 2011, pp. 935-951.

Het arrest Preetext werd bevestigd door navolgende rechtspraak van het Hof van Justitie: H.v.J., arrest van 29 april 2010, Europese Commissie tegen Duitsland, zaak C-160/08, overweging 99 e.v.; H.v.J., arrest van 13 april 2010, Wall A.G., zaak C-91/08, overweging 37 e.v.; H.v.J., arrest van 25 maart 2010, Helmut Müller, zaak C-451/08, overweging 79 e.v.; H.v.J., arrest van 4 juni 2009, Europese Commissie tegen Griekenland, zaak C-250/07, overweging 52.

Zie ook het verslag van het Rekenhof over het wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen (Stuk 37-J (2010-2011) – Nr. 1, pp. 16-18 en pp. 30-31) en het verslag van het Rekenhof over de onderhandse aankoop van lagevloertrams door de VVM-De Lijn (Stuk 37-C (2011-2012) – Nr. 1, pp. 14 en 15).

⁶ Het arrest Preetext Nachrichtenagentur (randnummer 37) verklaart voor recht dat een wijziging aan een basisovereenkomst als wezenlijk moet worden beschouwd als zij *het economische evenwicht van de overeenkomst wijzigt in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld*. In dat geval moet voor de wijziging aan de basisopdracht weer een beroep worden gedaan op mededinging.

dit ene arrest overstijgt⁷. Het merkt verder op dat het voorstel van richtlijn Klassieke Sectoren dat door de Europese Commissie op 20 december 2011 werd overgemaakt aan het Europees Parlement voor verdere behandeling, de Preetext-rechtspraak ondubbelzinnig omarmt en toepast op werken, leveringen en diensten⁸.

Wel concludeerde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat zijn agentschap, rekening houdend met het standpunt van het Hof van Justitie betreffende de toewijzing van bijkomende opdrachten, geval per geval zal analyseren of er sprake is van een wezenlijke wijziging die de uitschrijving van een nieuwe opdracht noodzakelijk maakt.

In haar brief van 14 juni 2012 meldde de minister van Mobiliteit en Openbare Werken dat binnen het beleidsdomein MOW momenteel een omzendbrief wordt uitgewerkt met als doel de problematiek over de contractwijzigingen te kaderen. Bij de uitwerking van de omzendbrief zal, aldus nog de minister, rekening worden gehouden met de nieuwe Europese ontwerprichtlijn inzake overheidsopdrachten, die de Preetext-rechtspraak wettelijk zal verankeren.

2.3 Door W&Z aanvaarde verrekeningenpercentages

In de beheersovereenkomst met W&Z zijn geen doelstellingen opgenomen in verband met verrekeningen. W&Z heeft zelf verrekeningenpercentages vastgesteld die het als aanvaardbaar beschouwt. De afdelingsoverkoepelende coördinatieteams Investeren en Beheer & Exploitatie hebben die percentages ontwikkeld op basis van een verrekeningendatabank die W&Z bijhoudt.

Volgens de toepasselijke delegatieregeling van W&Z kunnen verrekeningen waarvan het gecumuleerde bedrag in meer lager is dan 10% van de aannemingsom, binnen de betrokken afdeling door het afdelingshoofd of zijn/haar gedelegeerde worden goedgekeurd en moeten ze dus niet worden voorgelegd aan de gedelegeerd bestuurder of raad van bestuur. Daaruit werd afgeleid dat 10% als een aanvaardbaar percentage voor verrekeningen wordt beschouwd.

Daarnaast werd aangenomen dat bepaalde soorten aannemingsopdrachten risicovoller en bijgevolg verrekeninggevoeliger zijn dan andere. Zo acht W&Z de probabilliteit van verrekeningen hoger voor de bouw van bruggen dan voor de aanleg van recreatieve infrastructuur. Er werd ook een onderscheid gemaakt tussen waterbeheersing aan tijgebonden en niet-tijgebonden waterwegen.

Volgens de beslissing van het managementcomité van W&Z van 14 juli 2008 zijn de volgende verrekeningenpercentages aanvaardbaar:

⁷ Het arrest Preetext werd overigens verder bevestigd door navolgende rechtspraak van het Hof van Justitie: H.v.J., arrest van 29 april 2010, Europese Commissie tegen Duitsland, zaak C-160/08, overweging 99 e.v.; H.v.J., arrest van 13 april 2010, Wall A.G., zaak C-91/08, overweging 37 e.v.; H.v.J., arrest van 25 maart 2010, Helmut Müller, zaak C-451/08, overweging 79 e.v.; H.v.J., arrest van 4 juni 2009, Europese Commissie tegen Griekenland, zaak C-250/07, overweging 52. In dit verband kan worden opgemerkt dat de zaken C-451/08 en C-250/07 resp. een concessie-overeenkomst voor openbare werken en een overeenkomst voor leveringen betreffen. Zie omtrent deze problematiek meer uitgebreid A.L. Durviaux, *ibidem*.

⁸ Het eerste lid van artikel 72 van het voorstel tot richtlijn bepaalt: "Een wezenlijke wijziging van de bepalingen van een opdracht voor werken, leveringen of diensten tijdens de looptijd ervan vormt een nieuwe gunning in de zin van deze richtlijn en vereist een nieuwe gunningsprocedure overeenkomstig deze richtlijn". Het vierde lid van artikel 74 van het voorstel tot richtlijn vult aan "dat wanneer de waarde van de wijziging in geld kan worden uitgedrukt, de wijziging niet geacht wordt wezenlijk te zijn in de zin van lid 1 wanneer de waarde ervan [...] minder dan 5% van de prijs van de aanvankelijke opdracht bedraagt, mits de wijziging de algemene aard van de opdracht niet wijzigt".

- Modernisering waterwegen: 20%
- Recreatieve infrastructuur: 10%
- Bevordering binnenvaart (PPS-projecten): 15%
- Baggerwerken: 10%
- Buitengewoon onderhoud binnenvaartwegen
 - Electromechanica: 15%
 - Burgerlijke bouwkunde: 15%
- Waterbeheersing: 15% (aan tijgebonden waterweg: 25%)
- Onderhoud waterwegen: 15%

Het Rekenhof heeft vragen bij de door W&Z aanvaarde percentages. Het is niet omdat bv. door W&Z gegunde werken aan een tijgebonden waterweg de voorbije jaren gemiddeld met 25% stegen wegens verrekeningen, dat zo'n percentage als aanvaardbaar moet worden beschouwd. Bovendien zijn de percentages niet onderbouwd door onderzoek, bv. een vergelijking van het verrekeninggedrag van gelijkaardige administraties in binnen- en buitenland voor gelijkaardige werken. Ook nopen dergelijke hoge verrekeningenpercentages niet tot een verbeteringsgedrag bij de onderscheiden afdelingen van W&Z.

Het Rekenhof heeft daarenboven vastgesteld dat bij de 26 geselecteerde aannemingen de aanvaardbaar geachte verrekeningenpercentages bijna altijd in belangrijke mate werden overschreden (zie bijlage 2).

In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen van het Rekenhof stelde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat zijn agentschap een benchmarking over de als aanvaardbaar te beschouwen percentages meerwerken bij waterbouwkundige werken zal trachten uit te werken. Hij merkte op dat de informatie daarover afhankelijk zal zijn van de medewerking en goodwill van de buitenlandse administraties. Daarnaast overweegt het agentschap volgens de gedelegeerd bestuurder een benchmarking uit te voeren over PPS-projecten, waarbij het risico van de verrekening wordt doorgeschoven en dus afgekocht. Voor de verrekeningindex zal W&Z, zo mogelijk, gebruik maken van de resultaten van de benchmarking.

In haar brief van 14 juni 2012 deelde de minister van Mobiliteit en Openbare Werken mee dat zij de resultaten van de benchmarking aan het Rekenhof zal bezorgen en daaruit de nodige conclusies zal trekken met het oog op de evaluatie van de door W&Z gehanteerde verrekeningenpercentages.

2.4 Conclusies

- In 2009 en 2010 werden 261 aannemingen opgeleverd voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 102,6 miljoen euro. Na saldering van de verrekeningen in meer en min werd 10,4 miljoen euro aan verrekeningen betaald, of 10,1% ten opzichte van het gecumuleerde initieel inschrijvingsbedrag van de werken. Dat betekent dat de kostprijs van de werken gemiddeld met dat percentage is verhoogd.
- Als de verrekeningen in meer en min voor de in 2009 en 2010 opgeleverde werken worden samengeteld (dus niet gesaldeerd) en afgezet tegenover het gecumuleerde initieel inschrijvingsbedrag van de werken, wordt een percentage van 63% bereikt. Dat wijst op belangrijke wijzigingen van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan.

- De aanzienlijke uitbreiding van sommige aannemingen tijdens de uitvoering ervan heeft het economische evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de aannemer gewijzigd op een wijze 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.
- W&Z is van oordeel dat verrekeningen tussen de 10 en 25%, naargelang de aard van de aanneming, als aanvaardbaar moeten worden beschouwd. Een degelijke onderbouwing voor die percentages, o.a. gebaseerd op vergelijkingen met buurlanden, kon het agentschap echter niet voorleggen. Door dergelijke hoge verrekeningenpercentages aanvaardbaar te verklaren, zet W&Z niet aan tot een verbetering van het verrekeninggedrag van zijn afdelingen.

Oorzaken van verrekeningen

Hoofdstuk

3

In dit hoofdstuk wordt voor 26 aannemingsdossiers met een hoog percentage aan verrekeningen (cf. 2.2) nagegaan wat daarvan de concrete oorzaak was.

3.1 Doorlichting van de geselecteerde verrekeningendossiers

Uit het dossieronderzoek van de 26 geselecteerde aannemingsdossiers bleek dat de verrekeningen vaak te wijten zijn aan tekortkomingen van het agentschap. De tekortkomingen houden hoofdzakelijk verband met een gebrekkige voorbereiding van de aannemingen⁹. De verrekeningen dekken de vaak belangrijke overschrijding van de vermoedelijke hoeveelheden uit het bestek, alsook de wijzingen en uitbreiding van de werken tijdens de uitvoering van de aanneming, meestal samengesteld uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-posten. OP-posten zijn aannemingsposten waarin het bestek niet voorziet en die tegen een overeengekomen prijs tot stand komen middels onderhandelingen tussen de aanbestedende overheid en de aannemer¹⁰.

3.1.1 Onzorgvuldig uitgevoerd geotechnisch grondonderzoek

Uit de onderstaande aannemingen blijkt dat een zorgvuldiger uitgevoerd geotechnisch grondonderzoek belangrijke verrekeningen had kunnen voorkomen. In zijn reactie op de bevindingen merkte de gedelegeerd bestuurder van W&Z op dat geotechnisch grondonderzoek geen vanzelfsprekend gegeven is en dat zelfs bij de naleving van de geldende best practices het bestuur voor verrassingen kan worden geplaagd. Grondonderzoeken zijn geen exacte wetenschap en worden uitgevoerd volgens een vastgestelde methodiek, die echter niet altijd leidt tot correcte resultaten. Het volgen van de vastgestelde methodiek is de maatstaf om het grondonderzoek op een zorgvuldige basis uit te voeren, aldus W&Z.

- Aanneming Bovenzenne-Vilvoorde. Zennecollector - Fase 2Ca
Bestek BB 96.255Ca – nr. 17 in bijlage 1

Verrekening nr. 1 en de eindverrekening - verrekeningen die in het raam van een samenwerkingsovereenkomst met Aquafin volledig ten laste vallen van W&Z - belopen samen 472.013 euro en overstijgen met meer dan 100% de oorspronkelijke inschrijvingsprijs van 450.744 euro. Uit interne nota's van de afdeling blijkt dat *de belangrijkste speling zit op de post afvoer van zeefresten. Het omvangrijke grondverzet om de oude Zennebedding te dempen, zou gebeuren met gronden afkomstig van de uitgraving van de ingekokerde Zenne. Deze gronden werden inderdaad gebruikt, maar bleken veel meer stenen te bevatten dan door het studie bureau was ingeschat. Ook wordt vermeld: De beschikbare partij gronden, bedoeld om de Zenne te dempen, vereiste door het groter dan voorziene percentage bodemvreemde materialen en door haar kleiige aard een complexe zieving. Daardoor steeg de post afvoer van zeefresten van een vermoedelijke hoeveelheid van 200m³ tot uiteindelijk 10.830m³.*

Het Rekenhof is van oordeel dat een zorgvuldig doorgevoerd geotechnisch en milieutechnisch grondonderzoek door het aangestelde studie bureau de werkelijke aard van de uit te graven grond (beter) had kunnen vaststellen, zodat de post afvoer van zeefresten op een realistischere wijze werd ingeschat en de mededinging op een correctere en transparantere wijze was verlopen. W&Z heeft de verantwoordelijkheid van het studie bureau niet in vraag gesteld:

⁹ De hierna gehanteerde classificatie van oorzaken sluit sterk aan bij de dossierstudie en heeft geen wetenschappelijke pretentie. Het was niet de bedoeling een exhaustieve en exclusieve classificatie te ontwikkelen.

¹⁰ OP-posten zijn uit hun aard risicovol omdat ze buiten de gewone gunningsprocedure – en dus zonder mededinging – tot stand komen.

het studiebureau heeft volgens het agentschap geen fouten begaan omdat de gronden *op de gangbare wijze zijn onderzocht*.¹¹

Het Rekenhof heeft vragen bij die positie-inname, rekening houdend met enerzijds de aard van de te hergebruiken gronden die van een oude industriële site kwamen en anderzijds de belangrijke overschrijding van de post afvoer van zeeffresten.

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde-Grimbergen. Realiseren van een milieuvriendelijke oever – Fase 4
Bestek BB 1224 – nr. 16 in bijlage 1

Naast de eindverrekening voor de uitvoering van onvoorziene werken werden 3 verrekeningen aangerekend voor een totaal bedrag van 939.401 euro. De 3 verrekeningen overschrijden het inschrijvingsbedrag van 1.065.928 euro met 88,1%. Wordt ook de eindverrekening meegeteld, dan bedraagt de overschrijding in meer 131,7% en gesaldeerd 87,6%. Uit het dossier bleek dat door de afdeling Geotechniek, na aanbesteding, onderzoek is verricht naar de haalbaarheid van het concept in het bestek. Dat onderzoek toonde aan *dat inderdaad de fase 2 niet voldoet, dat ook de fase 3 niet voldoet en dat ook fase 4 niet zou voldoen*. Bijgevolg dienden ingrijpende maatregelen te worden genomen, die in werkelijkheid een totaal nieuwe aanneming uitmaakten.¹²

Het Rekenhof is van oordeel dat een zorgvuldiger voorbereiding van de aanneming, met name de uitvoering van een voorafgaand, degelijk geotechnisch grondonderzoek, de verrekeningen in belangrijke mate had kunnen voorkomen.

- Aanneming Lokanaal. Plaatselijk aanbrengen van ecologische oeververdediging op de linkeroever tussen Fintele en Veurne
Bestek 16 EH/03/21 – nr. 3 in bijlage 1

Er werden drie verrekeningen aangerekend voor een totaal bedrag van 337.393 euro in meer (46% van het inschrijvingsbedrag) en 33.571 euro in min, of gesaldeerd 303.822 euro, zijnde 41,4% van het inschrijvingsbedrag van 734.031 euro. De belangrijke meerwerken waren het gevolg van de weerstand van de harde ondergrond waarmee bij de voorbereiding van de aanneming onvoldoende rekening was gehouden. In het bestek was opgenomen dat de damplanken verplicht dienden te worden ingetrild met een hoogfrequentietrilblok en dit vanop het water. Bij het intrillen werd overal weerstand in de ondergrond ervaren. Op plaatsen bleek het zelfs onmogelijk om de damwand op diepte te brengen met de trilblok, zoals voorgeschreven in het bestek. Er moest voor een draagkrachtige ondergrond worden gezorgd door aanvullingen met gebroken puin. Door een suboptimale voorbereiding van de aanneming, met name een gebrekkig geotechnisch onderzoek van de ondergrond, dienden derhalve belangrijke meerwerken te worden uitgevoerd tegen prijzen die buiten mededinging, middels zogenoemde OP-posten, tot stand waren gekomen.

¹¹ In zijn reactie op de bevindingen van het Rekenhof stelde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat in dit dossier voor het bemonsteren van grondstapels gebruik werd gemaakt van de door OVAM ontwikkelde codes van goede praktijk voor het werken met uitgegraven bodem.

¹² Volgens W&Z was het ontwerp van de milieuvriendelijke oevers fase 2, 3 en 4 gebaseerd op de gunstige ervaring met fase 1: *De inschatting van de ontwerper is geweest dat de kosten verbonden aan geotechnisch onderzoek konden uitgespaard worden, omdat de analogie met fase 1 zeer groot was en omdat fase 1 in de onmiddellijke nabijheid lag. Een afwijkende bodemopbouw ten opzichte van de site van fase 1 werd niet onderkend. De gunstige ervaring met fase 1 kan misleidend geweest zijn. Daarnaast was er ook het feit dat de oude constructies, welke in deze verschillende projecten werden vervangen, ter hoogte van de latere fases allemaal identiek waren aan de structuur van fase 1. Als identieke structuren op twee naburige locaties (met name de overzijde van het kanaal) zich gedurende de afgelopen 80 jaar identiek hebben gedragen, mag redelijkerwijs verondersteld worden dat identieke nieuwe structuren op dezelfde locaties dat ook gaan doen. Dit was echter niet het geval, met de uitvoering van meerwerken tot gevolg.*

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde. Creëren van een overdiepte ter hoogte van het insteeddok te Grimbergen
Bestek BB 1214 – nr. 15 in bijlage 1¹³

Een belangrijke verrekening vloeide voort uit een onderschatting in het bestek van de hoeveelheid weg te baggeren specie: die werd geraamd op 195.000 m³, terwijl uiteindelijk 235.000 m³ diende te worden weggebaggerd. Daarnaast bleek de bovenkant van de kleilaag hoger te zitten dan bij aanbesteding werd vermoed, wat tot gevolg had dat post 18 van het bestek (baggeren en afvoeren van de kleilaag) met een voorziene hoeveelheid van 20.500 m³ uiteindelijk is opgelopen tot 128.025 m³.

W&Z stelt dat de uitbreiding van de opdracht niet noodzakelijk was voor het finaliseren van het werk maar dat het extra bergingsvolume dat aldus werd gecreëerd achteraf kon benut worden voor het bergen van specie welke beantwoordt aan de criteria voor een monostortplaats, wat een goedkope vorm van bergen is waardoor in globo de aanpassing van dit project voordelig was voor het agentschap.

3.1.2 Onzorgvuldig voorbereid milieutechnisch grondonderzoek

Uit de onderstaande aannemingen blijkt dat een zorgvuldiger uitgevoerd milieutechnisch grondonderzoek belangrijke verrekeningen had kunnen voorkomen. In zijn reactie op de bevindingen stelde W&Z dat milieutechnisch grondonderzoek geen vanzelfsprekend gegeven is en dat de resultaten altijd inschattingen zijn op basis van algemene theoretische aannames.

- Aanneming specieafvoer
Bestek 16EI/07/19 – nr. 18 in bijlage 1

Onder post 6 van de opmetingsstaat is voor de afvoer en behandeling van grondspecie categorie 4 een vermoedelijke hoeveelheid van 1.000 ton opgenomen, waarvoor de gekozen aannemer had ingeschreven met een eenheidsprijs van 73,02 euro/ton. Als gevolg van de afvoer en behandeling van 5.879,4 ton grondspecie categorie 4 afkomstig van een oude stortplaats, gelegen langs de Scheldebijk te Kruibeke, diende een verrekening voor een bedrag van 429.315 euro in meer te worden opgemaakt, of 151,3% in meer ten opzichte van het inschrijvingsbedrag van 283.792 euro.

Het Rekenhof is van oordeel dat bij een zorgvuldiger milieutechnische voorbereiding van de aanneming W&Z de aanwezigheid van het oude stort had kunnen vaststellen en de belangrijke impact van de vervuilde grond op de aanneming had kunnen verwerken in een realistisch opgesteld bestek en samenvattende opmetingsstaat.

Bovendien heeft het Rekenhof vastgesteld dat de inschrijvingsprijs van de aannemer voor post 6 hoog lag (zie 4.2.1).

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde. Creëren van een overdiepte ter hoogte van het insteeddok te Grimbergen
Bestek BB 1214 – nr. 15 in bijlage 1

Bijkomende milieutechnische onderzoeken tijdens de uitvoering van de aanneming brachten een hogere vervuilingsgraad van de af te voeren baggerspecie aan het licht dan de monsternames genomen ter voorbereiding van de aanneming. Dat gaf aanleiding tot een belangrijke toename van post 15 van het bestek (baggeren en afvoeren van de baggerspecie naar een ver-

¹³ Deze aanneming komt ook aan bod onder de punten 3.1.2, 3.1.3 en 3.1.6.

werkingsinstallatie voor verwerking): van 7.200 m³ tot 20.500 m³ (tegen de inschrijvingsprijs van 41 euro per m³), of een vermeerdering met 184,7%.

3.1.3 Onzorgvuldige opmaak van de bestekken of plannen

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde-Willebroek. Herschilderen van de Vredesbrug
Bestek BB 1394 – nr. 5 in bijlage 1

Tijdens de uitvoering van de werken bleek dat voor bepaalde posten de voorziene hoeveelheden uit het bestek absoluut niet volstonden. Dossierstukken toonden aan dat het aantal te schilderen m² integraal werd overgenomen uit een bestek van 1976, zonder de actuele staat van de brug te onderzoeken en de daadwerkelijk te schilderen oppervlakte correct op te meten, hoewel dat na 30 jaar en met het oog op de opmaak van een degelijk bestek mocht worden verwacht. W & Z stelt: *Na onderzoek is gebleken dat het brugdek in 1976 niet werd geschilderd. Dit heeft tot gevolg dat de corrosie van het brugdek veel erger was dan de rest van de brugconstructie.* Door de onzorgvuldige voorbereiding van de aanneming diende het oorspronkelijk inschrijvingsbedrag van 618.627 euro te worden uitgebreid met verrekeningen voor een totaal bedrag (gesaldeerd) van 257.409 euro, of 41,6% van het inschrijvingsbedrag.

- Aanneming Kanaal Gent-Oostende. Inrichtingswerken voor begrazing op terreinen te Aalter en Oostkamp
Bestek: 16EGGE/04/26 – nr. 13 in bijlage 1

Belangrijke meerwerken dienden buiten mededinging te worden toegewezen aan de aannemer omdat door een vergissing van W&Z in de samenvattende opmetingsstaat een vermoedelijke hoeveelheid was opgenomen voor 1 maaibeurt (7.165 m²), terwijl 6 beurten (42.990 m²) nodig waren. Er diende een verrekening te worden opgemaakt om de bijkomende 5 beurten te kunnen betalen. De eenheidsprijs van de betrokken post (post 1.4.4) bedroeg 0,25 euro. Rekening houdend met de overschrijding werd op deze post 10.748 euro betaald in plaats van 1.791 euro.

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde – Gemeente Humbeek-Grimbergen. Bouwen van een milieuvriendelijke oever – Fase III
Bestek BB 1124 – nr. 14 in bijlage 1

Omvangrijke verrekeningen voor 828.789 euro in meer en 529.962 euro in min ten opzichte van een inschrijvingsbedrag van bijna 1,9 miljoen euro (of respectievelijk 44,8% en 28,6% van het inschrijvingsbedrag) vloeiden voort uit een gebrekkige opmaak door W&Z van het bestek en de plannen. Zo was in de aanbestedingsplannen de lijn van de oevermuur 17 meter te ver landinwaarts ingeplant. De oeverlijn diende na aanbesteding te worden aangepast, wat een belangrijke wijziging van de aanneming tot gevolg had. Bovendien was in het bestek bepaald dat de oever volledig in den droge kon worden uitgevoerd en dat de baggerwerken later in een afzonderlijke aanneming konden worden opgenomen. In concreto bleek - tijdens de uitvoering van de aanneming - dat de vooroever voor een groot deel diende te worden gerealiseerd door baggerwerken, die derhalve, buiten mededinging, in de aanneming dienden te worden geïncorporeerd. Ook bleek dat in het bestek de herstelling van de lijnbeplanting met bomen en bosgoed was vergeten, hoewel dat vereist was voor de stedenbouwkundige vergunning.¹⁴

¹⁴ Volgens W&Z diende de aanneming tijdens de uitvoering te worden bijgestuurd *omwille van een gewijzigde visie t.o.v. de opvolgende 4e fase en niet ten gevolge een onzorgvuldigheid in het bestek.*

- Aanneming herstellingswerken Spijkerbrug (W15) in de N9 Aalst-Gent over de Ringvaart (Zuidervak) te Melle
Bestek 16EGGE/06/38 – nr. 21 in bijlage 1

De aanneming voor herstellingswerken aan de Spijkerbrug werd na een openbare aanbesteding toegewezen voor 319.852 euro. Tijdens de uitvoering van de opdracht werden meerwerken aangerekend voor een totaal bedrag van 160.805 euro of 50,3% van het inschrijvingsbedrag. Uit het dossier bleek dat bij een betere voorbereiding van de aanneming de werkzaamheden beter hadden kunnen worden ingeschat, de vermoedelijke hoeveelheden correcter bepaald en de toewijzing van belangrijke meerwerken voorkomen. Zo was in de landhoofden van de brug geen betonplaat voorzien, waardoor een gewijzigde uitvoering diende te worden toegepast. Bovendien leidde de positie van de nutsleidingen in de brug, die tijdens de uitvoering van de aanneming werd vastgesteld, tot de keuze voor een andere uitvoeringswijze: de nutsleidingen zouden onder de Schelde worden onderboord in plaats van ze in te betonneren¹⁵. Verder dienden tijdens de uitvoering van de opdracht verschillende wijzigingen aan de aanneming te worden aangebracht als gevolg van verschillen tussen de bestaande toestand en de beschikbare *as built* plannen. Ten slotte dienden in het nieuwe voetpad van de brug voorzieningen te worden getroffen om kabels in te werken voor de scheepvaartsignalisatie en de brugverlichting.

- Aanneming Kanaal Leuven-Dijle-Mechelen. Bouwen van een ingebuisd langskanaal ter hoogte van de Zennegatsluis
Bestek BB 1271 – nr. 9 in bijlage 1

Een verrekening in meer ten bedrage van 320.085 euro of 35,4% van het inschrijvingsbedrag van 905.418 euro was het gevolg van een minder zorgvuldige voorbereiding van de aanneming. Bij de opmaak van het bestek en de uitvoeringsplannen werd immers geen rekening gehouden met de slechte staat van de vleugelmuur ter hoogte van de te verwezenlijken uitstroomconstructie en de trapsgewijze opbouw van die muur, noch met de aanwezigheid van een zinker van Belgacom ter hoogte van de ingeplande instroomconstructie¹⁶.

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde. Creëren van een overdiepte ter hoogte van het insteekdok te Grimbergen
Bestek: BB 1214 – nr. 15 in bijlage 1

Een belangrijke verrekening vloeide voort uit de onderschatte hoeveelheid weg te baggeren specie. Die was in het bestek geraamd op 195.000 m³, terwijl uiteindelijk 235.000 m³ diende te worden weggebaggerd. Daarnaast bleek de bovenkant van de kleilaag hoger te zitten dan bij aanbesteding werd vermoed, waardoor post 18 van het bestek (baggeren en afvoeren van de kleilaag) met een geschatte hoeveelheid van 20.500 m³ uiteindelijk is opgelopen tot 128.025 m³ (eenheidsprijs 10,7 euro per m³).

¹⁵ Volgens W&Z zijn de wijzigingen aan de aanneming voor zover ze betrekking hebben op de nutsleidingen, niet te wijten aan de projectvoorbereiding van W&Z, maar aan een gewijzigde visie van de nutsmaatschappijen die pas vlak voor de werken om veiligheidsredenen hebben beslist om de leidingen te onderboren. Het Rekenhof stelt vast dat de nutsmaatschappijen al op 5 september 2005 waren aangeschreven m.b.t. de nutsleidingen in de brug en dat de werken pas op 31 december 2007 werden betekend.

¹⁶ Volgens W&Z waren de wijzigingen in de werken o.a. het gevolg van het herzien van het tracé van het ingebuisd langskanaal ten gevolge van onjuiste plannen van de aanwezige leidingen (Belgacom) en ondergrondse boring (elektriciteitsleiding) waarover W&Z beschikte.

- Aanneming Kanaal Gent-Oostende. Bouwen van een fietsers- en voetgangersbrug te Beernem
Bestek 16EGGE/04/11 – nr. 19 in bijlage 1¹⁷

Het dossier toonde aan dat de aanneming niet aanbestedingsklaar was op het ogenblik van de gunning. In een interne nota van 11 april 2008 stelde de gedelegeerd bestuurder W&Z: *Na aanbesteding is komen vast te staan dat het concept en de hoeveelheden technisch niet voldoen en volstaan om het objectief te realiseren. Dit heeft bijgevolg meerwerken tot gevolg.* Tijdens de uitvoering van de werken dienden dan ook belangrijke aanpassingen aan het brugontwerp te worden doorgevoerd, die financieel werden opgevangen door twee verrekeningen, respectievelijk ten bedrage van 423.038 euro (verrekening nr. 1) en 167.470 euro (verrekening nr. 2), of samen 46,8% van het inschrijvingsbedrag (1.262.362 euro) en 62% op het deel van het inschrijvingsbedrag dat wordt gedragen door W&Z (952.445 euro).

In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen van het Rekenhof reikte de gedelegeerd bestuurder van W&Z een aantal oorzaken aan die volgens hem hebben geleid tot minder zorgvuldig opgestelde bestekken en ontwerpen, die bijgevolg aanleiding geven tot problemen bij de uitvoering van de werken. Zo heeft het tekort aan (ervaren) ingenieurs en de daaruit voortvloeiende hoge werklast invloed op de kwaliteit van het gepresteerde werk. Tijdsgebrek leidt tot een minder goede uitwerking van het ontwerpdocument en tot een minder strikte opvolging van de uitvoering. De gedelegeerd bestuurder van W&Z stelde verder dat het agentschap ernaar streeft, ondanks het toenemende tekort aan technisch geschoolden, de kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten te bewaken. Daartoe werd de IKZ-procedure *opmaak bestek* eind 2011 geoptimaliseerd. Verder werd begin 2012 de samenwerking met de Technisch Ondersteunde Diensten van het departement MOW geëvalueerd en werden, waar nodig, de bestaande afspraken bijgestuurd of nieuwe afspraken tussen W&Z en de betrokken entiteiten vastgelegd. Vanwege de capaciteitsproblemen, waarmee ook die diensten te kampen hebben, zullen volgens de gedelegeerd bestuurder gaandeweg meer onderzoeken en studies worden uitbesteed. Echter blijft voor het eigen personeel de controle op de uitbestede diensten een belangrijke taak. De analyse van de vraag, de kostprijsbeheersing, de opvolging en de tijdigheid van de opdracht vereisen een continue inzet van het personeel van de opdrachtgever van de studie.

3.1.4 Gebrekkige opmaak van de samenwerkingsovereenkomsten

- Aanneming Kanaal Gent-Oostende. Bouwen van een fietsers- en voetgangersbrug te Beernem
Bestek 16EGGE/04/11 – nr. 19 in bijlage 1

Op het inschrijvingsbedrag van 1.262.362 euro werden o.a. twee verrekeningen geënt ten bedrage van 423.038 euro en 167.470 euro. W&Z had een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de gemeente Beernem, maar omdat zij slechts voor een vast bedrag van 375.000 euro tussenkwam in het project, werden de meerkosten integraal afgewenteld op het agentschap. Een meer sluitende contractopmaak had ervoor kunnen zorgen dat de gemeente pro rata in de meerwerken zou hebben bijgedragen.

Onder meer door de ervaring met de aanneming voor de bouw van de fiets- en voetgangersbrug te Beernem, stelde W&Z dat het nu in de overeenkomsten voor samengevoegde opdrachten ook voor verrekeningen en prijsherzieningen in een kostenverdeling voorziet.

¹⁷ Deze aanneming komt ook aan bod onder de punten 3.1.4 en 3.1.5.

3.1.5 Gebrekkige technische voorstudie

- Aanneming Noorderwal te Deinze. Inrichting (fase 2) en verruiming vaargeul
Bestek 16EGGE/03/41 – nr. 4 in bijlage 1¹⁸

De verrekeringen nr. 1 en 2, die hoofdzakelijk zijn samengesteld uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-posten, bevatten meerwerken voor respectievelijk 97.151 euro en 136.845 euro, of samen 77,3% van het inschrijvingsbedrag. Ze vloeien voort uit een onzorgvuldig uitgevoerde technische voorstudie: bij uitvoering van de werken bleek de steiger te licht te zijn geconcipeerd. De studie werd uitgevoerd door een tijdelijke vereniging van twee studiebureaus waarvan beide partners hoofdelijk en onverdeeld aansprakelijk zijn voor de geleverde diensten. Omdat één van de twee studiebureaus failliet was, heeft W&Z het andere studiebureau op 4 maart 2005 en 23 juni 2005 aangeschreven en hoofdelijk aansprakelijk gesteld voor de geleden schade. W&Z heeft echter alleen beslag gelegd op de resterende borgtocht van 247 euro en geen verdere maatregelen genomen om de geleden schade terug te vorderen.

- Aanneming Kanaal Gent-Oostende. Bouwen van een fietsers- en voetgangersbrug te Beernem
Bestek 16EGGE/04/11 – nr. 19 in bijlage 1

Na aanbesteding bleek het ontwerp van de te bouwen fietsers- en voetgangersbrug technisch niet te voldoen. Tijdens de uitvoering van de werken dienden daarom belangrijke aanpassingen aan het brugontwerp te worden doorgevoerd, met omvangrijke verrekeringen als gevolg (zie punt 3.1.3).

3.1.6 Omvangrijke aanpassingen tijdens de uitvoering van de aanneming

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde-Humbeek. Bouwen van een milieuvriendelijke oever - Fase 2
Bestek BB 1057 – nr. 7 in bijlage 1

Na een openbare aanbesteding werd de aanneming in 2002 toegewezen voor een bedrag van 532.892 euro. De werken werden aangevat op 13 mei 2002. Nog in datzelfde jaar was W&Z van oordeel dat de opdracht onderhands diende te worden aangepast en uitgebreid met de uitbouw van een slipway, die niet kon worden losgekoppeld van de hoofdopdracht (de milieuvriendelijke oever)¹⁹. Voor de bijkomende opdracht werd een ramingsstaat van 187.988 euro opgemaakt. Met verrekening nr. 2 van 324.787 euro (60,9% van het inschrijvingsbedrag) werd de ramingsstaat *geregulariseerd*. Als technische verantwoording voor de opgelopen kostprijs stelt W&Z: *De te bouwen structuur [van de slipway] viel zwaarder uit dan ingeschat bij het opmaken van de ramingsstaat*. Het Rekenhof merkt op dat de meerwerken uit de verrekening volledig bestaan uit OP-posten, die buiten elke vorm van mededinging zijn tot stand gekomen. Er werd nog een derde verrekening van 230.314 euro (43,2 % van het inschrijvingsbedrag) aangerekend, o.a. als gevolg van het niet beschikbaar zijn van een geschikte stortlocatie voor de grondspecie die bij de bouw van de slipway was vrijgekomen. Het gebrek aan stortlocatie gaf overigens aanleiding tot het stilleggen van de werken door W&Z, een schadeclaim van de aannemer en een dading van 71.704 euro. De aanneming heeft uiteindelijk 1.020.906 euro gekost, of 191,6% van het inschrijvingsbedrag, zodat *de facto* van een volledig andere aanneming moet worden gesproken.

¹⁸ Deze aanneming komt ook aan bod onder punt 3.1.10.

¹⁹ Cf. brief van de administrateur-generaal van W&Z van 14 augustus 2003 aan de Afdeling Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen.

Het Rekenhof concludeert dat de aanneming onzorgvuldig werd voorbereid, gelet op het ontbreken van werken die W&Z enkele maanden na toewijzing van de opdracht al noodzakelijk achtte. Die bijkomende werken werden overigens onzorgvuldig geraamd: de ramingsstaat van 187.988 euro is uiteindelijk verdrievoudigd tot 555.102 euro, en dit tegen prijzen die volledig buiten mededinging zijn tot stand gekomen.

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde. Creëren van een overdiepte ter hoogte van het insteeddok te Grimbergen
Bestek BB 1214 – nr. 15 in bijlage 1

Een verrekening van 571.930 euro (of 15,4% van het inschrijvingsbedrag) vloeide voort uit een omvangrijke aanpassing van de aanneming na aanbesteding. Het bestek bepaalde dat de aannemer werken zou verrichten conform de milieuvergunning om niet-vormgegeven bouwstof (vervuilde inerte specie) te storten, waarbij één afdichtlaag was vereist tussen de bodem en het stortmateriaal. Na aanbesteding werd echter beslist de overdiepte in te richten als onderwaterstortplaats voor niet-gevaarlijke afvalstoffen (vervuilde niet-inerte specie). Om voor die belangrijke wijziging een milieuvergunning te krijgen, dienden om milieutechnische redenen omvangrijke bijkomende werken te worden uitgevoerd, met name de afdichting van de overdiepte door een dubbele afsluitlaag bestaande uit natuurlijk kleimateriaal en asfaltmatten.

- Aanneming afleiding Dijle RO te Mechelen. Herstellingen waterkeringsmuur
Bestek 16EI/05/22 – nr. 2 in bijlage 1²⁰

De opening van de offertes vond plaats op 10 november 2005. Pas op 16 november 2005 werd voor de werken een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ingediend. Tijdens de behandelingstermijn van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning kwamen echter *nieuwe feiten aan het licht die zowel een herziening van het ontwerp als een spoedige start van de werkzaamheden noodzakelijk maken*. Bovendien bleken in de stedenbouwkundige vergunning, die uiteindelijk pas in oktober 2006 werd toegekend, *sommige van de opgelegde voorwaarden principieel onaanvaardbaar*. Pas in 2006 werd overgegaan tot een grondige studie van de betrokken waterkeringsmuur²¹, op grond waarvan tot een volledige herziening van het oorspronkelijk ontwerp diende te worden overgegaan. Op de aanneming, die in belangrijke mate steunde op prijzen die buiten mededinging zijn tot stand gekomen, werden uiteindelijk drie verrekeningen geënt voor in totaal 1.296.139 euro in meer en 296.333 euro in min. Gesaldeerd komt dat op 999.805 euro of 164,8% van het inschrijvingsbedrag van 606.784 euro. Worden meer- en minwerken bij elkaar opgeteld, dan lopen de verrekeningen op tot 262,4% van het inschrijvingsbedrag.

3.1.7 Laattijdig aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning

- Aanneming afleiding Dijle RO te Mechelen. Herstellingen waterkeringsmuur
Bestek 16EI/05/22 – nr. 2 in bijlage 1

Pas na de opening van de offertes werd voor de uit te voeren werken een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ingediend, die pas een jaar later werd toegekend. Die onzorgvuldigheid gaf aanleiding tot een belangrijke vertraging van de werken (zie 3.1.6).

²⁰ Deze aanneming komt ook aan bod onder de punten 3.1.7 en 3.1.9.

²¹ Zie raad van bestuur Waterwegen en Zeekanaal van 8 november 2006 (stuk RBW&Z/08.11.2006/DOC, punt 3). De penibele staat van de waterkeringsmuur was de administratie sinds decennia welbekend. De problematiek werd o.a. vastgesteld bij wegverzakkingen in 2000, nadat er met de muur al problemen waren geweest in 1924, 1952, 1955, 1966, 1967, 1972 en 1976.

3.1.8 Niet tijdig verwerven van de noodzakelijke percelen

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde-Willebroek. Aanleg van een exploitatieweg naar de Oostdijk
Bestek BB 1201 – nr. 23 in bijlage 1²²

De gunningsprocedure werd opgestart in 2004. De laagste regelmatige inschrijver schreef in voor een bedrag van 324.785 euro. Omdat op dat ogenblik de nodige onteigeningen nog niet rond waren, kon pas vier jaar later, in maart 2008, de opdracht aan de aannemer worden betekend. Daardoor dienden belangrijke bedragen aan prijsherzieningen te worden betaald, in totaal voor 119.169 euro of 36,7% van het inschrijvingsbedrag. Belangrijke wijzigingen aan de aanneming in de periode 2004-2008 ten gevolge van de gewijzigde reglementering inzake riolering en bodemsanering hebben geleid tot omvangrijke verrekeningen voor een totaal gesaldeerd bedrag van 264.909 euro of 81,6% van het inschrijvingsbedrag. Die verrekeningen waren voornamelijk samengesteld uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-posten.

W&Z stelde dat een nieuwe aanbesteding in 2008, gelet op de prijselementen die hebben gespeeld bij de opmaak van de verrekening, geen invloed zou hebben gehad op de uiteindelijke kostprijs van het project. Het Rekenhof kan zich in die redenering niet vinden, rekening houdend met de omvangrijke verrekeningen in meer die voornamelijk zijn samengesteld uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-posten.

- Aanneming Zeeschelde te Kruibeke. Bouw van ringdijken
Bestek 16EI/00/50 – nr. 10 in bijlage 1

De aanneming werd toegewezen voor een bedrag van 1.945.363 euro. Omdat bij de start van de werken een groot aantal percelen nog niet was verworven, diende een ontsluitingsweg te worden aangelegd. Daarvoor moest een verrekening in meer worden opgesteld van 339.374 euro of 17,4% van het inschrijvingsbedrag, integraal samengesteld uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-posten.

W&Z erkent dat de werken inderdaad werden opgestart alvorens het volledige projectgebied onteigend was. Het agentschap wenste echter de start van de werken niet langer uit te stellen omdat deze kaderden in de noodzakelijke natuurcompensaties voor de aanleg van het Deurganckdok.

In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen stelde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat de laattijdigheid van de onteigeningen vaak te wijten is aan de federale aankoopcomités, die al jaren zouden kampen met een tekort aan commissarissen. Het Rekenhof verwijst echter naar 16 GW dat bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald *en tegen* billijke en *voorafgaande* schadeloosstelling. Als W&Z in het bezit wil worden gesteld van een perceel grond, kan ze altijd de stap van de minnelijke onteigening - die W&Z laat realiseren middels de tussenkomst van de federale aankoopcomités - overslaan en de gerechtelijke procedure bij de vrederechter instellen. Voor zover gerechtvaardigd kan W&Z een beroep doen op de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid. Dat is in de voormelde gevallen niet gebeurd. In elk geval blijkt niet dat W&Z al het nodige heeft gedaan om de hierboven vermelde onteigeningen afdoende te versnellen. In het algemeen is het een regel van behoorlijk en zorgvuldig bestuur dat een werkenopdracht pas wordt betekend wanneer de gronden noodzakelijk voor deze werken ook daadwerkelijk zijn verworven.

²² Deze aanneming komt ook aan bod onder punt 3.1.9.

3.1.9 Niet overwegen van een heraanbesteding bij gewijzigde uitvoeringswijze

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde-Willebroek. Aanleg van een exploitatieweg naar de Oostdijk
Bestek BB 1201 – nr. 23 in bijlage 1

Ondanks belangrijke wijzigingen aan de aanneming in de periode 2004-2008 (zie 3.1.8) heeft W&Z berust in een achterhaald bestek en is het agentschap niet overgegaan tot heraanbesteding van de opdracht, hoewel het daartoe de mogelijkheid had.

- Aanneming afleiding Dijle RO te Mechelen. Herstellingen waterkeringsmuur
Bestek 16EI/05/22 – nr. 2 in bijlage 1

Hoewel het bestuur werd geconfronteerd met een nieuwe uitvoeringswijze (zie 3.1.6), heeft het de opdracht toch op 24 oktober 2006 aan de laagste regelmatige inschrijver gegund. Hoewel de plannen en het bestek van 2005 intussen volledig achterhaald waren en het *de facto* een volledig nieuwe aanneming betrof, heeft het bestuur nooit een heraanbesteding overwogen.

3.1.10 Niet tijdig opstarten van een gunningsprocedure

Bij de onderstaande aannemingen werden onderhandse verlengingen van de opdracht toegekend aan de zittende aannemer omdat niet tijdig een nieuwe aanbestedingsprocedure werd opgestart. Die werkwijze is in strijd met het overheidsopdrachtenrecht en duidt op een onzorgvuldige (want ontijdige) voorbereiding van de nieuwe aanneming.

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde. Onderhoud van dijken, oevers, gronden, grachten, verhardingen en grondbermen door maaien van gras en distels en kappen van hout
Bestek BB 1583 – nr. 26 in bijlage 1

Aan de zittende aannemer werd buiten mededinging een extra zomermaaibeurt van 81.743 euro opgedragen omdat de nieuwe aanbesteding niet tijdig rond was geraakt. Dat bedrag maakt 40,4% uit van het gunningsbedrag van de aanneming van 202.450 euro.

- Aanneming raamovereenkomst voor de afvoer van vervuilde grond
Bestek BB 1236 – nr. 6 in bijlage 1

Met een bijakte nr. 1 werd de aannemer een verlenging van de opdracht toegekend voor een bedrag van 579.551 euro *overwegende dat in afwachting van een nieuw bestek de continuïteit van de grondafvoer diende verzekerd te blijven*.

W&Z argumenteerde dat de formulering in de bijakte niet correct is: het zou niet gaan over een verlenging van de opdracht wegens het niet tijdig opstarten van een nieuwe procedure, maar wel om een herhalingsopdracht. De formulering in de bijakte was volgens W&Z *niet goed gekozen en geeft een verkeerd beeld van de modaliteiten*. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat conform het bestek de opdracht tweemaal kon worden verlengd. Uit het dossier (brief van 10 juni 2011 van W&Z) blijkt dat de opdracht inging op 9 april 2004 en werd verlengd op 9 april 2005 en 9 april 2006 (dus met einddatum 9 april 2007). De bijakte werd gesloten tijdens de looptijd van het derde contractjaar. De bepaling opgenomen in de bijakte, *nl overwegende dat in afwachting van de goedkeuring van een nieuw bestek de continuïteit van de grondafvoer diende verzekerd te blijven* is dus - in strijd met de bewering van W&Z - wel degelijk correct, want op het ogenblik dat de bijakte werd afgesloten, liep contractjaar 3 op zijn einde.

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde – Kanaal Leuven-Dijle – Netekanaal. Opruimen van allerlei drijvend en aangespoeld vuil en hout aan de oevers
Bestek BB 1567 – nr. 25 in bijlage 1

Doordat niet tijdig een nieuwe aanbestedingsprocedure werd opgestart, diende de overheidsopdracht met 4 maanden te worden verlengd. Daardoor diende voor 151.163 euro aan posten in meer te worden uitgevoerd of 121,7% van het inschrijvingsbedrag.

- Aanneming Noorderwal te Deinze. Inrichting (fase 2) en verruiming vaargeul
Bestek 16EGGE/03/41 – nr. 4 in bijlage 1

De verrekeningen nr. 3 van 15.150 euro en nr. 4 van 14.900 euro, of samen ongeveer 10% van het inschrijvingsbedrag van 302.663 euro, betreffen onderhandse verlengingen van de aanneming, respectievelijk via een bijakte en een verrekening op de bijakte. De onderhandse verlengingen werden veroorzaakt door het niet (tijdig) voorzien in de vereiste financiële middelen voor een vervolgopdracht.

3.2 Conclusie

Bij de 26 aannemingen met belangrijke verrekeningen die het Rekenhof grondig onderzocht, vloeiden de verrekeningen hoofdzakelijk voort uit de regularisatie van in belangrijke mate overschreden vermoedelijke hoeveelheden en uit omvangrijke aanpassingen aan de aanneming en de daaruit voortvloeiende bijkomende prestaties door de aannemer, vaak samengesteld uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-posten. Vaak waren de wijzigingen het gevolg van een gebrekkige voorbereiding van de aanneming door W&Z.

Regelmatig terugkerende tekortkomingen in de voorbereiding zijn:

- onzorgvuldig uitgevoerd geotechnisch grondonderzoek,
- onzorgvuldig voorbereid milieutechnisch grondonderzoek,
- onzorgvuldige opmaak van bestekken (o.a. onrealistische vermoedelijke hoeveelheden) of gebreken in de aanbestedingsplannen,
- gebrekkige opmaak van de samenwerkingsovereenkomst met een andere overheid waardoor de meerkosten van een gewijzigd ontwerp integraal worden afgewenteld op W&Z,
- gebrekkige technische voorstudie,
- omvangrijke aanpassingen tijdens de uitvoering van de aanneming,
- laattijdig aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning,
- niet tijdig verwerven van noodzakelijke percelen,
- niet overwegen van een heraanbesteding bij gewijzigde uitvoeringswijze,
- niet tijdig opstarten van een gunningsprocedure.

W&Z had de tekortkomingen in de voorbereiding van de aannemingen vaak kunnen vermijden. Er is bijgevolg een belangrijk potentieel voor verbetering.

Rechtmatigheid van de verrekeningen

Hoofdstuk

4

4.1 Wettelijke basis

Volgens de AAV is de aannemer 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 blijven²³. Voor dergelijke wijzigingen moeten verrekeningen worden opgemaakt²⁴. De aannemer is daarbij verplicht een gedagtekende en ondertekende schuldvordering over te leggen die steunt op een gedetailleerde staat van de werken²⁵. Als de bijkomende werken het drievoudige overtreffen van de vermoedelijke hoeveelheid, kan de aanbestedende overheid een herziening van de eenheidsprijzen eisen²⁶. Ook als de vermoedelijke hoeveelheden met het drievoud worden overschreden zonder dat een wijziging aan de opdracht plaatsvond, kan de aanbestedende overheid een herziening vragen van de oorspronkelijke eenheidsprijzen²⁷.

Naast de AAV zitten regels en voorschriften om verrekeningen op te maken, vervat in diverse door W&Z uitgevaardigde omzendbrieven en dienstorders, zoals delegatieregels en voorschriften voor de consultatie van adviserende instanties, met name de afdeling ATO²⁸.

Zoals al in hoofdstuk 2 (punt 2.2) werd aangegeven – steunend op rechtspraak van het Hof van Justitie – heeft de plicht van aanbestedende overheden tot eerbiediging van het transparantiebeginsel en het beginsel van de gelijke behandeling van de inschrijvers op een overheidsopdracht niet alleen betrekking op de gunningsfase, maar ook op de uitvoeringsfase. Wezenlijke wijzigingen van een gegunde opdracht tijdens de uitvoering ervan maken een nieuwe overheidsopdracht uit, waarvoor een nieuwe gunningsprocedure dient te worden uitgeschreven.

4.2 Inbreuken op de regels en voorschriften voor verrekeningen

4.2.1 Speculatieve prijzen

Overheidsopdrachten mogen niet worden toegewezen aan aannemers die inschrijven met abnormale (lage dan wel hoge) prijzen²⁹. Soms schrijven aannemers in tegen een heel lage totaalprijs, maar bevat hun inschrijving één of meer posten tegen een hoge tot heel hoge eenheidsprijs in vergelijking met de andere inschrijvers. Zij vermoeden dat de betrokken post(en) tijdens de uitvoering van de werken in belangrijke mate zal/zullen worden overschreden, waardoor zij hun laag inschrijvingsbedrag recupereren: zij schrijven m.a.w. in met speculatieve eenheidsprijzen. Het is de taak van de aanbestedende overheid om voorafgaand aan de

²³ 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 beloopt.

²⁴ Artikel 44, §1, AAV.

²⁵ Artikel 44, §2 en 3, en artikel 15, §1, AAV.

²⁶ Artikel 42, §2, AAV.

²⁷ Artikel 42, §6, AAV.

²⁸ ATO staat voor Afdeling Algemene Technische Ondersteuning. Het betreft de volgende dienstorders en omzendbrieven:
 Dienstorder W&Z/COO 2006/06 van 20 oktober 2006 betreffende overheidsopdrachten, betaling van de werken, beperken van verwijlinteressen;
 Dienstorder W&Z/2008/04 van 28 januari 2008 betreffende werken uit te voeren bij hoogdringendheid, verrekenen, principiële akkoord;
 Dienstorder W&Z/2010/5 van 9 september 2010 betreffende overheidsopdrachten voor werken, beperken van verwijlinteressen, omgaan met bisstaten, verantwoordingsstukken;
 Omzendbrief OW2000/3 betreffende overheidsopdrachten voor aanneming van werken: prijzencontrole, dossiers voor te leggen aan de afdeling ATO.

²⁹ Artikel 110, §§2 tot 4, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken.

gunning van de opdracht – door middel van een doorgedreven prijsonderzoek – speculatieve eenheidsprijzen in de ingediende offertes op te sporen en bij gebrek aan een overtuigende verantwoording de inschrijvingen te weren die dergelijke prijzen bevatten.

In zijn reactie op de bevindingen van het Rekenhof stelde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat zijn agentschap inmiddels bij de ATO informatie heeft ingewonnen over de vuistregels die de afdeling hanteert voor het onderzoek naar de regelmatigheid van de prijzen en het vragen van prijsverantwoordingen aan de inschrijvers. Die informatie zal worden behandeld in het Coördinatieteam Investeren van W&Z en worden gebruikt om richtlijnen op te stellen voor een prijsonderzoek in het kader van gunningprocedures.

Bij de onderstaande aannemingen rijst het vermoeden dat werd ingeschreven met speculatieve prijzen.

- Aanneming specieafvoer
Bestek 16El/07/19 – nr. 18 in bijlage 1

Onder post 6 van de opmetingsstaat is voor de afvoer en behandeling van grondspecie categorie 4 een vermoedelijke hoeveelheid van 1.000 ton voorzien. De werkelijke hoeveelheid grondspecie categorie 4 steeg tot 5.879,42 ton, afkomstig van een oude stortplaats gelegen langs de Scheldedijk te Kruibeke, waardoor een verrekening van 429.315 euro in meer moest worden opgemaakt. De inschrijvingsprijs van de aannemer voor post 6 lag hoog: 73,02 euro/ton. De tweede, derde en vierde geklasseerde inschrijvers schreven voor post 6 in met respectievelijk 48 euro/ton, 42 euro/ton en 42 euro/ton. Het verschil tussen de inschrijvingsprijs van de laagste aannemer voor post 6 en die van de overige inschrijvers doet vermoeden dat het hier een speculatieve prijs betrof. Het mogelijk speculatieve karakter van de post werd echter niet in vraag gesteld: W&Z heeft geen prijsverantwoording gevraagd aan de laagste inschrijver voor het prijsverschil. Wordt de werkelijke hoeveelheid van 5.879,42 ton grondspecie berekend met de inschrijvingsprijs van de tweede, derde en vierde geklasseerde inschrijvers, dan zou de oorspronkelijk laagste inschrijver niet meer de laagste zijn geweest, ook niet meer de op een na laagste en zelfs niet de op twee na laagste.

- Aanneming herstellingswerken Spijkerbrug (W15) in de N9 Aalst-Gent over de Ringvaart (Zuidervak) te Melle
Bestek 16EGGE/06/38 – nr. 21 in bijlage 1

De oorspronkelijke hoeveelheid van 350 eenheden werd 2 keer verhoogd met respectievelijk 1.050 en 742 eenheden. Rekening houdend met de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden, is de oorspronkelijk laagste inschrijver niet meer de laagste, maar daarentegen de duurste van de zes inschrijvers. De wijziging in rangorde is hoofdzakelijk te wijten aan de prijs voor betonherstelling, waarvoor de geselecteerde inschrijver de hoogste prijs van alle inschrijvers had ingediend: 25 euro. Rekening houdend met de prijs voor die post van de op een na (19,5 euro), op twee na (14,8 euro) en op drie na (12 euro) laagste inschrijver, kan de vraag worden gesteld naar het speculatieve karakter van die prijs: hij ligt 62% hoger dan het gemiddelde van de op een na, op twee na en op drie na laagste inschrijver. W&Z heeft die prijs echter niet in vraag gesteld.

4.2.2 Herziening van eenheidsprijzen

Overheidsopdrachten voor aanneming van werken zijn vaak opdrachten volgens prijslijst: door de forfaitaire eenheidsprijzen op de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden toe te passen, staat het te betalen bedrag vast. Het is inherent aan dergelijke opdrachten dat de werkelijk uit-

gevoerde hoeveelheden kunnen verschillen van de vermoedelijke hoeveelheden in het bestek, zowel in meer als in min. Toch mogen vermoedelijke hoeveelheden niet onbeperkt worden overschreden. Als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden de vermoedelijke hoeveelheden in belangrijke mate overschrijden, komt de relevantie van de georganiseerde mededinging immers in het gedrang³⁰.

In zijn 143e Boek 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 hoeveelheid³¹. Het Rekenhof berekende verder dat in een aantal gevallen de opdrachtgever aan de ogenschijnlijk laagste inschrijver een uiteindelijke prijs heeft betaald die veel hoger lag dan wanneer het de opdracht had gegund aan een duurdere inschrijver. Dezelfde vaststellingen deed het Rekenhof in zijn audit over de verrekeningen bij de aannemingen van wegenwerken³². Het formuleerde toen de aanbeveling dat als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden minstens het drievoud overtreffen van de vermoedelijke hoeveelheden, aanbestedende overheden een herziening van de eenheidsprijzen dienen te bedingen, zeker als de aannemer – rekening houdend met de overschrijdingen – niet langer de laagste inschrijver is. Als ze geen gebruik maken van de herzieningsmogelijkheid, moeten ze dat motiveren.

Rekening houdend met de vroegere bevindingen en aanbevelingen ging het Rekenhof na of in de onderzochte verrekeningen een aanpassing van de eenheidsprijzen heeft plaatsgevonden. Van de 26 geselecteerde aannemingen onderzocht het daartoe 9 aannemingen met posten waarvan de gewijzigde hoeveelheid de voorziene hoeveelheid met minstens het drievoud overschrijdt. Daaruit bleek dat voor geen enkel van de 9 dossiers een aanpassing is gebeurd van de eenheidsprijzen. Nochtans is het financiële belang van de overschrijdingen niet te onderschatten. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende voorbeelden:

- Aanneming Bovenzenne-Vilvoorde. Zennecollector - Fase 2Ca
Bestek BB 96.255Ca – nr. 17 in bijlage 1

Voor de post afvoer van zeefresten was een vermoedelijke hoeveelheid van 200 m³ opgenomen. De inschrijvingsprijs voor die post bedroeg 15,17 euro/m³. Tijdens de uitvoering van de aanneming werd de hoeveelheid opgedreven tot 10.830 m³: een stijging van 5.415%. Hoewel artikel 42, §§ 2, tweede lid en 6, AAV toelaat een nieuwe prijs te bedingen bij een overschrijding van de vermoedelijke hoeveelheid van een post met het drievoud, heeft W&Z geen gebruik gemaakt van die mogelijkheid. Daarentegen heeft het de aannemer – op diens vraag – een meerprijs toegekend op ongeveer de helft van de totale partij zeefresten.

- Aanneming raamovereenkomst voor de afvoer van vervuilde grond
Bestek BB 1236 – nr. 6 in bijlage 1

O.a. de posten 2.1, 4.3 en 4.4 voor de afvoer en verwerking van grondspecie werden met een veelvoud van het drievoud overschreden. Zoals blijkt uit de tabel, had dat een belangrijke financiële impact. Een besteksbepaling heeft echter een aanpassing van de eenheidsprijzen – zoals bepaald door artikel 42, §§ 2, tweede lid en 6, AAV – onmogelijk gemaakt.

³⁰ Zie punt 2.2.

³¹ 143^{ste} Boek van het Rekenhof, Deel I, 1986-1987, p. 121 e.v.

³² Stuk 37-F (2005-2006) – nr. 1, p. 22-24.

Tabel 5: Bestek BB 1236 - Posten met belangrijke overschrijdingen

| Post | Voorziene hoeveelheid | Werkelijk uitgevoerde hoeveelheid | Eenheidsprijs | Bedrag in euro |
|------|-----------------------|-----------------------------------|---------------|----------------|
| 2.1 | 250 | 14.146 | 31 | 438.540 |
| 4.3 | 500 | 7.506 | 55 | 412.876 |
| 4.4 | 250 | 4.200 | 70 | 294.035 |

Het Rekenhof onderzocht voor de 26 geselecteerde dossiers of de inschrijver die oorspronkelijk de laagste offerte had ingediend, ook na een dergelijke wijziging (in meer) van de aanneming de laagste inschrijver is gebleven. Het onderzoek toont aan dat voor vijf aannemingen de inschrijver die oorspronkelijk de laagste regelmatige offerte had ingediend, niet meer de laagste inschrijver is. In twee gevallen is de aannemer nu de op één na laagste, in twee gevallen de op drie na laagste en in één geval zelfs de op vijf na laagste inschrijver.

- Aanneming Bovenzenne-Vilvoorde. Zennecollector - Fase 2Ca
Bestek BB 96.255Ca – nr. 17 in bijlage 1: van laagste naar op een na laagste.
- Aanneming herstellingswerken Spijkerbrug (W15) in de N9 Aalst-Gent over de Ringvaart (Zuidervak) te Melle
Bestek 16EGGE/06/38 – nr. 21 in bijlage 1: van laagste naar op vijf na laagste (en bijgevolg duurste inschrijver).
- Aanneming Raamovereenkomst voor het afvoeren van vervuilde grond
Bestek BB 1236 – nr. 6 in bijlage 1: van laagste naar op een na laagste.
- Aanneming Groenonderhoud 2006 District 1, Gent, pachtjaar 3
Bestek 16EGGE/06/09 – nr. 20 in bijlage 1: van laagste naar op drie na laagste.
- Aannemingsopdracht specieafvoer
Bestek 16EI/07/19 – nr. 18 in bijlage 1: van laagste naar op drie na laagste.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat bij twee aannemingen het bestek een aanpassing van de eenheidsprijzen onmogelijk maakte bij het overschrijden van het drievoud, zoals voorzien door artikel 42, §§ 2, 2^e lid en 6, AAV³³. Een dergelijke besteksbepaling klemt des te meer als blijkt dat de laagste inschrijver niet meer de laagste was of sprake kon zijn van speculatieve prijzen.

In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen van het Rekenhof stelde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat zijn agentschap een algemene instructie zal uitvaardigen over de toepassing van artikel 42, §2, 2^e lid van de AAV.

4.2.3 Onderhandse opdrachten

Bij diverse onderzochte aannemingen bleken verrekeningen in werkelijkheid verdoken onderhandse opdrachten te zijn, die normaal aan de mededinging hadden moeten worden onderworpen. De aanwending van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is immers maar toegelaten in de uitzonderingsgevallen opgenomen in artikel 17, §2, Overheidsopdrach-

³³ Aanneming raamovereenkomst voor de afvoer van vervuilde grond (bestek BB 1236, artikel 7.3) en aanneming specieafvoer (bestek 16EI/07/19, artikel 7):
De vastgestelde eenheidsprijzen blijven van toepassing tot op het einde van de lopende uitvoeringstermijn wat ook het bedrag moge zijn van de bestelling.

tenwet van 24 december 1993. Die uitzonderingsgevallen moeten overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie strikt en beperkend worden geïnterpreteerd³⁴.

Het onwettig gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking vloeide vaak voort uit het niet tijdig opstarten van een nieuwe aanbestedingsprocedure door W&Z³⁵.

4.2.4 Advies van de afdeling ATO

In een aantal aannemingen werd het advies van de afdeling ATO niet ingewonnen, hoewel dat door omzendbrief OW2000/3 wordt opgelegd³⁶:

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde. Onderhoud van dijken, oevers, gronden, grachten, verhardingen en grondbermen door maaien van gras en distels en kappen van hout Bestek BB 1583 – nr. 26 in bijlage 1
- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde – Kanaal Leuven-Dijle – Netekanaal. Opruimen van allerlei drijvend en aangespoeld hout en vuil aan de oevers Bestek BB 1567 – nr. 25 in bijlage 1
- Aanneming verwijderen van invasieve plantenexoten op en langs de waterweg – Perceel 3: district 5 – Kanalen Oost, district 6 – Kanalen West en district 7 - IJzer Bestek 16EGGE/08/11-P3 – nr. 11 in bijlage 1
- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde. Opdracht voor de uitvoering van werken onder water en dringende tussenkomsten van duikers – Pachtjaar 1 Bestek BB 1356 – nr. 1 in bijlage 1

In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen van het Rekenhof stelde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat zijn agentschap - conform de beslissing van het Managementcomité van W&Z van 17 januari 2011 - verder het prijstechnische advies van ATO zal inwinnen, zoals voorzien in de omzendbrief MOW 2010/01 van 21 december 2010.

4.3 Conclusies

- Enkele aannemingen doen vermoeden dat werd ingeschreven met speculatieve prijzen. W&Z heeft die prijzen echter niet in vraag gesteld.

³⁴ Vaste rechtspraak van het Hof van Justitie: zaak 199/85, Europese commissie/Italië, inzonderheid punt 14 en conclusies van de advocaat generaal; zaak C-328/92, Europese commissie/Spanje, punten 15-16; zaak C-324/93, Evans Medical, punt 48, zaak C-318/94, Europese commissie/Duitsland, punt 13; gevoegde zaken C-20/01 en C-28/01, Europese commissie/Duitsland, punt 58; zaak C-385/02, Europese commissie/Italië, punt 19 en conclusies van de advocaat generaal, punt 30; zaak C-340/02, Europese commissie/Frankrijk, punt 38; zaak C-126/03, Europese commissie/Duitsland; zaak C-84/03, Europese commissie/Spanje; zaak C-394/02, Europese commissie/Griekenland, punt 33; zaak C-337/05, Europese commissie/Italië, punten 57-58; zaak C-157/06; Europese commissie/Italië, punt 23.

³⁵ Zie punt 3.1.10 voor voorbeelden.

³⁶ Op grond van omzendbrief OW2000/3 dienen de volgende dossiers aan de ATO te worden voorgelegd: De verrekeningen die overeengekomen prijzen bevatten, als het bedrag in meer van de werken gelijk is aan of groter is dan 75.000 euro, ongeacht het eindbedrag van de verrekening. De verrekeningen waarvan de som van het bedrag van alle posten met overeengekomen prijzen in meer, gecumuleerd over alle voorgaande verrekeningen (goedgekeurd en voorgelegd) en de voorgelegde verrekening, 15% van het goedgekeurde inschrijvingsbedrag overschrijdt en minstens 75.000 euro bedraagt. De eindverrekeningen waarvan de som van het bedrag van alle posten in meer (inschrijvingsbedrag en overeengekomen prijzen), meer dan 15% bedraagt van het goedgekeurde inschrijvingsbedrag. Als, overeenkomstig dienstorder LI98/30 van 30 april 1998, het totale bedrag van voorbehouden sommen dat in de vorderingsstaten wordt aangerekend, meer bedraagt dan 75.000 euro. De overeenkomsten afgesloten bij wijze van onderhandelingsprocedure voor zover het bedrag van de totale opdracht gelijk is aan of groter is dan 75.000 euro.

- W&Z vraagt geen herziening van de eenheidsprijs voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtreft van de vermoedelijke hoeveelheid. Dat klemt des te meer als de aannemer niet meer de laagste inschrijver is als met de overschrijdingen rekening wordt gehouden. Bij een aantal aannemingen maakte het bestek een aanpassing van de eenheidsprijzen overigens onmogelijk.
- Bij diverse onderzochte aannemingen bleken verrekeningen in werkelijkheid verdoken onderhandse opdrachten te zijn die aan de mededinging hadden moeten worden onderworpen.
- In een aantal aannemingen werd het vereiste advies van de afdeling ATO niet ingewonnen.

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 de gevraagde betalingen, zijns inziens, rechtvaardigt. De aanbestedende overheid ziet de door de aannemer ingediende staat van werken na en brengt daarin eventueel verbeteringen aan. Als er niet tussen de partijen overeengekomen eenheidsprijzen in voorkomen, stelt zij die prijzen ambtshalve vast, met behoud van alle rechten van de aannemer. De aannemer wordt betaald binnen de 60 kalenderdagen vanaf de dag waarop de aanbestedende overheid de verklaring van schuldvordering heeft ontvangen (artikel 15, §1, AAV). Als die betalingstermijn wordt overschreden, heeft de aannemer, van rechtswege en zonder ingebrekestelling, recht op de betaling van interesten (artikel 15, §4, AAV)³⁷.

Aanbestedende overheden moeten ervoor zorgen dat de doorlooptijd van verrekeningen-dossiers tot een minimum worden teruggebracht om verwijlinteressen te beperken. Waar mogelijk moet gebruik worden gemaakt van ramingsstaten. Om vertraging bij de betaling te beperken, moeten aanbestedende overheden zo vlug mogelijk overgaan tot betaling van het onbetwiste gedeelte van de vorderingsstaat, waar vereist na advies van de ATO. Zo nodig moeten ze de verrekening ambtshalve goedkeuren, zodat de vastlegging en betaling definitief kunnen worden geregeld.

5.2 Omvang van de verwijlinteressen

Voor alle in 2009 en 2010 opgeleverde aannemingen heeft W&Z 950.725 euro aan verwijlinteressen betaald. In 2009 ging het om 333.259 euro en in 2010 om 617.466 euro.

In 13 van de 26 grondig onderzochte aannemingen betaalde W&Z verwijlinteressen en dit voor een totaal bedrag van 699.289 euro: 295.548 euro in 2009 en 403.741 euro in 2010. De 26 geselecteerde aannemingen genereerden aldus 73,6% van de verwijlinteressen veroorzaakt door alle 261 in 2009 en 2010 opgeleverde aannemingen.

Voor een aantal aannemingen³⁸ die nog dateren van vóór de oprichting van W&Z, werden ook verwijlinteressen betaald door de afdeling Boekhouding en Begroting van het toenmalige ministerie van de Vlaamse Gemeenschap³⁹. Voor de 13 bovenvermelde dossiers gaat het om 18.374 euro: 4.556 euro voor 2 aannemingen opgeleverd in 2009 en 13.818 euro voor 1 aanneming opgeleverd in 2010.

Voor deze 13 aannemingsdossiers hebben W&Z en de afdeling Boekhouding en Begroting dus samen in totaal 717.663 euro aan verwijlinteressen betaald, zoals blijkt uit de onderstaande tabel, waarvan 300.104 euro in 2009 en 417.559 euro in 2010.

³⁷ Ter informatie bedraagt deze interestvoet voor het tweede semester 2011 8,5%.

³⁸ Namelijk de aannemingen Lokanaal - Plaatselijk aanbrengen van ecologische oeververdediging op de linkeroever tussen Fintele en Veurne (bestek 16/EH/03/21), Noorderwal te Deinze. Inrichting (fase 2) en verruiming vaargeul (bestek 16EGGE/03/41) en Zeeschelde te Kruibekke. Bouw van ringdijken (bestek 16EI/00/50).

³⁹ Het agentschap W&Z werd opgericht bij decreet van 2 april 2004. Het decreet is in werking getreden op 30 juni 2004.

Tabel 6: Overzicht van betaalde verwijlinteresten op geselecteerde dossiers

| Bestek | Inschrijvings- bedrag in euro | Bedrag verwijl- interesten in euro | Verwijlinteresten/ inschrijvingsbedrag |
|---------------|-------------------------------------|--|---|
| BB1271 | 905.418 | 3.366 | 0,4% |
| 16EI/05/22 | 606.784 | 4.241 | 0,7% |
| 16EI/00/50 | 1.945.363 | 13.818 | 0,7% |
| BB1567 | 124.185 | 1.219 | 1,0% |
| 16EI/09/08 | 1.401.500 | 17.120 | 1,2% |
| BB1214 | 3.706.950 | 72.913 | 2,0% |
| BB1402 | 688.775 | 13.564 | 2,0% |
| BB1201 | 324.785 | 13.113 | 4,0% |
| 16EI/07/19 | 283.792 | 18.720 | 6,6% |
| 16EGGE/03/41 | 302.663 | 22.558 | 7,5% |
| BB1057 | 532.892 | 52.503 | 9,9% |
| BB1224 | 1.065.928 | 280.846 | 26,3% |
| 16EH/03/21 | 734.031 | 203.682 | 27,7% |
| Totaal | 12.623.066 | 717.663 | 5,7% |

Voor alle 13 aannemingsdossiers maken de verwijlinteresten gemiddeld 5,7% uit van het oorspronkelijk inschrijvingsbedrag. Bij 3 aannemingsdossiers bereikt het bedrag aan verwijlinteresten tussen de 5 en 10% van het inschrijvingsbedrag. Bij 2 aannemingen wordt zelfs een percentage van 26,3% en 27,7% van het inschrijvingsbedrag bereikt.

5.3 Oorzaken

De lange doorlooptijden van sommige verrekeningen en de bijgevolg laattijdige betaling van de aannemer hebben het bedrag aan verwijlinteresten sterk doen oplopen. W&Z stelt dat de verwijlinteresten in hoofdzaak worden veroorzaakt door discussies tussen het agentschap en de aannemers over de overeen te komen prijzen voor in het bestek niet opgenomen werken. Die discussies leiden ertoe dat verrekeningen vaak pas veel later worden betaald.

Het Rekenhof heeft de doorlooptijden van de verrekeningen onderzocht voor de aannemingsdossiers die zowel in absolute cijfers als pro rata de belangrijkste verwijlinteresten veroorzaken. Het heeft daartoe de aannemingsdossiers geselecteerd waarvan het gecumuleerde bedrag aan verwijlinteresten 15.000 euro belooft én waarvan de interesten minimaal 5% uitmaken van het inschrijvingsbedrag. Vijf dossiers beantwoordden aan die criteria:

- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde-Grimbergen. Realiseren van milieuvriendelijke oever – Fase 4
Bestek BB 1224 – nr. 16 in bijlage 1
280.846 euro verwijlinteresten of 26,3% van het inschrijvingsbedrag van 1.065.928 euro
Voor de verrekeningen vanaf 50.000 euro varieert de doorlooptijd van 293 tot 682 dagen. W&Z wijt de vertraging en het hoge bedrag aan verwijlinteresten o.a. aan personeelsverloop binnen de afdeling, wat aanleiding gaf tot vertragingen bij de opmaak van de verrekeningen. Het agentschap stelt dat *het dossier administratief afhandelen een opdracht is gebleken waar zekere tijd overheen ging*⁴⁰.
- Aanneming Lokanaal. Plaatselijk aanbrengen van ecologische oeververdediging op de linkeroever tussen Fintele en Veurne

⁴⁰ Brief van W&Z van 29 juni 2011 over dossier BB1224.

Bestek 16 EH/03/21 – nr. 3 in bijlage 1

203.682 euro verwijlinteressen of 27,7% van het inschrijvingsbedrag van 734.031 euro
De verwijlinteressen werden veroorzaakt door de laattijdige betaling van de verrekeningen: 2 jaar (verrekening nr. 1) en 3 jaar (verrekeningen nr. 2 en 3) na de voorlopige oplevering. Volgens W&Z hebben de onderhandelingen met de aannemer en de administratieve verwerking redelijk wat tijd gevraagd⁴¹.

- Aanneming specieafvoer
Bestek 16EI/07/19 – nr. 18 in bijlage 1
18.720 euro verwijlinteressen of 6,6% van het inschrijvingsbedrag van 283.792 euro
De door de aannemer opgegeven eenheidsprijs voor de afvoer van grond werd door de ATO ongunstig geadviseerd. De verdere onderhandeling over de prijs heeft veel tijd in beslag genomen. De vorderingsstaat werd uiteindelijk met 237 dagen vertraging uitbetaald.
- Aanneming Noorderwal te Deinze. Inrichting (fase 2) en verruiming vaargeul
Bestek 16EGGE/03/41 – nr. 4 in bijlage 1
22.558 euro verwijlinteressen of 7,5% van het inschrijvingsbedrag van 302.663 euro
De goedkeuring van de verrekeningen sleepte lang aan, wat voor sommige vorderingsstaten aanleiding gaf tot 1 à 2 jaar achterstand van betaling.
- Aanneming Zeekanaal Brussel-Schelde-Humbeek. Bouwen van een milieuvriendelijke oever - Fase 2
Bestek BB 1057 – nr. 7 in bijlage 1
52.503 euro⁴² verwijlinteressen of 9,9% van het inschrijvingsbedrag van 532.892 euro
Het bedrag aan verwijlinteressen is het gevolg van vertragingen in de betalingen die voor sommige belangrijke vorderingsstaten tot 4 à 5 jaar opliepen.

In het algemeen wijt W&Z de omvangrijke verwijlinteressen aan de discussies met de aannemers omtrent de prijzen van meerwerken of onvoorziene werken waardoor de administratieve en budgettaire regularisatie van de meerwerken vertraging oploopt⁴³ of stelt ze kortweg dat de oorzaak van verwijlinteressen te wijten is aan de opmaak van verrekeningen⁴⁴.

5.4 Door W&Z genomen remediëringsmaatregelen

Op 20 oktober 2006 heeft W&Z dienstorder W&Z/COO 2006/06 uitgevaardigd om betalingsachterstand bij overheidsopdrachten te voorkomen en verwijlinteressen te beperken. Daarin zijn o.a. de volgende maatregelen opgenomen:

- het gebruik van de post *voorbehouden som* in de bestekken⁴⁵,

⁴¹ E-mail van 27 juli 2011 van W&Z over dossier 16EH/03/21.

⁴² In de listings bezorgd door W&Z wordt 52.421 euro vermeld als verwijlinterrest op deze aanneming. Na correctie van een rekenfout werd dat 52.503 euro.

⁴³ Brief van 6 juli 2011 van de algemeen directeur van W&Z.

⁴⁴ E-mail van 14 juli 2011 van gedelegeerd bestuurder van W&Z. In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen van het Rekenhof verwijst de gedelegeerd bestuurder naar twee bijkomende oorzaken van verwijlinteressen: enerzijds waren in periode augustus–december 2009 geen ordonnanceringskredieten beschikbaar met laattijdige betalingen tot gevolg. Anderzijds werden in dezelfde periode binnen de Vlaamse overheid bewarende maatregelen ingevoerd met het blokkeren van vastleggingskredieten als neveneffect. Dit had tot gevolg dat contractwijzigingen niet tijdig konden worden vastgelegd.

⁴⁵ In sommige bestekken wordt in een post voorbehouden som voorzien, die door de inschrijvers verplicht in hun offerte moet worden overgenomen. Het is een werkwijze die werd ingevoerd om het de leidende ambtenaar mogelijk te maken in de uitvoering van de opdracht aan de aannemer kleinere onvoorziene prestaties op te dragen, zonder dat daarvoor een verrekening moet worden opgesteld en een uitgave vooraf moet worden vastgesteld.

- de opmaak van ramingsstaten⁴⁶,
- de opmaak van een verrekening voor het onbetwiste deel van de vordering⁴⁷.

Voor de vijf geselecteerde aannemingsdossiers heeft het Rekenhof nagegaan of, en zo ja in welke mate, de afdelingen van W&Z gevolg hebben gegeven aan de instructies uit dienstorder W&Z/COO 2006/06. Tabel 7 geeft een overzicht van de vaststellingen.

Tabel 7: Inachtnaeme dienstorder W&Z/COO 2006/06

| Bestek | BB1224 | 16EH/03/21 | 16EI/07/19 | 16EGGE/03/41 | BB1057 |
|---|--------|------------|------------|--------------|--------|
| Post voorbehouden som in bestek opgenomen | ja | ja | ja | ja | ja |
| Opmaak ramingsstaat | ja | neen | neen | neen | ja |
| Opmaak verrekening voor onbetwiste deel vordering | neen | ja | neen | ja | neen |

Uit de tabel blijkt het volgende:

- Het gebruik van de post voorbehouden som is ingeburgerd. Bij elk van de vijf dossiers werd de post opgenomen in de bestekken. Gelet op de aard en finaliteit van de bestekspost zijn de bedragen altijd beperkt, want ze zijn bestemd om kleine onvoorziene uitgaven te dekken.
- Slechts in twee van de vijf dossiers werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid een ramingsstaat op te stellen. De toepassing ervan verloopt niet vlekkeloos. Zo werd bij bestek BB1224 (nr. 16 in bijlage 1) pas een ramingsstaat opgemaakt als de werken zijn uitgevoerd en de aannemer de vorderingsstaten heeft ingediend. Bij bestek BB1057 (nr. 7 in bijlage 1) werd in 2003 een ramingsstaat opgemaakt van 187.988 euro. Het bedrag van de uiteindelijke verrekening, goedgekeurd in 2007, bleek echter veel hoger te zijn, nl. 324.787 euro.
- Slechts in twee van de vijf dossiers (bestek 16EH/03/21 en bestek 16 EGGE/03/41 – nrs. 3 en 4 in bijlage 1) werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid een verrekening goed te keuren voor het onbetwiste deel van de vordering.

Hoewel een doorgedreven en consequente aanwending van de maatregelen en voorschriften uit dienstorder W&Z/COO 2006/06 de verwijlinteressen in belangrijke mate kan terugdringen, werd de dienstorder in de geselecteerde dossiers nog onvoldoende toegepast wat betreft het gebruik van ramingsstaten en de goedkeuring van het onbetwiste deel van de vordering.

W&Z heeft in 2010 de dienstorder W&Z/2010/5 uitgevaardigd dat voorschriften bevat om bisstaten in te dienen en te aanvaarden⁴⁸. Omdat de dienstorder dateert van 9 september 2010 was de eventuele invloed ervan op de verwijlinteressen nog niet duidelijk in de geselecteerde dossiers.

In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen van het Rekenhof stelde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat zijn agentschap de voorbije jaren inspanningen heeft gedaan om

⁴⁶ Voor wijzigingen aan de aanneming die leiden tot meerwerken is het belangrijk zo spoedig mogelijk de kredieten te reserveren. Daartoe moet een ramingsstaat met voorlopig geraamde hoeveelheden worden goedgekeurd en vastgelegd. Naderhand volgt een verrekening ter regularisatie van de ramingsstaat.

⁴⁷ In geval van discussies met de aannemer over nieuwe verrekeningsprijzen draagt de dienstorder op dat alvast het onbetwiste deel van de meerwerken aan de aannemer moet worden betaald.

⁴⁸ Bisstaten zijn vorderingsstaten die de aannemer indient voor meerwerken die niet zijn opgenomen in het bestek en waarvoor vaak nog geen prijzen zijn overeengekomen.

verwijlinteresten terug te dringen en dat de beperking van verwijlinteresten bij de uitvoering van overheidsopdrachten voor W&Z een prioriteit blijft. In het kader van het systeem van organisatiebeheersing zal volgens de gedelegeerd bestuurder worden nagegaan of voor de afhandeling van de verrekeningen en de beperking van verwijlinteresten nieuwe of aangepaste voorschriften nodig zijn. Eveneens wordt met vertegenwoordigers van de sector waterbouw een gezamenlijk initiatief opgestart om na te gaan op welke wijze de looptijd van het behandelen van verrekeningen kan worden gereduceerd.

5.5 Conclusies

- Op de in 2009 en 2010 opgeleverde aannemingen van werken heeft W&Z in totaal een klein miljoen euro aan verwijlinteresten betaald. De verwijlinteresten zijn in belangrijke mate te wijten aan de lange doorlooptijden van sommige verrekeningen en de daaruit voortvloeiende laattijdige betaling van de aannemer.
- Hoewel W&Z in 2006 een dienstorder heeft uitgevaardigd om betalingsachterstanden te voorkomen en verwijlinteresten te beperken, is bij dossiercontrole gebleken dat de afdelingen van W&Z bij de afhandeling van verrekeningendossiers nog onvoldoende rekening houden met de voorgeschreven instructies

Rapporterings- en beleidsinstrumenten

Hoofdstuk

6

Uit de vorige hoofdstukken bleek dat het verrekeninggedrag van W&Z voor verbetering vatbaar is. Het Rekenhof ging daarom na of W&Z over coherente instructies, procedures en opvolgingssystemen beschikt die een corrigerende werking hebben op het verrekeninggedrag van de afdelingen en of die het mogelijk maken het traject van de verrekeningen vanaf een vroeg stadium op te volgen, o.a. met het oog op een beperking van de doorlooptijden.

6.1 Instructies, procedures en opvolgingssystemen

W&Z bezorgde het Rekenhof een overzicht van de instructies, procedures en opvolgingssystemen waarover het beschikt om het verrekeninggedrag van de afdelingen te monitoren en te remediëren.

IKZ-procedures

Het tijdig opmaken van ramingsstaten en verrekeningen is opgenomen in de IKZ-procedure *Opvolging uitvoering* van het proces *Investeren*. In het kader van die procedure is een werkinstructie in opmaak over contractwijzigingen, die o.m. voorschriften zal bevatten aangaande de juridische principes en de administratieve regeling van verrekeningen.

Dienstorders

Dienstorder W&Z/COO 2006/06 van 20 oktober 2006 bevat een aantal maatregelen om vertragingen bij de betaling van meerwerken en de daaraan verbonden verwijlinteressen terug te dringen (zie 5.4).

Met dienstorder W&Z/2008/04 van 28 januari 2008 werden nadere instructies gegeven om het principiële akkoord aan te vragen voor de uitvoering van meerwerken waarvan de goedkeuring de bevoegdheid van het afdelingshoofd overschrijdt.

Dienstorder W&Z /2010/5 van 9 september 2010 bevat een aantal maatregelen voor het omgaan met bisstaten.

Instructies

Om de voorstellen aan de raad van bestuur, gedelegeerd bestuurder of algemeen directeur degelijk te onderbouwen, werden binnen W&Z instructies uitgevaardigd (*Hoofdlijnen procedures*) over het stramen dat in de begeleidende nota's moet worden gevolgd. De instructies gelden ook voor de nota's waarin verrekeningen ter goedkeuring worden voorgelegd. De verplichte rubrieken moeten ervoor zorgen dat de nodige elementen zijn overwogen om de beslissing te nemen en dat de verrekening op technisch, juridisch en budgettair vlak wordt verantwoord.

Opvolgingssystemen

Een globaal opvolgingstelsel om het traject van de verrekeningen op te volgen is binnen W&Z niet beschikbaar. Elke territoriale afdeling heeft wel haar eigen methodes en interne afspraken om de afhandeling van de verrekeningen op te volgen.

Rapporterings- en ondervragingsmogelijkheden gegevensbanken

Tot nu toe zijn bij W&Z geen gegevensbanken beschikbaar die het mogelijk maken de verrekeningen tijdens de uitvoering op te volgen. De huidige Delta-applicatie registreert voor de

verrekeningen alleen de datum van opmaak en de datum van goedkeuring. In de applicatie eDelta, die vanaf februari 2012 operationeel moet zijn, is het wel de bedoeling de belangrijkste gegevens op te nemen, zodat zij deel kunnen uitmaken van de rapportering.

Het financieel systeem AXI van W&Z en het opvolgingssysteem van de vastleggingen bij de afdeling Coördinatie maken het mogelijk op ieder ogenblik een overzicht te verkrijgen van de geboekte vastleggingen voor verrekeningen.

Na de uitvoering van de werken worden binnen W&Z de verrekeningen geïnventariseerd door middel van de verrekeningsindex. Die rapporteringstool bevat de volgende elementen:

- Een overzicht van alle verrekeningen van de opgeleverde aannemingen⁴⁹.
- Het percentage van het gecumuleerde bedrag van alle verrekeningen ten opzichte van het globale offertebedrag van de opgeleverde aannemingen, ingedeeld per afdeling en per aard van de aanneming.
- Het percentage verrekeningen dat onder een percentage ligt dat voor W&Z aanvaardbaar is.
- Het gemiddelde percentage aan verrekeningen vanaf de meting in januari 2008.
- Het percentage aan herzieningen per aanneming ten opzichte van het globale offertebedrag.

De resultaten van de verrekeningsindex worden driemaandelijks voorgelegd aan het managementcomité van W&Z. Halfjaarlijks wordt ook aan de raad van bestuur van het agentschap gerapporteerd. De gedetailleerde gegevens van de verrekeningsindex worden verder aan de betrokken afdelingen bezorgd voor hun respectieve aannemingen.

6.2 Beoordeling

W&Z beschikt over diverse instrumenten om de verrekeningen op te volgen, zowel tijdens als na de uitvoering van de werken. Er zijn procedures uitgewerkt voor een systematische, georganiseerde rapportering over de verrekeningen en hun financiële en administratieve afhandeling, zodat de verantwoordelijke ambtenaren in staat zouden moeten zijn tijdig de knelpunten te detecteren en te verhelpen. Rekening houdend met de vaststellingen die in de vorige hoofdstukken aan bod kwamen, moet het Rekenhof echter besluiten dat de instrumenten en procedures het verrekeningengedrag van W&Z in de praktijk weinig bijsturen. Zoals vastgesteld in hoofdstuk 3, is de voornaamste bron van verrekeningen bij W&Z een suboptimale voorbereiding van de aannemingen. W&Z moet dan ook niet alleen beschikken over een functioneel monitorings- en opvolgingssysteem van de verrekeningen, maar vooral aandacht besteden aan een betere voorbereiding van de aanbestede aannemingen.

In zijn reactie van 9 maart 2012 op de bevindingen van het Rekenhof stelde de gedelegeerd bestuurder van W&Z dat het werken met procedures en dienstorders altijd een implementatieperiode nodig heeft. In het kader van het systeem van organisatiebeheersing zal wel worden nagegaan op welke wijze aanpassing en bijsturing van de bestaande instructies, procedures en opvolgingsystemen kunnen worden doorgevoerd.

⁴⁹ De aannemingen waarvoor een eindverrekening werd goedgekeurd tijdens dit kwartaal.

In haar brief van 14 juni 2012 stelde de minister van Mobiliteit en Openbare Werken dat W&Z prioriteit dient te geven aan het activeren van de bestaande richtlijnen, procedures en opvolgingssystemen en desgevallend het aanpassen en bijsturen ervan. Zij deelde mee dat binnen het beleidsdomein MOW op haar initiatief een juridische werkgroep werd samengesteld waaraan zowel vertegenwoordigers van het departement, de IVA's en de EVA's deelnemen en waarin het stroomlijnen van dienstorders, omzendbrieven en andere instrumenten over de verschillende entiteiten heen, ongeacht de rechtspersoon, wordt geconcretiseerd.

6.3 Conclusie

Hoewel W&Z beschikt over diverse instructies, procedures en opvolgingssystemen om de verrekeningen te monitoren en te remediëren, blijkt uit de omvang van het cumulatieve verrekeningengedrag en de op de verrekeningen geënte interestbedragen dat het instrumentarium niet volstaat of minstens onvoldoende is geactiveerd en/of wordt in acht genomen.

Algemene conclusie

Hoofdstuk



In 2009 en 2010 werden 261 aannemingen van werken in de waterwegenbouw opgeleverd voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 102,6 miljoen euro. Daarop heeft W&Z – na saldering van de verrekeningen in meer en min – een bedrag van 10,4 miljoen euro aan verrekeningen betaald, of 10,1% ten opzichte van het inschrijvingsbedrag. Zonder saldering bedraagt het verrekeningenpercentage 63%, wat wijst op belangrijke wijzigingen van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan. Door hun omvang hebben sommige uitbreidingen – met meerwerkenpercentages tot 214% - het economische evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de aannemer gewijzigd. Dat vormt een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging en ondermijnt het wettelijk vastgelegd principe van de forfaitaire prijs.

Doorlichting van 26 aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen heeft tekortkomingen van W&Z aan het licht gebracht, met name een suboptimale voorbereiding van de aannemingen. De verrekeningen dekken de vaak belangrijke overschrijding van de in het bestek geraamde hoeveelheden, alsook de wijzigingen en uitbreiding van de werken tijdens de uitvoering ervan. Vaak steunen ze op de buiten mededinging overeengekomen prijzen van OP-posten. Regelmatig terugkerende tekortkomingen in de voorbereiding zijn o.a. onzorgvuldig doorgevoerd geotechnisch of milieutechnisch grondonderzoek, onzorgvuldige opmaak van bestekken, gebrekkige technische voorstudie, laattijdig aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning, laattijdige onteigening en laattijdig opstarten van een gunningsprocedure. Bij diverse onderzochte aannemingen bleken verrekeningen in werkelijkheid verdoken onderhandse opdrachten te zijn, die W&Z aan de mededinging had moeten onderwerpen.

Bij enkele aannemingen heeft W&Z niet opgemerkt dat de aannemer vermoedelijk heeft ingeschreven met speculatieve prijzen. Verder vroeg het agentschap geen herziening van de eenheidsprijs voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtreft van de vermoedelijke hoeveelheid. Dat klemde des te meer als – rekening houdend met de overschrijdingen – de aannemer niet meer de laagste inschrijver is. In enkele dossiers maakte het bestek een aanpassing van de eenheidsprijzen overigens onmogelijk. Tot slot werd bij een aantal aannemingen het opgelegde advies van de afdeling ATO niet ingewonnen.

Op de in 2009 en 2010 opgeleverde aannemingen van werken heeft W&Z in totaal een klein miljoen euro aan verwijlinteressen betaald. De verwijlinteressen zijn in belangrijke mate te wijten aan de lange doorlooptijden van sommige verrekeningen en de daaruit voortvloeiende laattijdige betaling van de aannemer. Hoewel W&Z in 2006 een dienstorder heeft uitgevaardigd om betalingsachterstanden te voorkomen en verwijlinteressen te beperken, is bij dossiercontrole gebleken dat de afdelingen van W&Z nog onvoldoende rekening houden met de voorgeschreven instructies bij de afhandeling van verrekeningendossiers.

W&Z beschikt weliswaar over diverse instructies, procedures en opvolgingssystemen om verrekeningen te monitoren en te remediëren, maar de omvang van het cumulatieve verrekeningsgedrag en de bijbehorende interestbedragen geven aan dat het instrumentarium beter kan uitgebouwd en geactiveerd worden.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

8

- W&Z moet zijn aannemingen zorgvuldiger voorbereiden, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbestedingsklaar zijn bij de start van een gunningsprocedure. Dat betekent dat het agentschap onder meer moet zorgen voor een zorgvuldige opmaak van de bestekken met preciezere geraamde hoeveelheden, voor degelijke en onderbouwde technische voorstudies, alsook gedegen geotechnische of milieutechnische grondonderzoeken, en dat het stedenbouwkundige vergunningen tijdig moet aanvragen.
- Een beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is een uitzonderingsprocedure, die W&Z maar mag aanwenden in de gevallen die de Overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993 voorschrijft. De uitzonderingsprocedure is niet gerechtvaardigd bij een onzorgvuldige planning van een gunningsprocedure.
- Als W&Z tijdens de uitvoering van een overheidscontract bijkomende opdrachten toewijst, moet het rekening houden met het restrictieve standpunt dat het Hof van Justitie daarover inneemt: voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht moet – op grond van mededinging – een nieuwe opdracht worden uitgeschreven.
- W&Z moet de als aanvaardbaar beschouwde percentages van verrekeningen in de waterwegenbouw degelijk onderbouwen, bijvoorbeeld door een benchmarking met vergelijkbare gegevens uit de buurlanden.
- Tijdens de gunningsprocedure moet W&Z een gedegen prijsonderzoek doorvoeren, zodat het eventueel speculatieve (eenheids)prijzen tijdig kan opsporen en dergelijke inschrijvingen kan weren.
- W&Z moet de eenheidsprijs heronderhandelen voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtreft van de vermoedelijke hoeveelheid, zeker als – rekening houdend met de overschrijdingen – de aannemer niet meer de laagste inschrijver is. Besteksbepalingen die een mogelijke prijsherziening bij overschrijding van het drievoud uitsluiten, moeten worden geweerd.
- Waar voorgeschreven, moet het prijsadvies van ATO worden gevraagd.
- W&Z moet de doorlooptijden van de verrekeningen en de daaruit voortvloeiende verwijlinteressen terugdringen door bestaande dienstorders en instructies nauwgezet toe te passen en desnoods nieuwe voorschriften uit te vaardigen en toe te passen.
- W&Z moet de diverse instructies, procedures en opvolgingssystemen om verrekeningen te monitoren en te remediëren, verder activeren, verfijnen of aanscherpen.

Reactie van de minister

Hoofdstuk

9

Bij brief van 14 juni 2012 heeft de minister van Mobiliteit en Openbare Werken het Rekenhof haar reacties op het ontwerp van auditrapport bezorgd.

De aanbevelingen over het zorgvuldiger voorbereiden van overheidsopdrachten en het gebruik maken van de uitzonderingsprocedure als gevolg van een onzorgvuldige planning van een gunningsprocedure, heeft de minister volledig onderschreven. Een goede uitwerking van het bestek en het grondig uitvoeren van de voorbereidende studies zijn essentieel om naderhand verrekeningen te voorkomen.

De minister aanvaardde ook de aanbeveling dat zowel de wetgeving als de rechtspraak van het Hof van Justitie rond de wijzigingen tijdens de uitvoering moeten worden nageleefd. Zij deelde mee dat binnen het beleidsdomein MOW een omzendbrief wordt uitgewerkt met als doel de problematiek over de contractwijzigingen te kaderen.

Wat betreft de volgens W&Z aanvaardbaar beschouwde percentages van verrekeningen, zal de minister aan het Rekenhof de resultaten meedelen van een benchmarkingstudie die het agentschap momenteel doorvoert en de door W&Z gehanteerde percentages daaraan toetsen.

Verder was de minister het ermee eens dat tijdens het gunningsonderzoek voldoende aandacht dient te worden besteed aan het onderzoek van de prijzen. W&Z zal daarvoor een beroep doen op de ondersteuning van ATO.

De minister erkende dat W&Z bij een substantiële overschrijding van de vermoedelijke hoeveelheden niet stelselmatig de eenheidsprijzen heronderhandelt. Zij zal het agentschap vragen gevolg te geven aan de aanbeveling van het Rekenhof.

De minister stelde ook dat het agentschap prioriteit dient te geven aan de aanbeveling van het Rekenhof die suggereert de bestaande richtlijnen, procedures en opvolgingssystemen te activeren en desgevallend aan te passen en bij te sturen. De minister vermeldde dat op haar initiatief binnen het beleidsdomein MOW een juridische werkgroep werd samengesteld waaraan zowel vertegenwoordigers van het departement, de IVA's en de EVA's deelnemen en waarin het stroomlijnen van dienstorders, omzendingen en andere instrumenten over de verschillende entiteiten heen, wordt geconcretiseerd.

Tot slot noteerde de minister dat W&Z in het kader van het systeem van organisatiebeheersing verdere acties onderneemt om de doorlooptijd van de verrekeningen (en de daaruit voortvloeiende verwijlinteressen) terug te dringen.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Overzicht van de 26 grondig onderzochte aannemingen

Geselecteerde aannemingsdossiers 2009 (in euro)

| NR | Bestek | Omschrijving | Initieel | Min | Plus | Saldo | Min % | Plus % | Saldo % | Cumulatief % | Verwijlinteresten betaald door W&Z ⁵⁰ | Aant. verr. |
|---------------------|-------------|---|---------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------|---------|---------|--------------|--|-------------|
| 1 | BB 1356 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Opdracht voor het uitvoeren van werken onder water en droogende tussenkomsten van duikers-Pachtjaar 1 | 95.855,00 | - 24.565,00 | 56.950,67 | 32.385,67 | -25,63% | 59,41% | 33,79% | 85,04% | 0 | 1 |
| 2 | 16EI/05/22 | Afleiding Dijkje RO te Mechelen-Herstellingen waterkeringsmuur | 606.784,00 | - 296.333,19 | 1.296.138,55 | 999.805,36 | -48,84% | 213,61% | 164,77% | 262,44% | 4.241,26 | 3 |
| 3 | 16EH/03/21 | Lokanaal - Plaatselijk aanbrengen van ecologische oeververdediging op de linkerover tussen Fintele en Veurne | 734.031,22 | - 33.571,50 | 337.393,00 | 303.821,50 | -4,57% | 45,96% | 41,39% | 50,54% | 200.336,93 | 3 |
| 4 | 16EGE/03/41 | Noordwal te Deinze. Inrichting (fase 2) & vernemen vaargeul | 302.662,50 | - 45.464,32 | 299.972,28 | 254.507,96 | -15,02% | 99,11% | 84,09% | 114,13% | 21.346,9 | 5 |
| 5 | BB 1394 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Willebroek-Herschielderen van de Vredesbrug | 618.627,00 | - 88.736,00 | 346.145,12 | 257.409,12 | -14,34% | 55,95% | 41,61% | 70,30% | 0 | 3 |
| 6 | BB 1236 | Raamovereenkomst voor het afvoeren van vuile grond | 1.028.750,00 | - 655.173,10 | 1.189.565,18 | 534.392,08 | -63,69% | 115,63% | 51,95% | 179,32% | 0 | 1 |
| 7 | BB 1057 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Humbeek-Bouwen van een milieuvriendelijke oever- fase 2 | 532.891,50 | - 167.465,85 | 655.480,52 | 488.014,67 | -31,43% | 123,00% | 91,58% | 154,43% | 52.502,83 | 6 |
| 8 | 16EI/09/08 | Hvg baggeren grondstocks | 1.401.500,00 | 0,00 | 980.579,04 | 980.579,04 | 0,00% | 69,97% | 69,97% | 69,97% | 17.120,24 | 1 |
| Totalen 2009 | | | 5.321.101,22 | - 1.311.308,96 | 5.162.224,36 | 3.850.915,40 | | | | | 295.548,16 | 23 |

⁵⁰ Dit is zonder de verwijlinteresten die voor de dossiers 3,4 en 10 zijn betaald door de afdeling Boekhouding en Begroting van het toenmalige ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Geselecteerde aannemingsdossiers 2010 (in euro)

| NR | Bestek | Omschrijving | Initieel | Min | Plus | Saldo | Min % | Plus % | Saldo % | Cumulatief % | Verwijlinteresten betaald door W&Z | aant. verr. |
|----|-----------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------|---------|---------|--------------|------------------------------------|-------------|
| 9 | BB 1271 | Kanaal Leuven-Dijle-Mechelen-Bouwen van een ingebuisd langskanaal ter hoogte van de Zennegatsluis | 905.418,44 | - 90.110,26 | 331.027,15 | 240.916,89 | -9,95% | 36,56% | 26,61% | 46,51% | 3.366,4 | 2 |
| 10 | 16EI/00/50 | Zeeschelde te Kruibeke : bouw van ringdijken | 1.945.363,08 | - 295.304,25 | 627.221,95 | 331.917,70 | -15,18% | 32,24% | 17,06% | 47,42% | 0 | 2 |
| 11 | 16EGGE/08/11-P3 | Verwijderen van invasieve plantensoorten op en langs de waterweg. Perceel 3: district 5 - Kanalen-Oost, district 6 - Kanalen-West & district 7 - IJzer | 16.150,00 | - 9.710,00 | 13.184,21 | 3.474,21 | -60,12% | 81,64% | 21,51% | 141,76% | 0 | 1 |
| 12 | 16EGGE/06/52 | Dender & Moervaart. Uitvoeren van onderhouds-agitatiebaggerwerken (3de pachtjaar) | 87.720,00 | - 7.174,00 | 33.150,00 | 25.976,00 | -8,18% | 37,79% | 29,61% | 45,97% | 0 | 1 |
| 13 | 16EGGE/04/26 | Kanaal Gent-Oostende. Inrichtingswerken voor begrazing op terreinen te Aalter en Oostkamp | 41.242,15 | - 5.162,10 | 11.658,72 | 6.496,62 | -12,52% | 28,27% | 15,75% | 40,79% | 0 | 2 |
| 14 | BB 1124 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Gemeente Humbeek-Grimbergen-Bouwen van een milieuvriendelijke oever fase III | 1.852.157,40 | - 529.961,61 | 828.789,28 | 298.827,67 | -28,61% | 44,75% | 16,13% | 73,36% | 0 | 6 |
| 15 | BB 1214 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Creëren van een overdiepte t.h.v. het in-steekdok te Grimbergen | 3.706.950,00 | - 849.030,85 | 2.575.988,59 | 1.726.957,74 | -22,90% | 69,49% | 46,59% | 92,39% | 72.913,04 | 4 |
| 16 | BB 1224 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Grimbergen-Realiseren van een milieuvriendelijke oever fase 4 | 1.065.927,71 | - 469.777,60 | 1.493.580,09 | 933.802,49 | -44,07% | 131,68% | 87,60% | 175,75% | 280.846,4 | 4 |

| NR | Bestek | Omschrijving | Initieel | Min | Plus | Saldo | Min % | Plus % | Saldo % | Cumulatief % | Verwijlinteresten betaald door W&Z | aant. verr. |
|----|--------------|---|------------|--------------|------------|------------|----------|---------|---------|--------------|------------------------------------|-------------|
| 17 | BB96.255Ca | Bovenzenne-Vilvoorde-Zennecollector fase 2Ca | 450.744,26 | - 14.153,10 | 486.166,06 | 472.012,96 | -3,14% | 107,86% | 104,72% | 111,00% | 0 | 2 |
| 18 | 16EI/07/19 | Specieefvoer Kanaal Gent-Oostende. Bouwen van een fietser-voetgangersbrug te Beernem | 283.792,00 | - 163.526,39 | 432.170,87 | 268.644,48 | -57,62% | 152,28% | 94,66% | 209,91% | 18.720,47 | 2 |
| 19 | 16EGGE/04/11 | Groenonderhoud 2006. District 1: Gent. P13 Herstellingswerken Spijkerbrug (W15) in de N9 Aalst - Gent over de Ringvaart (Zuidervak) te Melle | 952.444,99 | - 68.966,03 | 640.723,15 | 571.757,12 | -7,24% | 67,27% | 60,03% | 74,51% | 0 | 3 |
| 20 | 16EGGE/06/09 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Kanaalvak Ruitbroek - Hingene. Omlegging naar de Schelde-Deelopdracht 8C | 102.807,70 | - 61.238,65 | 118.332,50 | 57.093,85 | -59,57% | 115,10% | 55,53% | 174,67% | 0 | 2 |
| 21 | 16EGGE/06/38 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Willebroek-Aanleg van een exploitatieweg naar de Oostdijk | 319.852,40 | - 28.743,13 | 160.804,67 | 132.061,54 | -8,99% | 50,27% | 41,29% | 59,26% | 0 | 3 |
| 22 | BB 736 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Ontsluiten van het westelijk deel van het Zuidelijk Eiland - fase 1 Aanleg van een geluidsbuffer en aanpassen van de bestaande wegenis | 594.505,66 | - 596.296,27 | 759.269,19 | 162.972,92 | -100,30% | 127,71% | 27,41% | 228,02% | 0 | 5 |
| 23 | BB 1201 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Ontsluiten van het westelijk deel van het Zuidelijk Eiland - fase 1 Aanleg van een geluidsbuffer en aanpassen van de bestaande wegenis | 324.784,84 | - 147.703,65 | 412.612,22 | 264.908,57 | -45,48% | 127,04% | 81,56% | 172,52% | 13.112,89 | 2 |
| 24 | BB 1402 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Ontsluiten van het westelijk deel van het Zuidelijk Eiland - fase 1 Aanleg van een geluidsbuffer en aanpassen van de bestaande wegenis | 688.775,00 | - 76.040,90 | 249.706,10 | 173.665,20 | -11,04% | 36,25% | 25,21% | 47,29% | 13.564,47 | 3 |

| NR | Bestek | Omschrijving | Initieel | Min | Plus | Saldo | Min % | Plus % | Saldo % | Cumulatief % | Verwijlinteresten betaald door W&Z | aant. verr. |
|---------------------|---------|---|----------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------|---------|---------|--------------|------------------------------------|-------------|
| 25 | BB 1567 | Zeekanaal Brussel-Schelde, Kanaal Leuven-Dijle en Nete kanaal-Opruimen van allerlei drijvend en aangespoeld vuil en hout aan de oevers | 124.185,00 | - 75.434,80 | 151.162,87 | 75.728,07 | -60,74% | 121,72% | 60,98% | 182,47% | 1.218,98 | 1 |
| 26 | BB 1583 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Onderhoud van dijken, oevers, gronden, grachten, verhardingen en grondbermen door maaien van gras en distels en kappen van hout | 202.450,00 | - 50.100,00 | 90.134,07 | 40.034,07 | -24,75% | 44,52% | 19,77% | 69,27% | 0 | 1 |
| Totalen 2010 | | | 13.665.270,63 | - 3.558.433,59 | 9.325.681,69 | 5.787.248,10 | | | | | 403.742,65 | 46 |

BIJLAGE 2

Vergelijking tussen de reële verrekeningspercentages en de volgens W&Z aanvaardbare percentages

| Bestek | Omschrijving | Aard aanname volgens W&Z | Maximum aanvaard- baar % verrekeningen volgens W&Z | Saldo verrekening in meer (%) | Cumulatief % verrekening |
|-----------------|--|-----------------------------|---|-------------------------------------|-----------------------------|
| BB 1356 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Opdracht voor het uitvoeren van werken onder water en dringende tussenkomsten van duikers-Pachtjaar 1 | Onderhoud waterwegen | 15 | 34 | 85 |
| 16EI/05/22 | Afleiding Dijle RO te Mechelen-Herstellingen waterkeringsmuur | Waterbeheersing | 15 | 165 | 262 |
| 16EH/03/21 | Lokanaal - Plaatselijk aanbrengen van ecologische oeververdediging op de linkeroever tussen Fintele en Veurne | Waterbeheersing | 15 | 41 | 51 |
| 16EGGE/03/41 | Noorderwal te Deinze. Inrichting (fase 2) & verruimen vaargeul | Baggerwerken | 10 | 84 | 114 |
| BB 1394 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Willebroek-Herschielderen van de Vredesbrug | Onderhoud waterwegen | 15 | 42 | 70 |
| BB 1236 | Raamovereenkomst voor het afvoeren van vervuilde grond | Modernisering waterwegen | 20 | 52 | 179 |
| BB 1057 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Humbeek-Bouwen van een milieuvriendelijke oever - fase 2 | Waterbeheersing | 15 | 92 | 154 |
| 16EI/09/08 | Hvg baggeren grondstocks | Waterbeheersing | 25 | 70 | 70 |
| BB 1271 | Kanaal Leuven-Dijle-Mechelen-Bouwen van een ingebuisd langkanaal ter hoogte van de Zennegatsluis | Modernisering waterwegen | 20 | 27 | 47 |
| 16EI/00/50 | Zeeschelde te Kruibeke : bouw van ringdijken | Waterbeheersing | 25 | 17 | 47 |
| 16EGGE/08/11-P3 | Verwijderen van invasieve plantensoorten op en langs de waterweg. Perceel 3: district 5 - Kanalen-Oost, district 6 - Kanalen-West & district 7 - IJzer | Onderhoud waterwegen | 15 | 22 | 142 |

| Bestek | Omschrijving | Aard aanneming volgens W&Z | Maximum aanvaardbaar % verrekeringen volgens W&Z | Saldo verrekening in meer (%) | Cumulatief % verrekening |
|--------------|---|----------------------------|--|-------------------------------|--------------------------|
| 16EGGE/06/52 | Dender & Moervaart. Uitvoeren van onderhouds-agitatiebaggerwerken (3de pachjaar) | Baggerwerken | 10 | 30 | 46 |
| 16EGGE/04/26 | Kanaal Gent-Oostende. Inrichtingswerken voor begrazing op terreinen te Aalter en Oostkamp | Onderhoud waterwegen | 15 | 16 | 41 |
| BB 1124 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Gemeente Humbeek-Grimbergen-Bouwen van een milieuvriendelijke oever, fase III | Waterbeheersing | 15 | 16 | 73 |
| BB 1214 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Creëren van een overdiepte t.h.v. het insteekdok te Grimbergen | Baggerwerken | 10 | 47 | 92 |
| BB 1224 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Grimbergen-Realiseren van een milieuvriendelijke oever fase 4 | Waterbeheersing | 15 | 88 | 176 |
| BB96.255Ca | Bovenzonne-Vilvoorde-Zennecollector fase 2Ca | Onderhoud waterwegen | 15 | 105 | 111 |
| 16El/07/19 | Specieaivoer | Modernisering waterwegen | 20 | 95 | 210 |
| 16EGGE/04/11 | Kanaal Gent-Oostende. Bouwen van een fietser- en voetgangersbrug te Beernem | Recreatieve infrastructuur | 10 | 60 | 75 |
| 16EGGE/06/09 | Groenonderhoud 2006. District 1: Gent. Pj3 | Onderhoud waterwegen | 15 | 56 | 175 |
| 16EGGE/06/38 | Herstellingswerken Spijkerbrug (W15) in de N9 Aalst - Gent over de Ringvaart (Zuidervak) te Melle | Bruggen | 20 | 41 | 59 |
| BB 736 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Kanaalvak Ruibroek - Hingene-Omlegging naar de Schelde-Deelopdracht 8C | Modernisering waterwegen | 20 | 27 | 228 |

| Bestek | Omschrijving | Aard aanneming volgens W&Z | Maximum aanvaardbaar % verrekeringen volgens W&Z | Saldo verrekening in meer (%) | Cumulatief % verrekening |
|---------|--|----------------------------|--|-------------------------------|--------------------------|
| BB 1201 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Willebroek-Aanleg van een exploitatieweg naar de Oostdijk | Bevordering binnenvaart | 15 | 82 | 173 |
| BB 1402 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Ontsluiten van het westelijk deel van het Zuidelijk Eiland - fase 1 Aanleg van een geluidsbuffer en aanpassen van de bestaande wegenis | Modernisering waterwegen | 20 | 25 | 47 |
| BB 1567 | Zeekanaal Brussel-Schelde, Kanaal Leuven-Dijle en Netekanaal-Opruimen van allerlei drijvend en aangespoeld vuil en hout aan de oevers | Onderhoud waterwegen | 15 | 61 | 182 |
| BB 1583 | Zeekanaal Brussel-Schelde-Onderhoud van dijken, oevers, gronden, grachten, verhardingen en grondbermen door maaien van gras en distels en kappen van hout | Onderhoud waterwegen | 15 | 20 | 69 |

BIJLAGE 3

Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

14 juni 2012

Betreft: Audit Rekenhof. Verrekeningen EVA Waterwegen en Zeekanaal NV

Mijnheer de Voorzitter,

Op 11 mei 2012 heeft het Rekenhof mij haar ontwerpverslag over de verrekeningen van Waterwegen en Zeekanaal NV bezorgd (zonder echter het antwoord van dit agentschap d.d. 9 maart 2012, dat ik als bijlage bij dit schrijven voeg).

Uit de 261 aannemingsopdrachten van werken, die bij het agentschap in 2009 en 2010 werden opgeleverd, heeft het Hof 26 aannemingen geselecteerd, waarbij procentueel de meeste verrekeningen werden gegenereerd. De 26 door het Rekenhof onderzochte dossiers zijn goed voor ongeveer 9 miljoen euro aan verrekeningen op een totaal van ongeveer 10 miljoen euro voor alle 261 dossiers. W&Z stelt dat dit mogelijk veralgemeende conclusies met betrekking tot het functioneren van de NV Waterwegen en Zeekanaal kan nuanceren.

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 overheidsopdrachten en het gebruik maken van de uitzonderingsprocedure als gevolg van een onzorgvuldige planning van een gunningprocedure, 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. Een aantal onderzochte dossiers toont dit aan. Anderzijds stelt Waterwegen en Zeekanaal NV vast dat het voor het uitvoeren van de voorafgaandelijk onderzoeken een beroep doet op ondersteunende entiteiten of studie bureaus. Waterwegen en Zeekanaal NV dient daarbij de tijdigheid, volledigheid en inhoudelijke kwaliteit van deze onderzoeken te bewaken.

Bijkomende opdrachten — Arrest Pressetext

Uiteraard onderschrijf ik ook de aanbeveling dat zowel de wetgeving als de rechtspraak van het Hof van Justitie rond de wijzigingen tijdens de uitvoering moet worden nageleefd. Binnen het beleidsdomein MOW wordt momenteel een omzendbrief uitgewerkt met als doel de problematiek over de contractwijzigingen (“omzendbrief Pressetext”) te kaderen. Bij de uitwerking van deze omzendbrief wordt rekening gehouden met een nieuwe Europese ontwerpverplichting inzake overheidsopdrachten, die de Pressetext-rechtspraak wettelijk zal ver-

ankeren. Anderzijds deelt Waterwegen en Zeekanaal NV mij mee dat, ten aanzien van de principes, vervat in de Preetext-rechtspraak, steeds geval per geval een juridische toetsing aangaande de toelaatbaarheid van de wijzigingen aan de opdracht zal moeten gebeuren.

Onderbouwen van aanvaardbaar beschouwde percentages van verrekeningen in de waterwegenbouw — gedegen prijsonderzoek — extern prijsadvies van ATO

Wat betreft de aanvaardbaar beschouwde percentages van verrekeningen, deelt Waterwegen en Zeekanaal NV mij mee dat er al bepaalde initiatieven zijn genomen met het oog op een benchmarking. Ik zal niet nalaten u de resultaten hiervan mee te delen noch om hieruit de nodige conclusies te trekken met het oog op een eventuele beoordeling van de door Waterwegen en Zeekanaal NV gehanteerde percentages. Waterwegen en Zeekanaal NV meent alvast dat het systeem van de verrekening index, zoals het door het agentschap is opgevat, een adequaat instrument is om aan de verantwoordelijke ambtenaren een houvast te bieden over welke normen inzake verrekeningen redelijk zijn.

Verder ben ik het ermee eens dat tijdens het gunningonderzoek voldoende aandacht dient te worden besteed aan het onderzoek van de prijzen. Waterwegen en Zeekanaal NV deelt mij mee dat het heeft beslist hiervoor een beroep te doen op de ondersteuning van ATO. De afdeling ATO heeft onder meer als opdracht om provinciale afdelingen te ondersteunen inzake prijsbeoordelingen, technisch onderzoek van aannemingsdossiers, technische omzendbrieven en normeringen. Tevens biedt deze afdeling ondersteuning aan ten behoeve van overheidsopdrachten. ATO is via een voortdurend geactualiseerde prijzenedatabank, heel goed geplaatst om onregelmatige en speculatieve prijzen te detecteren.

In het auditrapport wordt herhaaldelijk gesteld dat zogenaamde OP-posten *buiten elke mededinging tot stand komen*. Nochtans aanvaardt de aanbestedende overheid niet zomaar elke prijs die door de aannemer wordt voorgesteld. Ook bij de opmaak van verrekeningen kan er immers beroep worden gedaan op de prijzenedatabank van ATO en zullen voorgestelde prijzen die een disproportioneel karakter vertonen tot een aanvaardbaar niveau worden herleid.

Het feit dat de aanbestedende overheid bij een substantiële overschrijding van de vermoedelijke hoeveelheden niet stelselmatig de eenheidsprijzen heronderhandelt, is correct. Waterwegen en Zeekanaal NV deelt mij mee dat de wetgeving dit niet verplichtend maakt en het een louter recht voor de aanbestedende overheid en de aannemer betreft. Het is daarbij volgens Waterwegen en Zeekanaal NV ook mogelijk dat bvb. een groter volume kan leiden tot een hogere eenheidsprijs en dat ook hier geval per geval zal moeten geoordeeld worden over de opportuniteit van het toepassen van dit artikel. Ik vraag alleszins dat Waterwegen en Zeekanaal NV, gevolg gevend aan de aanbeveling van het Rekenhof, hieraan de gepaste conclusies verbindt.

Vervolgens leid ik uit het auditrapport of dat een van de aandachtspunten is dat er binnen Waterwegen en Zeekanaal NV heel wat instructies, procedures en instrumenten voorhanden zijn om verrekeningen te voorkomen of te beperken, maar dat deze niet steeds consequent worden toegepast. Het agentschap dient dan ook prioriteit te geven aan het activeren van de bestaande richtlijnen, procedures en opvolgingssystemen en desgevallend het aanpassen en bijsturen ervan.

Binnen het beleidsdomein MOW werd op mijn initiatief een juridische werkgroep samengesteld waaraan zowel vertegenwoordigers van het departement, de IVA's en de EVA's deelnemen en waarin het stroomlijnen van dienstorders, omzendbrieven en andere instrumenten over de verschillende entiteiten heen, onafgezien van de rechtspersoon, wordt geconcretiseerd.

Zoals hoger aangehaald wordt hier een omzendbrief uitgewerkt over wijzigingen tijdens de uitvoering van de opdracht (de “omzendbrief Preetext”).

Terugdringen doorlooptijden — beperken verwijntresten – Instructies

M.b.t. deze aanbevelingen noteer ik dat Waterwegen en Zeekanaal NV in het kader van het systeem van organisatiebeheersing verdere acties onderneemt om de doorlooptijd van de verrekeningen (en de daaruit voortvloeiende verwijntresten) terug te dringen, waarbij ook de sector van de waterbouw wordt betrokken, alsook de instructies en systemen voor het monitoren en remediëren van verrekeningen verder te activeren en verfijnen.

Met vriendelijke groeten

Hilde Crevits
Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken



DRUK
Albe De Coker

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be

