



Rekenhof



Verrekeningen bij het agentschap De Scheepvaart

Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, november 2016



Rekenhof

Verrekeningen bij het agentschap De Scheepvaart

Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 3 november 2016
Vlaams Parlement, 37-B (2016-2017) – Nr. 1

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 7 |
| Hoofdstuk 1 | |
| Inleiding | 13 |
| 1.1 Onderzoeksdomein | 13 |
| 1.2 Onderzoeksaanpak | 14 |
| Hoofdstuk 2 | |
| Financieel belang van de verrekeningen | 15 |
| 2.1 Cijfergegevens 2012, 2013 en 2014 | 15 |
| 2.2 Conclusies | 17 |
| Hoofdstuk 3 | |
| Oorzaken van verrekeningen | 19 |
| 3.1 Dossierselectie | 19 |
| 3.2 Verrekeningen door een onzorgvuldige voorbereiding | 20 |
| 3.2.1 Conceptwijziging | 20 |
| 3.2.2 Plaatsing van een opdracht die niet aanbestedingsklaar is | 21 |
| 3.2.3 Onzorgvuldige uitvoering van voorbereidende studies of onderzoeken | 22 |
| 3.2.4 Onzorgvuldige inschatting van voorziene hoeveelheden | 24 |
| 3.2.5 Andere (gecombineerde) onzorgvuldigheden | 25 |
| 3.3 Aannemingen met aanvaardbaar lijkende verrekeningen of verrekeningen die het gevolg zijn van onvoorzienbare omstandigheden | 25 |
| 3.4 Conclusies | 26 |
| Hoofdstuk 4 | |
| Rechtmatigheid van de verrekeningen | 27 |
| 4.1 Normen | 27 |
| 4.2 Inbreuken op de regels en voorschriften voor verrekeningen | 29 |
| 4.2.1 Herziening van eenheidsprijzen | 29 |
| 4.2.2 Wezenlijke wijzigingen aan de opdracht tijdens de uitvoering | 31 |
| 4.2.3 Onrechtmatige aanwending van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking | 33 |
| 4.3 Conclusies | 34 |
| Hoofdstuk 5 | |
| Verwijlinteressen | 35 |
| 5.1 Wettelijke basis en voorschriften van zorgvuldig bestuur | 35 |
| 5.2 Verwijlinteressen | 35 |
| 5.3 Conclusies | 37 |
| Hoofdstuk 6 | |
| Door DS gevoerd verrekeningenbeleid | 39 |
| 6.1 Voorkoming en beperking van verrekeningen | 39 |
| 6.1.1 Doelstellingen | 39 |
| 6.1.2 Maatregelen | 40 |
| 6.1.3 Human resources | 42 |
| 6.1.4 Opvolgingsinformatie | 42 |

| | | |
|--------------------|--|----|
| 6.2 | Afhandeling van verrekeningen en beperking van verwijlinteresten | 43 |
| 6.2.1 | Doelstellingen | 43 |
| 6.2.2 | Maatregelen, opvolging en rapportering | 43 |
| 6.3 | Conclusies | 44 |
| | | |
| Hoofdstuk 7 | | |
| | Algemene conclusies | 45 |
| | | |
| Hoofdstuk 8 | | |
| | Aanbevelingen | 47 |
| | | |
| Hoofdstuk 9 | | |
| | Reactie van de minister | 49 |
| | | |
| Bijlage 1 | | |
| | Geselecteerde aannemingen De Scheepvaart | 53 |
| | | |
| Bijlage 2 | | |
| | Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken | 55 |

Het Rekenhof heeft voor de jaren 2012, 2013 en 2014 de verrekeningen onderzocht die zich voordeden bij de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken bij het agentschap De Scheepvaart (DS). DS is een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap dat tot het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) behoort. Een verrekening is een overeenkomst die het bestuur opmaakt als zich een wijziging voordoet in de aanneming. De verrekening stelt de hoeveelheid vast die nieuw of gewijzigd is in vergelijking met de geraamde hoeveelheid in het bestek. De verrekening bepaalt ook de verbeterde of overeengekomen prijzen die het gevolg zijn van de toevoegingen, wijzigingen of weglatingen.

Deze audit bij DS vormt het sluitstuk van de auditcyclus over de verrekeningen die het Rekenhof uitvoerde bij de waterwegenentiteiten.

Financieel belang van de verrekeningen

In de periode 2012-2014 gaven 107 aannemingen, voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 153,4 miljoen euro, aanleiding tot 9,1 miljoen euro verrekeningen in min en 29,03 miljoen euro verrekeningen in meer. Gesaldeerd maken de verrekeningen 13% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag uit; niet-gesaldeerd (verrekeningen in meer en min bij elkaar opgeteld) 24,9%. De in 2014 opgeleverde aannemingen brachten het hoogste bedrag aan werken in meer en min mee, met niet-gesaldeerde verrekeningenbedragen die 26,7% uitmaakten van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag (gesaldeerd gaat het om 13,8%). Dat wijst op belangrijke wijzigingen van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan.

Oorzaken van de verrekeningen

Het Rekenhof heeft uitsluitend de aannemingsdossiers met de omvangrijkste verrekeningen doorgelicht. Het ging om 15 aannemingsdossiers waarvan het inschrijvingsbedrag minimum 150.000 euro bedroeg, waarvan het saldo van de verrekeningen minimum 15% van de initiële aannemingssom bedroeg en waarvan de verrekeningen in meer en min bij elkaar opgeteld minimum 30% van de initiële aannemingssom uitmaakten. De 15 aannemingen maakten samen 28,5% uit van het inschrijvingsbedrag van alle 107 aannemingen die in 2012-2014 werden opgeleverd.

De doorlichting leerde dat de verrekeningen in twee derde van de geselecteerde aannemingen te wijten waren aan een gebrekkige voorbereiding van de aannemingen: een minder zorgvuldige raming van de vermoedelijke hoeveelheden, de plaatsing van opdrachten die niet aanbestedingsklaar zijn en onzorgvuldig of laattijdig uitgevoerde voorbereidende studies of onderzoeken. DS erkende de problematiek, maar wees er wel op dat de voorbereiding van waterbouwkundige werken een uiterst complex gegeven is.

In één geval leidde de onzorgvuldige voorbereiding tot een conceptwijziging en dus omvangrijke aanpassingen tijdens de uitvoering van de aanneming. Hoewel het aangestelde studiebureau een gebrekkige dienstverlening leverde, waardoor het voor een gedeelte aan de oorzaak lag van de schadevergoeding van 1,6 miljoen euro die DS aan de aannemer heeft moeten betalen, liet DS na een deel ervan van het studiebureau terug te vorderen en werd het bureau niet in gebreke gesteld. Ondanks de gebrekkige dienstverlening gaf DS de gestelde borgtocht na de voltooiing van de opdracht volledig vrij. DS deelde mee dat het nu een juridisch onderzoek heeft opgestart.

Rechtmatigheid van de verrekeningen

Bij sommige aannemingen heeft de uitbreiding tijdens de uitvoering ervan zodanige proporties aangenomen dat eigenlijk sprake was van een nieuwe aanneming. Een dergelijke uitbreiding vormt een inbreuk op de basisprincipes van transparantie, gelijkheid en mededinging. Uit een herberekening van de inschrijvingsprijzen bleek dat de opdrachtnemer in vier gevallen niet meer de laagste inschrijver was als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden in rekening waren gebracht. Het Rekenhof stelde nog andere inbreuken vast op de overheidsopdrachtenregelgeving. Zo bleken verrekeningen in werkelijkheid soms een onderhands toegewezen opdracht te zijn, die DS aan de mededinging had moeten onderwerpen.

Herziening van de eenheidsprijs

DS maakt zelden gebruik van de wettelijk geboden mogelijkheid om een herziening van de eenheidsprijs te vragen voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtrof van de vermoedelijke hoeveelheid.

Verwijlinteresten

In 2010 betaalde DS op één van de geselecteerde aannemingen verwijlinteresten. Sindsdien heeft het geen verwijlinteresten meer betaald. Hoewel de aannemers hierop nochtans van rechtswege en zonder ingebrekestelling recht hebben, kwam DS met hen overeen om ook in geval van laat-tijdige betaling geen verwijlinteresten te betalen, in ruil voor het niet systematisch uitputten van de maximale verificatie- en betalingstermijnen.

Door DS gevoerd verrekeningenbeleid

DS beschikte tijdens de onderzochte periode op beleidsdomeinniveau over uitgeschreven algemene richtlijnen om verrekeningen te voorkomen, te beperken en af te handelen. Interne afspraken en overlegstructuren waren niet schriftelijk geformaliseerd of gedocumenteerd en werden niet op formele wijze bekendgemaakt of verspreid. Ook bestaande opvolgingspraktijken bleven individueel en fragmentarisch.

Sedert de onderzochte periode nam DS wel een aantal maatregelen en instrumenten in gebruik die moeten bijdragen tot de voorkoming en beperking van verrekeningen en die de opvolging ervan moeten vergemakkelijken. Zij werden in geen van de onderzochte dossiers al toegepast en konden dus nog niet worden beoordeeld.

Reactie van de minister

In zijn antwoord van 22 september 2016 onderschreef de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare werken de aanbevelingen van het Rekenhof. Hij vermeldde diverse recent genomen maatregelen en kondigde bijkomende initiatieven aan. Meer bepaald zal het verrekeningenbeleid van De Vlaamse Waterweg nv, de entiteit die naar aanleiding van de nakende fusie tussen DS en Waterwegen en Zeekanaal zal worden opgericht, rekening houden met de bevindingen en de aanbevelingen van het Rekenhof, aldus de minister.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Het Rekenhof heeft voor de jaren 2012, 2013 en 2014 de verrekeningen onderzocht die zich voordeden bij de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken bij het agentschap De Scheepvaart (DS). DS is een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap dat tot het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) behoort¹.

De audit bij DS vormt het sluitstuk van de auditcyclus over de verrekeningen die het Rekenhof uitvoerde bij de waterwegenentiteiten².

Volgens de algemene aannemingsvoorwaarden (AAV) is een verrekening een overeenkomst die wordt opmaakt als zich een wijziging voordoet in de aanneming³. De verrekening stelt de hoeveelheid vast die nieuw of gewijzigd is in vergelijking met de geraamde hoeveelheid in het bestek. De verrekening bepaalt ook de verbeterde of overeengekomen prijzen die het gevolg zijn van de toevoegingen, wijzigingen of weglatingen⁴.

¹ Het agentschap werd opgericht bij decreet van 2 april 2004 betreffende de omzetting van de Dienst voor De Scheepvaart in het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap De Scheepvaart, waarbij de naam werd gewijzigd in *nv De Scheepvaart* (DS). Het regeerakkoord van 22 juli 2014 stelt de fusie van DS en het agentschap Waterwegen en Zeekanaal in het vooruitzicht, onder de naam Agentschap Waterwegen. Die fusie heeft geen invloed op de vaststellingen in deze audit, aangezien zij betrekking hebben op aannemingen opgeleverd in de periode 2012-2014. De vaststellingen zullen overigens ook nuttig zijn voor het Agentschap Waterwegen, als de fusie daadwerkelijk doorgang vindt.

² Eerder voerde het Rekenhof een audit over de verrekeningen uit bij:

- het agentschap Waterwegen en Zeekanaal: Vlaams Parlement, 37-E (2011-2012) – Nr. 1,
- de afdeling Maritieme Toegang: Vlaams Parlement, 37-K (2012-2013) – Nr. 1,
- het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust: Vlaams Parlement, 37 (2014).

³ Artikelen 15, §1, 42, §1, en 44 van de AAV. De AAV, 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, maar definiëren het begrip verrekening niet formeel.

Artikel 2, 18°, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies van openbare werken (verder afgekort als AUR) – dat het koninklijk besluit van 26 september 1996 en de AAV voor opdrachten gepubliceerd vanaf 1 juli 2013 vervangt – definieert het begrip *verrekening* voor het eerst formeel: *verrekening: document opgesteld door de aanbestedende overheid tot aanpassing van de samenvattende opmeting of de inventaris met de becijferde vaststelling: a) van de werkelijke hoeveelheden in geval van een opdracht of een post tegen prijslijst; b) van de nieuwe of gewijzigde hoeveelheden en de overeengekomen of herziene prijzen die voortvloeien uit eender welke toevoegingen, weglatingen of wijzigingen met betrekking tot de opdracht.*

De onderzochte aannemingen vallen echter nog onder de uitvoeringsregels van de overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993, en dus onder de voorschriften opgenomen in het koninklijk besluit van 26 september 1996 met als bijlage de AAV.

⁴ Een aanneming kan in beginsel niet zonder verrekening worden afgesloten als in het bestek vermoedelijke hoeveelheden zijn opgenomen. Pas na uitvoering van de aanneming kan een definitieve afrekening van de hoeveelheden worden opgemaakt en op dat moment zijn regularisaties in meer en/of in min nodig.

1.2 Onderzoeksaanpak

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

- Wat is het financiële belang van de verrekeningen op in 2012, 2013 en 2014 afgeronde werken?
- Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de verrekeningen?
- Vertonen de verrekeningen een rechtmatig karakter?
- Handelt DS de verrekeningen op een zorgvuldige en tijdige wijze af, met beperking van verwijlinteressen?
- Welk beleid voert DS om verrekeningen te beperken en zorgvuldig af te handelen?

Bij zijn audit heeft het Rekenhof de volgende normenbronnen gehanteerd:

- de Europese en Belgische regelgeving op de overheidsopdrachten;
- de voor verrekeningen relevante interne richtlijnen van DS, alsook relevante dienstorders en omzendbrieven van DS of het beleidsdomein MOW;
- de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de mogelijkheid een overheidsopdracht tijdens haar uitvoering uit te breiden;
- de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de verplichting tot deugdelijke en zorgvuldige besluitvorming.

Het onderzoek steunde in het bijzonder op:

- documenten (onder andere dienstorders, omzendbrieven, procedurevoorschriften en instructies);
- bij DS beschikbare ondervragings- en rapporteringstools;
- door DS bezorgde verrekeningenoverzichten;
- 15 geselecteerde verrekeningendossiers;
- interviews;
- schriftelijk door DS beantwoorde vragen.

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 22 september 2015 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de gedelegeerd bestuurder van DS en de voorzitter van de raad van bestuur van DS. In het kader van de gelijktijdige tegensprekelijke procedure deelde het Rekenhof zijn voorlopige onderzoeksresultaten op 19 juli 2016 mee aan de gedelegeerd bestuurder van DS en de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. De minister antwoordde bij brief van 22 september 2016, die als bijlage het antwoord van de gedelegeerd bestuurder van DS van 16 september 2016 bevatte. Het antwoord van de minister is opgenomen als bijlage 2 en wordt kort besproken in hoofdstuk 9.

HOOFDSTUK 2

Financieel belang van de verrekeningen

2.1 Cijfergegevens 2012, 2013 en 2014⁵

De onderstaande tabel overziet de in 2012, 2013 en 2014 opgeleverde aannemingen van werken bij DS en de daarop aangerekende verrekeningen in meer en min. De audit richtte zich alleen op opgeleverde aannemingen, omdat die het relevantste beeld geven van het verrekeningsgedrag van de entiteit. Na saldering van de gecumuleerde verrekeningsbedragen in meer en min, brachten de 107 aannemingen die in 2012-2014 werden opgeleverd, in totaal een verhoging mee van 19,9 miljoen euro op het initieel gecumuleerde aannemingsbedrag (13% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag)⁶.

Tabel 1 – In 2012, 2013 en 2014 opgeleverde DS-aannemingen met verrekeningen in meer en min

| | Opgeleverde aannemingen | Gecumuleerd aannemingsbedrag (euro) | Gecumuleerde verrekeningen in min (euro) | % in min | Gecumuleerde verrekeningen in meer (euro) | % in meer | Saldo gecumuleerde verrekeningen | % saldo |
|--------|-------------------------|-------------------------------------|--|----------|---|-----------|----------------------------------|---------|
| 2012 | 25 | 23.551.863 | 1.727.305 | 7,3 | 3.824.096 | 16,2 | 2.096.791 | 8,9 |
| 2013 | 28 | 28.857.895 | 883.080 | 3,1 | 4.763.492 | 16,5 | 3.880.412 | 13,5 |
| 2014 | 54 | 100.975.252 | 6.485.423 | 6,4 | 20.442.402 | 20,2 | 13.956.980 | 13,8 |
| Totaal | 107 | 153.385.010 | 9.095.807 | 5,9 | 29.029.990 | 18,9 | 19.934.183 | 13,0 |

Worden de verrekeningen in meer en min als absolute cijfers opgeteld en niet gesaldeerd, dan bedragen zij in totaal ruim 38,1 miljoen euro (24,9% van het gecumuleerde inschrijvings-

⁵ De cijfergegevens en de financiële analyse van tabel 1 en tabel 2 steunen op de gegevens die DS per mail op 26 mei 2015 ter beschikking stelde in de vorm van een overzichtstabel en zoals ze vervolgens door DS op verzoek van het Rekenhof werden gecorrigeerd en per mail bezorgd op 25 november 2015. Tabel 1 omvat uitsluitend de opdrachten die DS op de gecorrigeerde lijst aanduidde als voorlopig of definitief opgeleverd in 2012, 2013 en 2014. De opdrachten die volgens DS voorlopig of definitief werden opgeleverd in 2015 zijn niet in rekening gebracht. Bij het onderzoek van de vijftien geselecteerde dossiers (zie infra) bleken de cijfers in een aantal gevallen af te wijken van die uit de dossierstukken. Bij tabel 3 werd voor de vijftien geselecteerde dossiers rekening gehouden met de gecorrigeerde cijfers die DS op verzoek van het Rekenhof op 16 juni 2016 per mail bezorgde .

⁶ Ter vergelijking de cijfers van de vorige audits van het Rekenhof:

- Bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal: op een gecumuleerd inschrijvingsbedrag van 102,6 miljoen euro voor 261 aannemingen van werken werd, na saldering van verrekeningen in meer en min, 10,4 miljoen euro betaald (10,1% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag).
- Bij de afdeling Maritieme Toegang: op een gecumuleerd inschrijvingsbedrag van 165,2 miljoen euro voor 36 aannemingen van werken werd, na saldering van verrekeningen in meer en min, 28,7 miljoen euro betaald (17,4% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag).
- Bij het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust: op een gecumuleerd inschrijvingsbedrag van 35,6 miljoen euro voor 43 aannemingen van werken gaf de saldering van verrekeningen in meer en min aanleiding tot een negatief saldo van 28.862 euro (-0,1% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag).

bedrag van 153,4 miljoen euro), zoals blijkt uit de onderstaande tabel⁷. Die oefening is niet onbelangrijk, aangezien zij ook de aannemingen in beeld brengt waarvan belangrijke verrekeringen in meer en min weliswaar een nulsaldo benaderen, maar in de praktijk – door de belangrijke meer- en minwerken – *de facto* aanleiding geven tot een andere aanneming dan oorspronkelijk gegund.

Tabel 2 – In 2012-2014 opgeleverde DS-aannemingen met verrekeringen in meer en min (niet gesaldeerd)

| | Opgeleverde aannemingen | Gecumuleerd aannemingsbedrag (euro) | Gecumuleerde verrekeringen in min (euro) | Gecumuleerde verrekeringen in meer (euro) | Gecumuleerde verrekeringen in meer en min (niet gesaldeerd) | % ten opzichte van initieel bedrag |
|--------|-------------------------|-------------------------------------|--|---|---|------------------------------------|
| 2012 | 25 | 23.551.863 | 1.727.305 | 3.824.096 | 5.551.400 | 23,6 |
| 2013 | 28 | 28.857.895 | 883.080 | 4.763.492 | 5.646.572 | 19,6 |
| 2014 | 54 | 100.975.252 | 6.485.423 | 20.442.402 | 26.927.825 | 26,7 |
| Totaal | 107 | 153.385.010 | 9.095.807 | 29.029.990 | 38.125.798 | 24,9 |

De aannemingen die in 2014 eindigden, brachten het hoogste bedrag aan werken in meer en min mee: de gecumuleerde verrekeringenbedragen maakten meer dan 26% uit van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag (gesaldeerd gaat het om 13,8%).

Bij 18 (17%) van de 107 in 2012-2014 opgeleverde aannemingen bedraagt het gecumuleerde verrekeringenbedrag meer dan 50% van het initiële aannemingsbedrag. In 5 daarvan overschrijden de gecumuleerde (*i.e.* niet-gesaldeerde) verrekeringen meer dan 100% van het inschrijvingsbedrag, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. Die aannemingen kennen ook een aanzienlijk gesaldeerd verrekeringenbedrag.

Tabel 3 – In 2012, 2013 en 2014 opgeleverde aannemingen DS waarvan de verhouding niet-gesaldeerd bedrag verrekeringen ten opzichte van het inschrijvingsbedrag groter is dan 100%

| Omschrijving (Besteknummer) | Initieel bedrag aanneming (euro) | Verrekening in min (euro) | Verrekening in meer (euro) | Verhouding gesaldeerde verrekeringen ten opzichte van inschrijvingsbedrag (%) | Verhouding niet-gesaldeerde verrekeringen ten opzichte van inschrijvingsbedrag (%) |
|--|----------------------------------|---------------------------|----------------------------|---|--|
| Infrastructuurwerken Districtsgebouw Genk (FAC-W-BOG-11-12) | 201.453 | 73.325 | 177.095 | 51,5 | 124,3 |
| Baggerwerken sluis Wijnegem – zwaai-kom Merksem (FAC-W-BAG1-11-22) | 478.930 | 155.244 | 364.363 | 43,7 | 108,5 |
| Nieuwe brug Vroenhoven – elektriciteit Bruggegebouw (DSW/08-32) | 135.503 | 14.285 | 161.337 | 108,5 | 129,6 |
| Aanleg basis en kern nieuwe zomerdijk Negenoord (DSW/07-01) | 533.501 | 124.381 | 692.389 | 106,5 | 153,1 |
| Duikers (BB0003) | 440.747 | 89.537 | 796.970 | 160,5 | 201,2 |

⁷ Ter vergelijking het niet-gesaldeerde bedrag van de verrekeringen in meer en min:

- bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal voor de 261 aannemingen 64,6 miljoen euro (63% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag);
- bij de Afdeling Maritieme Toegang voor de 36 aannemingen 46,6 miljoen euro (28,2% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag);
- bij het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust voor de 43 aannemingen 14,2 miljoen euro (39,9% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag).

Bij deze aannemingen hebben de wijzigingen tijdens de uitvoering zodanige proporties aangenomen dat in feite en in rechte sprake is van een andere aanneming. Bij sommige aannemingen wijzigde de uitbreiding met belangrijke percentages meerwerken het economische evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de aannemer, op een wijze die de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet bedoelden. In die gevallen rijst de vraag wat is overgebleven van de wettelijk vastgelegde beginselen van transparantie, gelijkheid en mededinging (zie hoofdstuk 4).

In 5 van de 107 aannemingen leidden de gesaldeerde wijzigingen tot een vermindering van de aannemingssom.

2.2 Conclusies

Een aantal aannemingen die in de periode 2012-2014 aan DS zijn opgeleverd, kenden tijdens hun uitvoering belangrijke verrekeningen:

- 107 aannemingen, voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 153,4 miljoen euro, gaven aanleiding tot 9,1 miljoen euro verrekeningen in min en 29 miljoen euro verrekeningen in meer.
- Gesaldeerd vertegenwoordigen de verrekeningen in meer en min voor die aannemingen 13% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag.
- Bij samentelling van de verrekeningen in meer en min voor die werken, dus zonder saldering, maken de verrekeningen 24,9% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag uit.

De in 2014 beëindigde aannemingen brachten het hoogste bedrag aan werken in meer en min mee, met gecumuleerde (*i.e.* niet-gesaldeerde) verrekeningenbedragen die 26,7% uitmaakten van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag (gesaldeerd gaat het om 13,8%).

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

HOOFDSTUK 3

Oorzaken van verrekeningen

3.1 Dossierselectie

Het Rekenhof heeft een selectie van in 2012, 2013 en 2014 opgeleverde aannemingen aan een nader onderzoek onderworpen om na te gaan wat de oorzaken waren van de verrekeningen⁸. Daarbij heeft het de volgende selectiecriteria cumulatief toegepast:

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

Van de 107 aannemingen opgeleverd in de periode 2012-2014 (14%) voldeden er 15 aan die criteria. Het initiële inschrijvingsbedrag van de 15 geselecteerde aannemingen bedroeg in totaal 43,7 miljoen euro. Dat is 28,5% van het totale inschrijvingsbedrag van alle 107 opgeleverde aannemingen (153,4 miljoen euro). De onderstaande tabel vat deze totalen samen. Bijlage 1 biedt een volledig overzicht van de geselecteerde aannemingen.

Tabel 4 – Inschrijvingsbedrag en verrekeningen bij de 15 geselecteerde aannemingen

| | Aantal doorgelichte aannemingen | Initieel inschrijvingsbedrag (in euro) | Aantal verrekeningen op die aannemingen | Saldo verrekeningen (in euro) | Verrekeningen niet-gesaldeerd (in euro) |
|--------|---------------------------------|--|---|-------------------------------|---|
| 2012 | 5 | 7.771.943 | 25 | 2.437.963 | 4.762.284 |
| 2013 | 2 | 2.854.042 | 3 | 1.386.681 | 2.791.820 |
| 2014 | 8 | 33.082.723 | 46 | 8.601.791 | 17.526.795 |
| Totaal | 15 | 43.708.708 | 74 | 12.426.435 | 25.080.899 |

⁸ De dossierselectie steunde op de lijst van aannemingen die DS per mail op 26 mei 2015 ter beschikking stelde in de vorm van een overzichtstabel, zoals gecorrigeerd per mail op 25 november 2015. Tijdens het dossieronderzoek van de 15 geselecteerde dossiers bleken de cijfers in de overzichtstabel in sommige gevallen af te wijken van die in de dossierstukken. In hoofdzaak was de discrepantie te wijten aan het feit dat de eindverrekening niet was opgenomen in de initiële overzichtstabel. In 1 geval werd de eindverrekening pas later ambtshalve goedgekeurd. Naar aanleiding van die vaststellingen corrigeerde DS de cijfergegevens voor de 15 geselecteerde dossiers. Bijlage 1 en de tekst van hoofdstukken 3, 4 en 6 steunen op die gecorrigeerde cijfers.

Tijdens het dossieronderzoek werd ook vastgesteld dat 2 van de 15 geselecteerde dossiers juridisch werden gekwalificeerd als aannemingen voor diensten, met name Albertkanaal. Gemeenten Grobbendonk en Zandhoven: monitoring en bestrijden wateroverlast – basiscontract – BB1083; Onderzoek naar de toestand van duikers onder het kanaal naar Beverlo, het kanaal Bocholt-Herentals, de Zuid-Willemsvaart en het kanaal Dessel-Turnhout-Schoten – WBK – BB0003.

Het gesaldeerde geglobaliseerde bedrag aan verrekeningen van de 15 geselecteerde aannemingen bedraagt 12,4 miljoen euro in meer.

Uit het dossieronderzoek van de 15 geselecteerde aannemingsdossiers bleek dat de verrekeningen bij minstens 10 aannemingen in belangrijke mate te wijten waren aan tekortkomingen van DS, hoofdzakelijk aan een gebrekkige voorbereiding van de aannemingen⁹. Die verrekeningen worden besproken onder 3.2. Ze omvatten meestal belangrijke overschrijdingen van de vermoedelijke hoeveelheden uit het bestek, alsook wijzigingen en/of uitbreidingen van de werken tijdens hun uitvoering die vaak als OP-posten tot stand kwamen. OP-posten zijn aannemingsposten waarin het bestek niet heeft voorzien en waarvan de prijs is overeengekomen in onderhandelingen tussen de aanbestedende overheid en de aannemer. Ze zijn risicovol doordat ze buiten de gewone gunningsprocedure en dus zonder mededinging tot stand komen, hoewel DS er in zijn reactie van 16 september 2016 op wees dat het die risico's maximaal tracht in te perken¹⁰. Onder 3.3 worden vervolgens 4 aannemingen besproken met aanvaardbaar lijkende verrekeningen of verrekeningen die het gevolg zijn van onvoorzienbare omstandigheden. Ze lijken daardoor gerechtvaardigd, maar dat neemt niet weg dat ze de basisprincipes van transparantie, gelijkheid en mededinging moeten respecteren. Over 1 van de 15 aannemingsdossiers spreekt het Rekenhof zich niet uit omdat over de financiële afwikkeling nog onderhandelingen lopen en het de verdere afloop niet wil beïnvloeden¹¹.

Het rechtmatige karakter van de verrekeningen komt aan bod in hoofdstuk 4. DS nam sedert de afhandeling van de geselecteerde dossiers al een aantal maatregelen om dergelijke verrekeningen te voorkomen en te beperken: die komen aan bod in hoofdstuk 6.

3.2 Verrekeningen door een onzorgvuldige voorbereiding

3.2.1 Conceptwijziging

- **Albertkanaal – Gemeente Riemst: bouwen van een nieuwe brug in Vroenhoven (bestek DSW/06-09-16 EJ/04-10 – nr. 8 in bijlage 1)**

Op de opdracht, gegund na openbare aanbesteding voor een bedrag van 22,7 miljoen euro, zijn niet minder dan 22 verrekeningen geënt, voor een gesaldeerd totaal van 4,2 miljoen euro

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

¹⁰ Zo houdt DS bij de OP-posten doorgaans rekening met de offerteprijzen van gelijkaardige posten in de betrokken opdracht of gelijkaardige opdrachten, met de CMK-tarieven (de CMK is een materieelbarema dat wordt gebruikt om een billijke vergoeding van de materieelkosten te berekenen), of met prijzen die na mededinging tot stand kwamen in het kader van aannemingen met vergelijkbare posten, en legt het de OP-prijzen voor prijstechnisch advies voor aan de afdeling Algemene Technische Ondersteuning (ATO).

¹¹ Het gaat om het dossier Albertkanaal – Gemeente Grobbendonk: herbouw brug (bestek DSW/08/12 – nr. 5 in bijlage 1). De opdracht telt 17 verrekeningen voor een gesaldeerd bedrag van ruim 2 miljoen euro (33,8% van het goedgekeurde inschrijvingsbedrag). Daarvan vertegenwoordigt ruim 0,8 miljoen euro OP-posten. DS keurde tijdens de audit van het Rekenhof daarnaast ook de eindverrekening ambtshalve goed. Rekening houdend met die verrekening bedraagt het gesaldeerde bedrag 2,0 miljoen euro (34,03% van het goedgekeurde inschrijvingsbedrag). Gecumuleerd gaat het dan om 59,07% van het inschrijvingsbedrag.

DS wijst op de korte ontwerpfasen (10 maanden) die aan de opdracht voorafging. Na een initiële spoedherstelling ten gevolge van een aanrijding werd de brug enkel voor beurtelings verkeer opengesteld, wat tot filevorming leidde. De brug diende dan ook zo snel mogelijk te worden heropgebouwd. Uiteindelijk gingen de 17 verrekeningen echter gepaard met een termijnverlenging van 133 werkdagen.

(18,7% van het initiële inschrijvingsbedrag). Daarvan bestaat ruim 3 miljoen euro (70,8%) uit niet in mededinging gestelde OP-posten. Niet-gesaldeerd bedraagt het verrekeningenbedrag 10,8 miljoen euro of 47,4% van het inschrijvingsbedrag.

De verrekeningen zijn in aanzienlijke mate te wijten aan een onzorgvuldige voorbereiding van de opdracht door DS of het door DS aangestelde studie bureau. In hoofdzaak werden de noodzakelijke uitvoeringsplannen en rekennota's niet tijdig ter beschikking gesteld van de opdrachtnemer. Omdat het studie bureau van de aanbestedende overheid er tijdens de uitvoeringsfase niet in slaagde wapeningsplannen en/of rekennota's op te stellen die aanvaardbaar bleken voor DS en het controle bureau Seco, werd op aandringen van DS uiteindelijk voor een alternatieve oplossing geopteerd. Die vereiste dat de oorspronkelijk voorziene betonnen vork werd vervangen door een stalen structuur.

De wijzigingen gaven op hun beurt aanleiding tot een aanzienlijke vertraging van de uitvoering. Als gevolg daarvan heeft de aanbestedende overheid, na een dading, aan de opdrachtnemer een schadevergoeding moeten uitbetalen van 1,6 miljoen euro.

Hoewel de schadevergoeding in belangrijke mate te wijten was aan de (in)activiteit van het door DS aangestelde studie bureau, dagvaardde DS het studie bureau niet tot terugbetaling ervan. Het studie bureau werd zelfs niet in gebreke gesteld¹². DS trof evenmin andere bewarende maatregelen om de mogelijk ten gunste van het studie bureau lopende verjaringstermijnen te stuiten. DS stelde dat het niet overging tot een ingebrekestelling tijdens de aanneming omdat het studie bureau zich op dat moment *in een precaire financiële situatie* zou hebben bevonden *waardoor een juridisch dispuut mogelijk zou hebben geleid tot een faillissement van de architect*¹³. Die argumentatie doet vragen rijzen, aangezien het gekozen studie bureau verzekerd was voor malpraktijken, of dat in elk geval had moeten zijn, vooraleer de opdracht aan het bureau werd toegewezen. Ook na de voltooiing van de opdracht ondernam DS niet meteen stappen om het schadevergoedingsbedrag terug te vorderen en gaf ze de borgtocht (73.000 euro) na de voltooiing van de werken volledig vrij. Nadat het Rekenhof daarover vragen had gesteld aan de gedelegeerd bestuurder van DS, deelde hij in zijn brief van 10 maart 2016 mee dat de *NV De Scheepvaart zal nagaan of er nog rechtsgrond voorhanden is om een initiatief ter zake te nemen*. In zijn reactie van 16 september 2016 vermeldde DS dat daarover een juridisch onderzoek loopt.

3.2.2 Plaatsing van een opdracht die niet aanbestedingsklaar is

- **Zuid-Willemsvaart – Gemeente Dilsen: bouwen van een kaaimuur en kaaiplateau ten behoeve van Tripan nv (bestek WBK/09/05 – nr. 3 in bijlage 1)**

Naast de eindverrekening gaf de opdracht aanleiding tot twee verrekeningen, die in belangrijke mate hun oorzaak vinden in de voortijdige plaatsing van de opdracht. Omdat DS de resultaten van het baggerspecie-onderzoek niet afwachtte, ontbraken in de opmetingsstaat

¹² Op 13 maart 2013, na ontvangst van de schadeclaim vanwege de aannemer, had DS een overleg met het studie bureau over de inhoud van de schadeclaim en hun verantwoordelijkheid. Tijdens het overleg werd afgesproken dat het studie bureau, via een aangifte bij hun verzekeraar, zou tussenkomen in een deel van de kosten. Tot op heden is daar geen uitsluitsel over (e-mail van 28 januari 2016 van DS). Na 13 maart 2013 nam De Scheepvaart geen verdere stappen meer (schrijven van 10 maart 2016 van DS).

¹³ E-mail van DS van 28 januari 2016.

van de opdracht de posten voor baggeren, vervoeren van baggerspecie en verwerken ervan. Die werken werden vervolgens via een verrekening in meer van 196.190 euro (26,1% van het inschrijvingsbedrag)¹⁴ op basis van OP-posten¹⁵ uitgevoerd. Omdat tijdens de uitvoering van de werken aan de kaaimuur ook de bedrijfshal van Tripan nv nog in aanbouw was, gebeurden op verzoek van Tripan nv ook een aantal wijzigingen aan het ontwerp van de kaaimuur. Dat leidde tot een verrekening van 51.957 euro in meer, eveneens volledig samengesteld uit OP-posten¹⁶.

- **Gemeenschappelijke Maas – Stad Dilsen-Stokkem. Aanleg basis en kern nieuwe zomerdijk Negenoord (bestek DSW/07-01 – nr. 10 in bijlage 1)**

De aanneming werd suboptimaal voorbereid. Een eerste verrekening voor een bedrag van 50.000 euro in meer was het gevolg van de aanvatting van werken vooraleer een bouwvergunning was verkregen voor een onderdeel van de werken (Rivierkundige ingrepen Centrale Sector). De tweede verrekening voor een bedrag van 120.000 euro in meer en de derde verrekening voor een bedrag van 119.460 euro in meer vloeiden voort uit het gegeven dat bij de uitvoering van de werken werd vastgesteld dat de onderliggende grindlaag dieper in het dijklichaam lag dan *de gegevens van de eerste handboringen en van de veldobservaties* deden vermoeden. Een deel van het terrein werd pas na de aanbesteding van de werken gesondeerd omdat het pas dan was onteigend.

In zijn reactie van 16 september 2016 haalde DS aan dat het vanwege rivierkundige redenen en vanwege de veiligheid tegen overstromingen niet kon wachten met de uitvoering van de rivierkundige werken. De laattijdige onteigening was het gevolg van een langdurige juridische procedure, waardoor de betrokken terreinen niet eerder konden worden ontruimd en bijgevolg geen sonderingen konden worden genomen.

3.2.3 Onzorgvuldige uitvoering van voorbereidende studies of onderzoeken

- **Albertkanaal: Baggerwerken sluis Wijnegem en zwaaiком Merksem (bestek FAC/W/BAG1/11/22 – nr. 7 in bijlage 1)**

De resultaten van het milieuhygiënisch en granulometrisch onderzoek¹⁷ vermeld in de aanbestedingsdocumenten bleken, ten gevolge van een onzorgvuldige uitvoering¹⁸ door de externe

¹⁴ Daarvan was 178.452 euro ten laste van DS en 17.738 euro ten laste van Tripan nv.

¹⁵ De prijs voor de ontbrekende posten is gebaseerd op prijzen die DS, in eerste instantie na de gunning van de opdracht op grond van een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, verkreeg van een aantal aannemers, andere dan de opdrachtnemer. De opdrachtnemer voerde de baggerwerken en het vervoer van de baggerspecie uiteindelijk middels een verrekening uit aan de gemiddelde prijs die de bevroegde aannemers boden. De verwerking van de baggerspecie voerde de opdrachtnemer uit aan de laagste ingediende prijzen. Hoewel DS op die wijze poogde alsnog een vorm van mededinging te organiseren voor de OP-prijzen van de ontbrekende posten, kan niet worden uitgesloten dat, als de opdracht op het ogenblik van plaatsing aanbestedingsklaar was en de ontbrekende posten in de opmetingsstaat waren geïntegreerd, die posten mogelijk aan een lagere prijs konden worden uitgevoerd. Evenmin kan worden uitgesloten dat de gekozen opdrachtnemer in deze hypothese niet de laagste was geweest.

¹⁶ Daarvan was 41.566 euro ten laste van DS.

¹⁷ Korrelgrootte-analyse.

¹⁸ DS vroeg een milieuhygiënisch en granulometrisch onderzoek in de zwaaiком van Merksem tot op een diepte van 4,5 meter onder het waterpeil. De dienstverlener voorzag in zijn bemonsteringsvoorstel staalnames met een zuigerboor over de volledige dikte van de te baggeren specie. In praktijk nam hij echter enkel grijpstalen van de bovenste 10 cm van de specie op een diepte onder het waterpeil variërend tussen 1,5 meter en 5 meter.

dienstverlener¹⁹, niet representatief. Die vaststelling had belangrijke implicaties voor de opdracht. Zo gaf de uitvoering aanleiding tot een ambtshalve goedgekeurde verrekening in meer van 209.119 euro of 43,7% van het initiële inschrijvingsbedrag. De verrekening bestond in grote mate (181.996 euro of 87%) uit niet in mededinging gestelde OP-prijzen²⁰.

- **Kanaal Dessel-Turnhout-Schoten: onderhoudsbaggerwerken (bestek FAC/W/BAG/8/10/44 – nr. 6 in bijlage 1)**

Omdat het niet over een nauwkeurig multibeamtoestel beschikt, raamde DS de vermoedelijke hoeveelheden specie op basis van manuele metingen (met een peillat). Die weinig accurate werkwijze leidde tot een aanzienlijke onderschatting van de uit te voeren hoeveelheden²¹. Om de meerkost te beperken, besloot DS de uitvoering van de opdracht in te perken tot een smallere vaargeul. Zelfs na deze inperking leidden de onvoorzien grote hoeveelheden specie tot een meerkost van 0,5 miljoen euro. Bovendien leidde de ernstige onderschatting van de aanwezige hoeveelheid zonevreemde voorwerpen (12.386 ton in plaats van 44 ton) tot een meerkost van 890.639 euro. De opruiming ervan gaf aanleiding tot betaling van een schadevergoeding aan de aannemer van 24.672 euro wegens rendementsverlies²².

¹⁹ Per mail deelde DS op 2 december 2015 mee dat het een formeel overleg met de betrokken dienstverlener organiseerde zodra de onzorgvuldige uitvoering van de studie aan het licht kwam. Daarin werd onder meer afgesproken dat DS laatstgenoemde niet zou vergoeden voor het gebrekkige onderzoek. Ook zou de procedure voor het milieuhygiënisch en granulometrisch onderzoek verder uitgewerkt en gedetailleerd zijn.

²⁰ DS besliste de aannemer niet verder in Merksem (zone B) te laten baggeren, maar meer opwaarts in de sluis van Wijnegem (zone A), waar intussen ook een dringende noodzaak tot baggeren aan het licht was gekomen. De eenheidsprijzen in die zone liggen hoger omdat baggerwerken aan een sluis moeilijker verlopen dan elders op de kanalen. Bovendien is ook de transportafstand groter. In zijn reactie van 16 september 2016 wees DS erop dat de afdeling ATO de prijzen prijstechnisch correct achtte.

²¹ De rechtvaardiging van DS dat onzekerheden en onvoorziene omstandigheden aan de basis liggen van de onderschatting van de hoeveelheden en dat de exacte hoeveelheden vanwege het steeproefkarakter van de voorbereidende onderzoeken niet nauwkeurig op voorhand konden worden bepaald, kan niet volledig worden gevolgd. De onderschatting van de baggerhoeveelheden was het gevolg van een inaccurate – manuele – peiltechniek. Inmiddels zou de problematiek van de manuele peilingen zijn verholpen door een overeenkomst af te sluiten met een derde om dergelijke gedetailleerde peilingen uit te voeren

²² Omdat DS de werken schorste van 16 juni 2011 tot 30 september 2011 vanwege *stillegging door de bouwinspectie* en van 1 december 2011 tot 30 maart 2012 vanwege *prioriteit aan de herhalingsopdracht*, kreeg de aannemer ook een schadevergoeding van 152.740,36 euro wegens stilligkosten. De initiële vordering van de aannemer bedroeg 463.992,56 euro. Nazicht en tussenkomst van de afdeling ATO bracht die som terug tot 152.740,36 euro. Op 9 november 2012 werd een dading gesloten in deze zin.

De bouwinspectie schorste de werken op 16 juni 2011 omdat zij meende dat de bouwvergunning voor de opvulling van de kleiput met baggerspecie niet in orde was. DS betwistte dat middels een kortgeding bij de rechtbank van eerste aanleg. Die deed op 12 september 2011 uitspraak dat het bevel tot staking werd opgeheven. Over de schorsing op 1 december 2011 vanwege voorrang aan de herhalingsopdracht stelde DS dat door de volgorde van de werken te wijzigen, efficiënter kon worden gewerkt en de uitvoeringstermijn en de hinder voor het scheepvaartverkeer konden worden verkort.

De rechtvaardiging die DS in zijn reactie van 16 september 2016 aanhaalde, namelijk dat onzekerheden en onvoorziene omstandigheden aan de basis van de onderschatting van de hoeveelheden liggen, kan niet volledig worden gevolgd: de onderschatting van de baggerhoeveelheden was immers het gevolg van een inaccurate – manuele – peiltechniek (zie ook bovenstaande voetnoot). Wat de onderschatting van de hoeveelheid zonevreemde voorwerpen betreft, vermeldt de interne nota van 27 maart 2013 aan de raad van bestuur: *Bij het uitschrijven van de opdracht werd voorzien dat er een beperkte hoeveelheid (44 ton) aan zonevreemde voorwerpen zou aangetroffen worden. Deze veronderstelling werd gebaseerd op het feit dat er bij eerdere baggerwerken op de kanalen nooit belangrijke volumes afval werden aangetroffen. (...)*. De hoeveelheid zonevreemde voorwerpen werd dus kennelijk bepaald op basis van een *veronderstelling* en *aanname* en niet op basis van een onderzoek of peiltechniek.

- **Kanaal Dessel-Turnhout-Schoten. Zone Rijkevorsel-Schoten (bestek FAC/W/BAG8/11/39 – nr. 13 in bijlage 1)**

Ook in deze opdracht leidde een inaccuraat manuele peiling tot een aanzienlijke onderschatting van de uit te voeren hoeveelheden. Omdat de foutmarge van die werkwijze intussen echter bekend was, vroeg DS de aannemer meteen bij de aanvang van de werken de hele werfzone in te peilen op basis van gedetailleerde bodemopmetingen met een multibeamtoestel. Meteen bleek dat de te baggeren hoeveelheid ernstig was onderschat. Bovendien kwam aan het licht dat de bodem in de te baggeren zones afglijdt naar de te realiseren vaargeul. Dat maakt dat het totale gebaggerde volume, zelfs na de beslissing van DS om de baggerwerken in de minder cruciale zwaaikommen en jachthavens niet uit te voeren, opliep tot 85.381 m³, terwijl initieel slechts 55.000 m³ was voorzien. De onzorgvuldige voorbereiding leidde – gesaldeerd – tot een verrekening van ruim 1 miljoen euro in meer of 47,2% van het goedgekeurde gunningsbedrag.

- **Albertkanaal – Stad Antwerpen: wegenwerken dokken van Merksem (bestek WBK-BB1032 – nr. 15 in bijlage 1)**

De gecumuleerde verrekeningen van deze opdrachten bereiken ruim 73,1% van het inschrijvingsbedrag van de opdracht (gesaldeerd 16,4%). De verrekeningen zijn voor een groot deel te wijten aan tal van wijzigingen tijdens de uitvoeringsfase. Uit de dossierstukken bleek dat een zorgvuldigere voorbereiding de wijzigingen minstens ten dele had kunnen voorkomen. Zo voorzag het bestek niet in grondverzet omdat het bodemonderzoek dat de verontreiniging van het afbraakmateriaal aan het licht bracht, pas tijdens de uitvoeringsfase plaatsvond. Ook maatregelen om onderhoud te vereenvoudigen en de kans op vandalisme te doen dalen, werden pas tijdens de uitvoeringsfase genomen.

In zijn reactie van 16 september 2016 merkte DS op dat de realisatie van waterinfrastructuurwerken wordt gekenmerkt door bijzondere moeilijkheden en onzekerheden. Het wees erop dat voorafgaand geo- of milieutechnisch onderzoek, zelfs al wordt het uitgevoerd volgens de vigerende codes van goede praktijk en de regels van de kunst, noodzakelijkerwijze op steekproeven is gebaseerd en bijgevolg geen absolute garanties biedt.

Het Rekenhof erkent dat de voorbereiding van dergelijke opdrachten een uiterst complex gegeven is. Precies daarom moet aan de voorbereiding ervan blijvend de nodige aandacht en zorgvuldigheid worden besteed.

3.2.4 Onzorgvuldige inschatting van voorziene hoeveelheden

- **Aanneming Zuid-Willemsvaart – Gemeente Bocholt. Herstellen van een oeververdediging te Lozen met aanleg van een fietspad (bestek WBK/09-30 – nr. 9 in bijlage 1)**

In 2009 werd deze overheidsopdracht gegund voor een bedrag van 1.145.843 euro. De aanname is minder zorgvuldig voorbereid, waardoor meerwerken voor een bedrag van 356.563 euro of 31% van het inschrijvingsbedrag middels verrekeningen dienden te worden opgevangen. De meerwerken vloeiden voor een belangrijk deel voort uit de foutieve inschatting in het bestek van de voorziene hoeveelheden voor de onderscheiden bestekposten. Bij 13 posten werden de vermoedelijke hoeveelheden met het drievoud overschreden.

In zijn reactie van 16 september 2016 merkte DS op dat het, in het geheel van de aanneming, om relatief kleine posten gaat.

3.2.5 Andere (gecombineerde) onzorgvuldigheden

- **Infrastructuurwerken nieuw districtsgebouw van nv De Scheepvaart, gelegen te Genk, Winterbeeklaan (bestek FAC-W-BOG-11-12 – nr. 1 in bijlage 1)**

Deze opdracht werd gegund via een openbare aanbesteding voor werken. Zij gaf, naast de eindverrekening, aanleiding tot een verrekening die haar oorzaak vindt in tal van opgelegde wijzigingen of bijkomende werken op verzoek van DS tijdens de uitvoering, en in een aantal meerkosten die noodzakelijk bleken door een minder zorgvuldige planning van de neven-aannemingen. Die verrekening vertegenwoordigt een meerkost van 33,6% van het initiële inschrijvingsbedrag. Daarvan is 81,8% op basis van niet in mededinging gestelde OP-posten verrekend.

- **Gemeenschappelijke Maas: gemeente Maasmechelen en Lanaken: rivierkundige ingrepen Zuidelijke sector (bestek DSW/08-05 – nr. 11 in bijlage 1)**

Deze aanneming bestond uit 4 deelcontracten. Deelcontract 4, het enige deelcontract dat ten laste van DS werd uitgevoerd²³, kent een verrekening die 32,7% van het inschrijvingsbedrag bedraagt vanwege allerhande bijkomende ingrepen en wijzigingen tijdens de uitvoering.

3.3 Aannemingen met aanvaardbaar lijkende verrekeningen of verrekeningen die het gevolg zijn van onvoorzienbare omstandigheden

In de onderstaande 4 dossiers lijken de verrekeningen gerechtvaardigd door aanvaardbare of onvoorzienbare omstandigheden. Dat neemt echter niet weg dat ook zij de principes van transparantie, gelijkheid en mededinging moeten respecteren (zie ook hoofdstuk 4).

- **Onderzoek naar de toestand van duikers onder het kanaal naar Beverlo, het kanaal Bocholt-Herentals, de Zuid-Willemsvaart en het kanaal Dessel-Turnhout-Schoten (bestek WBK-BB0003 – nr. 14 in bijlage 1)**

De opdracht werd na een algemene offerteaanvraag gegund voor 440.747 euro. Op de opdracht werden, met in begrip van de eindverrekening, 9 verrekeningen geënt, voor een gesaldeerd totaal van 707.433 euro of 161% van het goedgekeurde inschrijvingsbedrag.

De meerkost is in hoofdzaak te wijten aan de onderschatting van de hoeveelheden slib in de duikers en het feit dat de kwaliteit van het slib in de duikers slechter bleek dan vooraf aangenomen. DS meent dat het dat onmogelijk kon voorzien, aangezien de duikers waren gevuld met water van de doorstromende waterloop, waardoor de hoeveelheid en de precieze kwaliteit van de baggerspecie in de duikers pas nauwkeurig konden worden bepaald *in situ*, op het moment van de uitvoering zelf, en na de droogzetting van de duiker, door een gespecialiseerde aannemer.

²³ Deelcontract 1 en 2 kwamen ten laste van Nederland en hadden dus geen impact op DS en deelcontract 3 werd niet uitgevoerd.

Daarnaast zorgden ook andere moeilijk voorzienbare problemen voor meerkosten, onder andere de ontdekking van menselijke resten in een van de duikers, de ontdekking van een oorlogsbom en activiteiten of vragen van externe entiteiten.

- **Albertkanaal. Herstellen van onderwatertaluds te Stokrooie (basiscontract) (bestek FAC-W-HOT1-12-03 – nr. 4 in bijlage 1)**

Op deze opdracht werd één verrekening geënt, namelijk de eindverrekening, voor 240.586 euro in meer of 37,1% van het goedgekeurde gunningsbedrag. De verrekening betreft in hoofdzaak drie posten, die respectievelijk de levering, het vervoer en de plaatsing van een breuksteenbestorting type A2 betreffen. De vermoedelijke hoeveelheid die voor elk van die posten initieel op 40.000 was bepaald, werd voor elk van de posten overschreden met 14.984 eenheden. DS schreef de onderschatting van de werkelijk uit te voeren hoeveelheden toe aan de voortschrijdende ontgroning van de kanaalbodem ten opzichte van de oorspronkelijke peilingen en het feit dat de indringing van het bestortingsmateriaal in de kanaalbodem groter was dan verwacht.

- **Kanaal Dessel-Turnhout – Schoten. Aanleg van fauna-uitstapplaatsen (FUP's) tussen brug 8 Rijkevorsel en brug 9 Sint-Lenaerts (bestek WBK-BB8008 – nr. 2 in bijlage 1)**

Deze opdracht voor werken werd gegund bij openbare aanbesteding voor 249.807,50 euro. Op de opdracht werd één verrekening geënt, namelijk de eindverrekening, voor 81.737 euro in min (of 32,7% van het initieel goedgekeurde gunningsbedrag). De eindverrekening betreft *de regularisatie van de uitgevoerde hoeveelheden van alle posten van de opmetingsstaat*. DS verantwoordde een belangrijk deel van de verrekening in min op basis van het feit dat een aantal regieposten (posten 51 tot en met 58) die waren opgenomen voor onvoorziene werken, uiteindelijk niet nodig bleken. DS wees er ook op dat de vermoedelijke hoeveelheid voor een aantal posten (16, 18, 25, 33, 34, 43, 44 en 59) vooraf niet kon correct worden ingeschat omdat ze afhankelijk was van de lokale toestand die zich onder water bevond.

- **Albertkanaal. Gemeenten Grobbendonk en Zandhoven: monitoring en bestrijden wateroverlast – basiscontract (bestek WBK-BB 1038 – nr. 12 in bijlage 1)**

Op deze opdracht werd één verrekening geënt, namelijk de eindverrekening, voor 151.983 euro in min (of 31,3% van het goedgekeurde gunningsbedrag). De ter beschikking gestelde pompinstallatie bleek heel wat energiezuiniger dan ingeschat, waardoor het jaarverbruik (29%) lager lag. Omdat de pompen tijdens de uitvoering ook niet stillagen of worden moesten verplaatst, diende DS de posten die zij daarvoor initieel voorzag, niet aan te spreken.

3.4 Conclusies

Uit de doorlichting van 15 aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen blijkt dat in zeker 10 ervan een minder zorgvuldige voorbereiding ten grondslag ligt aan de verrekeningen. Het Rekenhof stelde onder meer de volgende tekortkomingen vast:

- conceptwijziging;
- plaatsing van opdrachten die niet aanbestedingsklaar zijn;
- onzorgvuldig uitgevoerde voorbereidende studies of onderzoeken;
- minder zorgvuldige raming van de vermoedelijke hoeveelheden.

HOOFDSTUK 4

Rechtmatigheid van de verrekeningen

4.1 Normen

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

Als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden van een post van de opmetingsstaat het drievoud overtreffen of minder bedragen dan de helft van de vermoedelijke hoeveelheden, zonder dat een wijziging aan de opdracht plaatsvond, kan de aanbestedende overheid een herziening vragen van de oorspronkelijke eenheidsprijzen²⁴. Het is algemeen aanvaard dat de vermoedelijke hoeveelheden de realiteit zo sterk mogelijk moeten benaderen²⁵ en niet onbepert mogen worden overschreden. Als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden de vermoedelijke hoeveelheden in zeer belangrijke mate overstijgen, vermindert immers de relevantie van de georganiseerde mededinging en komen de principes van transparantie, gelijkheid en mededinging in het gedrang.

De aannemer is volgens de AAV verplicht alle toevoegingen, weglatingen en wijzigingen aan de werken aan te brengen die met het voorwerp van de opdracht samenhangen en binnen de perken van de aanneming blijven²⁶. Voor dergelijke wijzigingen moeten verrekeningen wor-

²⁴ Artikel 42, §6, AAV. Artikel 81, AUR herneemt de inhoud van die bepaling.

²⁵ DE KONINCK, C., *Overheidsopdrachtenrecht (Klassieke sectoren). De uitvoering van overheidsopdrachten*, boek II, Antwerpen, Maklu, 2002, 80; E-Draaiboek overheidsopdrachten, dat bij het item 123 *Vermoedelijke hoeveelheden* vermeldt: *Wanneer een opdracht geheel of gedeeltelijk gefractioneerd is in posten tegen eenheidsprijzen, moeten deze posten door de overheid worden voorzien van vermoedelijke hoeveelheden. Dit is nodig om tot een totaalprijs te komen op basis waarvan de offertes objectief kunnen worden vergeleken. De overheid moet trachten de vermoedelijke hoeveelheden zo dicht mogelijk tegen de dan nog onbekende werkelijke hoeveelheden te ramen* (geraadpleegd op 13 januari 2016). Zie ook GHEYSENS, B., "Het wijzigingsrecht van de aanbestedende overheid bekeken vanuit het perspectief van de praktijkjurist.", in DE KONINCK, C., FLAMEY, P., THIEL, P. en DEMEULENAERE, B. (eds.), *Jaarboek overheidsopdrachten 2014-2015*, Brussel, EBP Publishers, 2015, 603; Leidraad 'Wijzigingen aan de opdracht', Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten, 28 oktober 2015, p. 3.

²⁶ Artikel 42, §1, AAV stelt verder dat de aannemer niet verplicht is bijwerken uit te voeren zodra de totale waarde ervan meer dan 50% van het initiële bedrag van de opdracht belooft.

den opgemaakt. De aannemer is daarbij verplicht een gedagtekende en ondertekende schuldvoordering over te leggen, die steunt op een gedetailleerde staat van de werken²⁷.

Als de wijzigingen op bevel van de aanbestedende overheid leiden tot een of meer verrekeningen, waarvan het geheel een vermindering van de oorspronkelijke aannemingssom veroorzaakt, heeft de aannemer recht op een forfaitaire vergoeding van 10% van die vermindering, ongeacht het uiteindelijk bedrag van de opdracht²⁸.

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

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

Het Rekenhof verwijst in dat verband naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die dat op principiële wijze heeft bevestigd²⁹. Het Hof van Justitie beschouwt onder meer de volgende wijzigingen als wezenlijk:

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

Rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie werd in 2013 de mogelijkheid tot opdrachtwijzigingen tijdens de uitvoering beperkt tot 15% van het oorspronkelijke opdrachtbedrag³⁰, tenzij een beroep mogelijk is op bepaalde toepassingsgevallen van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking³¹. De bepaling vindt toepassing op opdrachten bekendgemaakt na 1 juli 2013 of waarvoor sinds die datum deelnemers zijn uitgenodigd zich kandidaat te stellen of een offerte in te dienen (als een bekendmaking niet verplicht is).

²⁷ Artikel 44, §1-3, en artikel 15, §1, AAV.

²⁸ Artikel 42, §4, AAV. Artikel 80, §5, AUR herneemt de inhoud van die bepaling.

²⁹ Hof van Justitie, arrest van 19 juni 2008, presstext Nachrichtenagentur, zaak C-454/06, rechtsoverwegingen 4 tot 37.

³⁰ Artikel 37, AUR.

³¹ Het betreft de toepassingsgevallen van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking bedoeld in artikel 26, §1, 2°, a en b, en 3°, b en c, met betrekking tot aanvullende werken, leveringen en diensten, waarvoor de overheidsopdrachtenwet van 2006 in een specifieke drempel van 50% voorziet (voorheen artikel 17, §§1 en 2, van de overheidsopdrachtenwet van 1993).

Voor de opdrachten die worden geplaatst vanaf 18 april 2018, bevat een actuele Europese richtlijn³² de voorschriften voor wijzigingen tijdens de uitvoering van de opdracht. Ten tijde van de audit was de omzetting van die richtlijn in nationaal recht nog niet volledig gerealiseerd.

Aangezien de onderzochte dossiers dateren van vóór de bovenstaande ontwikkelingen, moeten zij nog worden beoordeeld in het licht van de overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993 en haar uitvoeringsbesluiten.

4.2 Inbreuken op de regels en voorschriften voor verrekeningen

4.2.1 Herziening van eenheidsprijzen

In zijn vorige audits heeft het Rekenhof al vastgesteld dat de aanbestedende overheid zelden gebruik maakt van de in de regelgeving geboden mogelijkheid een herziening van de eenheidsprijzen te bedingen als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden het drievoudige overtreffen van de vermoedelijke hoeveelheid³³. Rekening houdend met zijn vroegere bevindingen, ging het na of in de onderzochte DS-verrekeningen aanpassingen van de eenheidsprijzen plaatsvonden. Van de 15 geselecteerde aannemingen bevatten niet minder dan 10 aannemingen posten waarvan de voorziene hoeveelheid met minstens het drievoud werd overschreden³⁴.

Alleen in de volgende 3 dossiers verzocht DS de aannemer, met beperkt succes, om een herziening van bepaalde eenheidsprijzen.

- In het dossier *Kanaal Dessel-Turnhout-Schoten: onderhoudsbaggerwerken (bestek FAC/W/BAG8/10/44 – nr. 6 in bijlage 1)* verzocht DS vanwege de onverwacht grote hoeveelheden zonevremde voorwerpen om een nieuwe eenheidsprijs voor de opruiming. Uiteindelijk werd in samenspraak met de aannemer besloten de eenheidsprijs te behouden, maar de post verder op te splitsen in drie onderdelen. Naast de oorspronkelijke post voor de opruiming van restafval werd een nieuwe post voor de opruiming van metalen en een voor de opruiming van extra onzuiver steenpuin gecreëerd.
- In het dossier *Albertkanaal-Gemeente Grobbendonk: herbouw brug (bestek DSW/o8/12 – nr. 5 in bijlage 1)* verkreeg DS voor enkele posten een lagere eenheidsprijs. Voor heel wat andere besliste het agentschap echter niet om een herziening te vragen omdat het de inschrijvingsprijs concurrentieel achtte of omdat het meende dat de groter uit te voeren hoeveelheid geen rendementsvoordeel meebracht voor de aannemer omdat hij de betrokken posten in verschillende uitvoeringsperiodes uitvoerde. Ook haalde DS aan dat hoeveelheden die geleidelijk aan opliepen individueel geen aanzienlijke overschrijding betekenden en dat het niet evident was in te schatten in welke mate ze verder in de uitvoering nog zouden toenemen.
- In het dossier *Aanneming Gemeenschappelijke Maas – Stad Dilsen-Stokkem. Aanleg basis en kern nieuwe zomerdijk Negenoord (bestek nr. DSW/o7-01 – nr. 10 in bijlage 1)* vroeg DS bij slechts 1 van de 6 in aanmerking komende bestekposten om een aanpassing van de

³² Artikel 72 van de richtlijn Overheidsopdrachten Klassieke Sectoren 2014/24/EU.

³³ 143^{ste} Boek van het Rekenhof, Deel I, 1986-1987, p. 121 en volgende; *Verrekeningen van aannemingen van wegenwerken*, Vlaams Parlement, 37-F (2005-2006) – Nr. 1, p. 22-24; *Verrekeningen bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal*, Vlaams Parlement, 37-E (2011-2012) – Nr. 1, p. 36 en volgende; *Verrekeningen bij de afdeling Maritieme Toegang*, Vlaams Parlement, 37-K (2012-2013) – Nr. 1, p. 30 en volgende; *Verrekeningen bij het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust*, Vlaams Parlement, Stuk 37 (2014) – Nr. 1, p. 32 en 33.

³⁴ De aannemingen nr. 1, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 14 en 15 in bijlage 1.

eenheidsprijzen. Nochtans bleek na hercalculatie dat, rekening houdend met de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden, de laagste inschrijver niet meer de laagste prijs aanbood. Zeker bij post 69 (grondophoging), met een voorziene hoeveelheid van 75.000 m³ en een werkelijke uitvoeringshoeveelheid van 255.981 m³, was een prijsaanpassing wenselijk geweest omdat 8 van de 11 aannemers voor die post goedkopere prijzen aanboden³⁵.

In de 7 andere aannemingen vroeg DS niet om een herziening omdat zij van mening was dat de vraag niet tot een vermindering van de eenheidsprijzen aanleiding zou geven. Uit een herberekening van de inschrijvingsprijzen bleek nochtans dat de opdrachtnemer in vier dossiers³⁶ niet meer de laagste inschrijver was – en soms zelfs niet meer de tweede³⁷ of derde laagste³⁸ inschrijver – als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden in rekening zouden zijn gebracht. Ook in de andere dossiers was de betrokken eenheidsprijs waarmee de aannemer inschreef voor diverse posten, niet de laagste of hoger dan de gemiddelde inschrijvingsprijs voor de betrokken bestekpost³⁹.

³⁵ Voor die post bedroeg de inschrijvingsprijs van de gekozen inschrijver 0,75 euro/m³; de oorspronkelijk tweede en derde laagste inschrijvers schreven in met respectievelijk 0,50 euro/m³ en 0,40 euro/m³. Dat komt voor deze post, rekening houdend met de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden, neer op 191.986 euro voor de gekozen inschrijver en 127.991 euro en 102.392 euro voor de oorspronkelijk tweede en derde laagste inschrijvers of een verschil in meer van respectievelijk 63.995 euro en 89.594 euro.

³⁶ – *Albertkanaal – Gemeente Riemst: bouwen van een nieuwe brug in Vroenhoven (bestek DSW/06-09-16 EJ/04-10 – nr. 8 in bijlage 1)*. In deze aanneming werden de vermoedelijke hoeveelheden voor 28 bestekposten met meer dan het drievoud overschreden. Nacalculatie bezorgd door DS per mail op 28 januari 2016.

– *Onderzoek naar de toestand van duikers onder het kanaal naar Beverlo, het kanaal Bocholt-Herentals, de Zuid-Willemsvaart en het kanaal Dessel-Turnhout-Schoten (bestek WBK-BB0003 – nr. 14 in bijlage 1)*. In deze aanneming werden de vermoedelijke hoeveelheden bij 16 bestekposten met meer dan het drievoud overschreden. Voor geen van die posten bood de offerte van de aannemer de laagste eenheidsprijs. Voor 1 ervan was hij zelfs de duurste van de 4 inschrijvers. Voor 6 ervan de op één na duurste en voor 7 ervan de op twee na duurste. Nacalculatie bezorgd door DS per mail op 21 januari 2016.

– *Kanaal Dessel-Turnhout-Schoten: onderhoudsbaggerwerken (bestek FAC/W/BAG8/10/44 – nr. 6 in bijlage 1)*. Nacalculatie bezorgd door DS per mail op 21 januari 2016.

– *Aanneming Gemeenschappelijke Maas – Stad Dilsen-Stokkem. Aanleg basis en kern nieuwe zomerdijk Negenoord (bestek nr. DSW/07-01 – nr. 10 in bijlage 1)*. Nacalculatie bezorgd door DS per mail op 7 december 2015.

³⁷ Kanaal Dessel-Turnhout-Schoten: onderhoudsbaggerwerken (bestek FAC/W/BAG8/10/44 – nr. 6 in bijlage 1).

³⁸ Aanneming Gemeenschappelijke Maas – Stad Dilsen-Stokkem. Aanleg basis en kern nieuwe zomerdijk Negenoord (bestek nr. DSW/07-01 – nr. 10 in bijlage 1).

³⁹ – *Albertkanaal – Stad Antwerpen: wegenwerken dokken van Merksem (bestek WBK/BB1032 – nr. 15 in bijlage 1)*. In deze aanneming werden de vermoedelijke hoeveelheden voor 2 bestekposten met meer dan het drievoud overschreden. Voor 1 ervan bood de aannemer de op één na duurste eenheidsprijs van de 5 inschrijvers. Voor de tweede post was zijn eenheidsprijs de hoogste.

– *Aanneming Zuid-Willemsvaart – Dilsen: bouwen van een kaaimuur en kaaiplateau ten behoeve van Tripa nv (bestek WBK/09-05 – nr. 3 in bijlage 1)*. In deze aanneming werden de vermoedelijke hoeveelheden voor 3 bestekposten met meer dan het drievoud overschreden. Voor 2 ervan was de eenheidsprijs van de gekozen aannemer de op één na duurste van de 4 inschrijvers. Voor de derde post was zijn eenheidsprijs de laagste.

– *Infrastructuurwerken nieuw districtsgebouw van nv De Scheepvaart, gelegen te Genk, Winterbeeklaan (bestek FAC-WBOG-11-12 – nr. 1 in bijlage 1)*. In deze aanneming werden de vermoedelijke hoeveelheden voor 3 bestekposten met meer dan het drievoud overschreden. Voor die posten was de eenheidsprijs in de offerte van de gekozen aannemer respectievelijk de derde, vierde en vijfde laagste van de 7 ingediende offertes.

– *Aanneming Zuid-Willemsvaart – Gemeente Bocholt. Herstellen van een oeververdediging te Lozen met aanleg van een fietspad (bestek WBK/09-30 – nr. 9 in bijlage 1)*. In deze aanneming werden de vermoedelijke hoeveelheden bij 13 bestekposten met meer dan het drievoud overschreden. Bij 8 van die bestekposten was de inschrijvingsprijs van de tweede laagste inschrijver in belangrijke mate goedkoper; bij 4 ervan was de aannemer zelfs de duurste van de 3 inschrijvers. Voor 5 posten bood de aannemer wel de goedkoopste eenheidsprijs.

– *Aanneming Albertkanaal – Gemeente Grobbendonk: herbouw brug (bestek DSW/08/12 – nr. 5 in bijlage 1)*.

Volledigheidshalve kan nog worden opgemerkt dat in het dossier *Baggerwerken kanaal Dessel-Turnhout-Schoten. Zone Rijkevorsel-Schoten (bestek FAC/W/BAG8/11/39 – nr. 13 in bijlage 1)* de raad van bestuur besloot de opdracht – die grote overschrijdingen inhield, maar die niet resulteerden in een overschrijding van het drievoud – middels een verrekening te voltooien én over de eenheidsprijzen te onderhandelen. Bij de onderhandelingen kon zij echter geen korting bekomen op de eenheidsprijzen. Wel bekwam DS dat de aannemer een aantal bijkomende meerkosten niet zou aanrekenen.

In zijn reactie van 16 september 2016 haalde DS aan dat de herziening van de eenheidsprijzen bij overschrijding van het drievoud niet wettelijk verplicht is en dat het steeds, geval per geval en op basis van de concrete omstandigheden, de opportuniteit en haalbaarheid van een dergelijke herziening nagaat. Tegelijk bevestigde DS dat het in de toekomst nog meer aandacht zal besteden aan de problematiek, daarin ondersteund door de afdeling Algemene Technische Ondersteuning (ATO), die daartoe een aantal instrumenten aanbiedt, waaronder een recent in gebruik genomen uitgebreide prijzendatabank. Ook de geleidelijke invoering sedert 2012 van bijkomende applicaties in e-Delta maakt de opvolging van de problematiek eenvoudiger, uniformer en gericht.

4.2.2 Wezenlijke wijzigingen aan de opdracht tijdens de uitvoering

DS heeft in een aantal aannemingen de omvang van de opdracht tijdens de uitvoering in belangrijke mate uitgebreid. De toewijzing van belangrijke meerwerken buiten mededinging aan de zittende aannemer tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht kan raken aan de principes van gelijkheid, mededinging en transparantie, die ook tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht blijven gelden (zie 4.1).

Van de 15 geselecteerde aannemingen vertonen er 7 verrekeningen in meer die geglobaliseerd 50% van het inschrijvingsbedrag overschreden. Gesaldeerd verhoogden de verrekeningen in 6 van deze 7 aannemingen de kostprijs met minstens meer dan 43% van het inschrijvingsbedrag. In twee gevallen bereikte de gesaldeerde meerkost meer dan 100%. Rekening houdend met de voorwaarden die het Hof van Justitie in het arrest *pressetext Nachrichtenagentur* heeft uitgezet (zie 4.1), kunnen sommige van die gevallen als een wezenlijke wijziging worden beschouwd waarvoor in beginsel een nieuwe procedure voor het plaatsen van een opdracht moet worden ingeleid.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat 32% van het totale bedrag aan meerwerken (1,4 miljoen euro, of 23% van het totale inschrijvingsbedrag) in deze aannemingen uitsluitend is samengesteld uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-prijzen. Voor 5 aannemingen liepen de OP-posten op tot meer dan 30%. Deze gevallen raken aan de principes van gelijkheid, mededinging en transparantie.

Tabel 5– Aannemingen met meerwerken die gecumuleerd 50% van het inschrijvingsbedrag overschreden

| Besteknummer | Omschrijving | Bedrag inschrijving | Bedrag verrekeningen in meer en % in meer | Bedrag en% OP-posten in meer | Eindsaldo verrekeningen in meer en min en% |
|------------------|---|---------------------|---|------------------------------|--|
| FAC-W-BOG-11-12 | Districtsgebouw Genk | 201.453 | 177.095 87,9% | 55.308 31,2% | 103.770 51,5% |
| WBK/09-05 | Bouwen kaaimuur en kaaiplateau Tripan | 752.881 | 425.399 56,5% | 279.254 65,7% | 160.980 21,4% |
| FAC-W-BAG8-10-44 | Onderhoudsbaggerwerken kanaal Dessel-Turnhout-Schoten | 2.375.112 72,6% | 1.724.887 51,7% | 891.104 49,6% | 1.177.561 |
| FAC-W-BAG1-11-22 | Baggerwerken sluis Wijnegem en zwaaiikom Merksem | 478.930 | 364.363 76,1% | 181.996 50% | 209.119 43,7% |
| DSW/07-01 | Aanleg basis en kern nieuwe zomerdijk Negenoord | 553.501 | 692.389 129,8% | 33.000 4,8% | 568.009 106,5% |
| FAC/W/BAG8/11/39 | Baggerwerken kanaal Dessel-Turnhout-Schoten. Zone Rijkevorsel | 2.137.138 | 1.109.210 51,9% | / | 1.009.222 47,2% |
| BB0003 | Onderzoek duikers diverse kanalen | 440.747 | 796.970 180,8% | 264.741 33,2 | 707.433 160,5% |
| Totaal | | 6.936.762 | 5.290.313 76,2% | 1.705.403 32,2% | 3.936.094 56,7% |

Een eventuele rechtvaardiging op grond van artikel 17, §2, 2^o, a, van de overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993⁴⁰ die op die dossiers van toepassing is, kan niet worden gevolgd. Dat artikel laat toe in geval van een aanneming voor werken of diensten, aanvullende werken of diensten voor een waarde tot 50% van het bedrag van de hoofdopdracht, onderhands toe te wijzen aan de zittende dienstverlener als ze door onvoorziene omstandigheden noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdracht⁴¹. Zoals ook uit hoofdstuk 3 bleek, waren de situaties die tot de meerwerken aanleiding gaven doorgaans bij een zorgvuldiger voorbereiding voorzienbaar geweest, zodat zij konden worden ingecalculerd en aan mededinging onderworpen.

Zelfs als in een welbepaald geval mogelijk was voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor de onderhandse gunning van aanvullende diensten, ontbreekt elke formele motivering of beslissing in die zin. Nochtans vereist ook de plaatsing van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking een aantal administratieve formaliteiten.

In zijn reactie van 16 september 2016 deelde DS mee dat het destijds, ondanks de juridische verschillen, inhoudelijk geen onderscheid maakte tussen verrekeningen, wijzigingen en aanvullende opdrachten die, onder welbepaalde voorwaarden, bij onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking kunnen worden toegewezen, en dat het daarvoor niet in een

⁴⁰ Artikel 26, §1, 2^o, a (werken en diensten) en c (leveringen) van de overheidsopdrachtenwet van 15 juni 2006 herneemt die mogelijkheid voor de opdrachten bekendgemaakt vanaf 1 juli 2013 en breidt ze uit tot leveringen.

⁴¹ Terwijl richtlijn 2004/18/EG het totale bedrag aan aanvullende werken of diensten beperkte tot 50%, bepaalt artikel 72, b van de richtlijn *Overheidsopdrachten Klassieke Sectoren 2014/24/EU* dat, als verscheidene opeenvolgende wijzigingen worden doorgevoerd, de beperking geldt voor de waarde van elke wijziging. Zoals hoger vermeld, was de omzetting van dat artikel in nationaal recht ten tijde van de auditwerkzaamheden nog niet volledig afgerond.

gedifferentieerde behandeling voorzag. Het meent dat, als het dat onderscheid in rekening had gebracht, de percentages van de verrekeningen enerzijds en de wijzigingen anderzijds – logischerwijze – beperkter zouden zijn. DS bevestigde dat het dat onderscheid sedert de inwerkingtreding van de overheidsopdrachtenwet van 15 juni 2006 en haar uitvoeringsbesluiten⁴² wel hanteert. Het zal daarbij onder meer een beroep doen op de *leidraad wijzigingen aan de opdracht*, die het Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten op 28 oktober 2015 goedkeurde⁴³.

Voor toekomstige opdrachten zullen de relevante bepalingen van het nieuwe regelgevende kader inzake overheidsopdrachten gelden zodra dat in werking is getreden.

4.2.3 Onrechtmatige aanwending van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

De aanwending van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is slechts toegestaan in de uitzonderingsgevallen van artikel 17, §2, van de overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993⁴⁴. Die uitzonderingsgevallen moeten overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie strikt en beperkend worden geïnterpreteerd⁴⁵.

Bij de volgende 3 aannemingen bleek een verrekening in werkelijkheid een verdoken onderhandse opdracht te zijn, die DS normaal aan de mededinging had moeten onderwerpen.

- **Zuid-Willemsvaart – Gemeente Dilsen: bouwen van een kaaimuur en kaaiplateau ten behoeve van Tripan nv (bestek WBK/09/05 – nr. 3 in bijlage 1)**

DS heeft een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking voor de uitvoering van baggerwerken en het transport van baggerspecie stopgezet omdat de aangeboden prijzen de drempelwaarde voor een onderhandse opdracht overschreden. Later voerde de zittende aannemer de werken uit middels een verrekening in meer van 196.190 euro.

- **Aanneming Zuid-Willemsvaart – Gemeente Bocholt: herstellen van een oeververdediging te Lozen met aanleg van een fietspad (bestek WBK/09-30 – nr. 9 in bijlage 1)**

In 2009 werd deze overheidsopdracht gegund voor een bedrag van 1.145.843,36 euro. De opdracht werd middels een verrekening en buiten mededinging uitgebreid met een bedrag van

⁴² Brieven van 25 november 2015 en 22 september 2016 van de gedelegeerd bestuurder van DS.

⁴³ Cf. https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/documenten/overheidsopdrachten/2015_Leidraad%20Wijzigingen%20aan%20de%20opdracht.pdf.

⁴⁴ Artikel 17 van de overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993 is intussen vervangen door artikel 26, §1, van de overheidsopdrachtenwet van 15 juni 2006.

⁴⁵ H.v.J., zaak 199/85, Europese commissie / Italië, inzonderheid punt 14 en conclusies van de advocaat generaal; H.v.J., zaak C-328/92, Europese commissie / Spanje, punten 15-16; H.v.J., zaak C-324/93, Evans Medical, punt 48, zaak C-318/94, Europese commissie / Duitsland, punt 13; H.v.J., gevoegde zaken C-20/01 en C-28/01, Europese commissie / Duitsland, punt 58; H.v.J., zaak C-385/02, Europese commissie / Italië, punt 19 en conclusies van de advocaat generaal, punt 30; H.v.J., zaak C-340/02, Europese commissie / Frankrijk, punt 38; H.v.J., zaak C-126/03, Europese commissie / Duitsland; H.v.J., zaak C-84/03, Europese commissie / Spanje; H.v.J., zaak C-394/02, Europese commissie / Griekenland, punt 33; H.v.J., zaak C-337/05, Europese commissie / Italië, punten 57-58; H.v.J., zaak C-157/06, Europese commissie / Italië, punt 23.

103.067 euro voor het inheien van 80 meter damplanken op 2 km afstand van de werken voorzien in de aanneming. Rekening houdend met de afstand tussen de oorspronkelijk gegunde opdracht en de bijkomende werken heeft DS ten onrechte gebruik gemaakt van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking zonder dat in rechte, noch in feite te rechtvaardigen.

In zoverre DS de gevolgde werkwijze in haar reactie van 16 september 2016 op grond van veiligheidsoverwegingen en hoogdringendheid rechtvaardigt, diende zij gebruik te maken van artikel 17, §2, 1^o, c, van de wet van 24 december 1993 dat de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking toelaat bij hoogdringendheid.

- **Baggerwerken kanaal Dessel-Turnhout-Schoten. Zone Rijkvorschel-Schoten (Bestek FAC/W/BAG8/11/39 – nr. 13 in bijlage 1)**

De te baggeren hoeveelheid werd uitgebreid met ruim 45%. Om de scheepvaart niet in het gedrang te brengen en uit vrees voor de vertraging die dat met zich zou brengen, besloot de raad van bestuur geen nieuwe opdracht te plaatsen, maar de bijkomende hoeveelheden baggerwerken middels een verrekening te voltooien.

DS bevestigde in zijn reactie van 16 september 2016 dat het de toepassingsvoorwaarden voor het beroep op een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking in de toekomst nauwgezet zal nagaan. Het wees erop dat het inmiddels, onder meer voor onderhoudsbaggerwerken, raamovereenkomsten afsloot, waarop het in onvoorziene of dringende omstandigheden een beroep kan doen, om zo de – onrechtmatige – toepassing van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking te vermijden.

4.3 Conclusies

DS maakt slechts zelden gebruik van de mogelijkheid een herziening van de eenheidsprijs te bedingen voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtreft van de vermoedelijke hoeveelheid. In vier aannemingen was de aannemer niet meer de laagste inschrijver als met de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden rekening wordt gehouden. Die situaties raken aan de principes van gelijkheid, mededinging en transparantie.

Van de 15 onderzochte aannemingen hebben zes aannemingen – ten opzichte van hun totaal inschrijvingsbedrag – gesaldeerd voor meer dan 43% aan meerwerken meegebracht. In twee ervan bereikte de gesaldeerde meerkost meer dan 100%. Rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie moeten sommige van die gevallen als een wezenlijke wijziging worden beschouwd.

In zeker drie aannemingen bleek een verrekening in werkelijkheid een verdoken onderhandse opdracht te zijn, die DS normaal aan de mededinging had moeten onderwerpen.

HOOFDSTUK 5

Verwijlinteresten

5.1 Wettelijke basis en voorschriften van zorgvuldig bestuur

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

Aanbestedende overheden moeten ervoor zorgen de doorlooptijd van verrekeningendossiers tot een minimum terug te brengen om verwijlinteresten te beperken. Binnen het beleidsdomein MOW schrijven diverse dienstorders maatregelen voor om de verwijlinteresten te beperken⁴⁶. Behalve een tijdige betaling van de verrekeningen, schrijven ze ook het gebruik voor van de posten *voorbehouden som* en *geraamde som* in de bestekken (zie ook 6.2.2).

5.2 Verwijlinteresten

Bij zijn audits van de waterwegbeheerders afdeling Maritieme Toegang, agentschap Waterwegen en Zeekanaal en Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK) heeft het Rekenhof vastgesteld dat verrekeningen aanleiding hebben gegeven tot belangrijke verwijlinteresten:

- Voor alle in 2009 en 2010 opgeleverde aannemingen heeft het agentschap Waterwegen en Zeekanaal 950.725 euro verwijlinteresten betaald.
- Voor alle in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen heeft de afdeling Maritieme Toegang 168.694 euro verwijlinteresten betaald.
- Voor alle in 2010, 2011 en 2012 opgeleverde aannemingen heeft het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust 445.240 euro verwijlinteresten betaald.

⁴⁶ Dienstorder AWZ 01/02 (20/03/2001) – *Overheidsopdrachten voor aanneming van werken. Betaling van werken. Betaling van het onbetwiste gedeelte van de vordering inzake prijzencontrole en betalingen* en Dienstorder LIN 2003/11 *Overheidsopdrachten-verwijlinteresten* (6 juni 2003). Verder verwees DS naar Dienstorder MOW/MIN/2015/01 *Dienstorder bijzondere bestekposten* dat geldt sinds 1 juli 2015. Dat dienstorder licht onder meer de toepassingsmodaliteiten voor het gebruik van de posten *voorbehouden som* en *geraamde som* toe en vervangt Dienstorder MOW/MIN/2013/01 *instructie over het gebruik van de posten*.

DS betaalde op slechts 1 van de 15 geselecteerde aannemingen verwijlinteresten: het gaat om 52.560,56 euro in 2010. DS meldde in de periode 2012-2014 geen verwijlinteresten meer te hebben betaald. Ook uit het rapport van 10 juli 2015 van het departement MOW⁴⁷ komt tot uiting dat DS voor het volledige jaar 2014 en de eerste helft van 2015 geen verwijlinteresten betaalde. De cijfers uit het rapport zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Tabel 6 – Betaalde verwijlinteresten beleidsdomein MOW

| Entiteit | 30/06/2015 | 30/06/2014 | 2014 |
|-----------------------------|------------|------------|-----------|
| Departement MOW | 52.477 | 107.861 | 340.890 |
| Agentschap Wegen en Verkeer | 2.041.854 | 1.216.808 | 4.222.594 |
| Agentschap MDK | 25.894 | 38.185 | 237.057 |
| DAB Vloot | 917 | 349 | 5.581 |
| DAB Loodswezen | 0 | 0 | 0 |
| Totaal ministerie MOW | 2.121.142 | 1.363.203 | 4.806.123 |
| EVA De Lijn | | 1.265 | 1.817 |
| EVA De Scheepvaart | 0 | 0 | 0 |
| EVA Waterwegen en Zeekanaal | 123.700 | 373.081 | 582.667 |

Bron: departement MOW

Het Rekenhof heeft DS gevraagd hoe het erin slaagt dit nulcijfer te bereiken, in tegenstelling tot de andere waterwegbeheerders.

DS bevestigde⁴⁸ dat het de laatste jaren geen ambtshalve verwijlinteresten heeft uitbetaald, hoewel de aannemer bij het overschrijden van de betalingstermijn daar van rechtswege en zonder ingebrekestelling recht op heeft. Bij ontvangst van een aanvraag tot verwijlinteresten ging het agentschap met de betrokken leverancier of aannemer steeds in debat met het oog op een minnelijke regeling. Met de belangrijkste crediteuren heeft DS in een *gentleman's agreement* afgesproken dat geen verwijlinteresten worden uitgekeerd. In ruil beloofde DS de in de regelgeving voorgeschreven maximale verificatie- en betalingstermijnen niet systematisch uit te putten. Als een vorderingsstaat is goedgekeurd en de betreffende factuur ontvangen, betaalt DS die meestal al een tiental dagen vóór de vervaldatum van de betalingstermijn. De snelle betaling van het merendeel van de normale facturen compenseert volgens DS de laat-tijdige betaling van enkele facturen.

Nog volgens DS hebben die afspraken geen effect op de inschrijvingsprijzen. De aanbestedingsresultaten zijn vergelijkbaar met die van de andere waterwegbeheerders en occasioneel prijsonderzoek door de afdeling ATO heeft, aldus DS, evenmin afwijkingen aan het licht gebracht. Hetzelfde geldt voor de in de verrekeningen opgenomen overeengekomen prijzen. De gevolgde handelwijze is dan ook niet noodzakelijk verlieslatend voor de opdrachtnemer die weliswaar geen nalatighedsinteresten ontvangt op laattijdig betaalde facturen, maar door een snellere betaling van de meeste van zijn facturen ook veel minder een beroep moet doen op kortlopende kaskredieten, waarvan de intrestvoet minimaal even hoog is.

⁴⁷ Rapport van 10 juli 2015 van de afdeling Boekhouding en Begroting van het departement MOW aan de leden van het Managementcomité van het beleidsdomein MOW.

⁴⁸ Mails van 30 december 2015 en 8 januari 2016.

Hoewel het *gentleman's agreement de facto* een positieve financiële impact heeft en kennelijk met instemming van de betrokken aannemers gebeurt, houdt de praktijk in wezen een afwijking in van artikel 15, §4, van de AAV⁴⁹. Het Rekenhof wijst erop dat als DS erin zou slagen alle facturen tijdig te betalen, het zijn toevlucht niet hoeft te nemen tot een dergelijk afwijkend *gentleman's agreement*.

5.3 Conclusies

Op slechts 1 van de 15 geselecteerde aannemingen heeft DS verwijlinteressen betaald. Hoewel de overheidsopdrachtenregelgeving bepaalt dat aannemers van rechtswege en zonder ingebrekestelling recht hebben op verwijlinteressen in geval van laattijdige betaling, maakte DS afspraken met de aannemers om geen interesten uit te betalen. Als tegenprestatie put DS de maximale verificatie- en betalingstermijnen niet systematisch uit en volgt snelle betaling zodra een vorderingsstaat is goedgekeurd en de betreffende factuur is ontvangen.

⁴⁹ Volgens artikel 15, §4, AAV heeft de aannemer in geval van laattijdige betaling door de aanbestedende overheid van rechtswege en zonder ingebrekestelling recht op de betaling van een intrest. De AAV beogen een – beschermd – evenwicht tussen rechten en plichten van het bestuur en de aannemer. Afwijkingen van de AAV zijn slechts uitzonderlijk mogelijk. Er kan niet van de AAV worden afgeweken tenzij de bijzondere eisen van de beschouwde opdracht dat noodzakelijk maken. Afwijkingen van de als *fundamenteel* beschouwde AAV moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd in het bestek, op straffe van de nietigheid van de geformuleerde afwijking.

Artikel 9, §3, AUR bepaalt: Een contractuele bepaling of een praktijk die jegens de opdrachtnemer een kennelijke onbillijkheid behelst, zal met betrekking tot de datum of de termijn voor verificatie of betaling, de intrestvoet voor betalingsachterstand of de vergoeding van invorderingskosten voor niet-geschreven worden gehouden. (...) Voor de toepassing van deze paragraaf:

1° worden als kennelijk onbillijk beschouwd, contractuele bedingen en praktijken die de betaling van intrest voor betalingsachterstand uitsluiten. (...)

HOOFDSTUK 6

Door DS gevoerd verrekeningenbeleid

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat het verrekeninggedrag van DS kan worden verbeterd. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of DS een specifiek beleid heeft uitgetekend om het aantal en de omvang van de verrekeningen te voorkomen of te beperken (6.1) en om ze efficiënt en op rechtmatige wijze af te handelen (6.2).

6.1 Voorkoming en beperking van verrekeningen

6.1.1 Doelstellingen

De beheersovereenkomst 2011-2015 van DS vermeldt onder operationele organisatiedoelstelling 3.3 *het realiseren van kwaliteitsvolle infrastructuurwerken met een performant project- en timemanagement*.

Als prestatie-indicator geldt *de mate waarin de totale kost buiten een marge van 15% valt ten opzichte van aanbesteding/totaal aantal projecten*; als streefwaarde wordt vooropgesteld: *mag bij maximaal 15% van de projecten voorkomen*.

De rapportering over het ondernemingsplan vermeldt een indicatorwaarde van 6% in 2012, 14% in 2013 en 29% in 2014⁵⁰. Voor 2014 bereikte DS de vooropgestelde doelstelling dus niet.

Het ondernemingsplan 2015 neemt de prestatie-indicator echter niet meer op⁵¹. Volgens DS zal dat worden opgevangen doordat de persoonlijke evaluaties van de projectingenieurs een aantal generieke doelstellingen over verrekeningen bevatten⁵².

In zijn reactie van 16 september 2016 stelde DS bovendien dat, in het kader van de fusie met Waterwegen en Zeekanaal, bij de opmaak van het ondernemingsplan van De Vlaamse Water-

⁵⁰ Mail DS van 14 januari 2016.

⁵¹ In zijn schrijven van 20 november 2015 merkte de gedelegeerd bestuurder van DS op dat dit voortvloeit uit de afstemming met fusiepartner Waterwegen en Zeekanaal nv en het beleidsplan van de minister MOW, dat in hoofdzaak focust op de kerndoelstellingen van de organisatie en niet zozeer op de interne werking ervan.

⁵² Het gaat om volgende doelstellingen:

- meerwerken ingevolge een wijziging dienen te worden gemeld aan de hand van de gestandaardiseerde meldingsfiche;
- er moet worden over gewaakt dat het eindbedrag van de aanneming niet hoger is dan 115% van het aanbestedingsbedrag (exclusief herzieningen);
- er moet worden vermeden dat het budget wordt overschreden, dit door tussentijdse regularisatieverrekening(en) op te maken;
- de eindverrekening moet zijn opgemaakt vier maanden na de voorlopige oplevering van het project.

weg nv zal worden nagegaan hoe doelstellingen inzake verrekeningen het best worden opgenomen, hoe de monitoring van de verrekeningen kan worden verbeterd en welke indicatoren het meest geschikt zijn.

6.1.2 Maatregelen

DS meent op het niveau van het beleidsdomein over voldoende duidelijke en toepasbare instructies te beschikken die er mee moeten voor zorgen het aantal verrekeningen te beperken⁵³. Het vaardigde op het niveau van het agentschap dan ook geen bijkomende gedocumenteerde schriftelijke instructies uit⁵⁴. Wel vermeldde DS een aantal interne afspraken en overlegstructuren die niet zijn gedocumenteerd of geformaliseerd, maar volgens DS voldoende bekend zijn bij de betrokkenen⁵⁵.

De afdeling Waterbouwwerken beschikt over een jurist aan wie de bestekken verplicht moeten worden voorgelegd. De andere afdelingen leggen bestekken verplicht voor aan de afdeling Facility, die over medewerkers beschikt met opleiding of ervaring in het administratieve nazicht van bestekken en de administratieve afhandeling van overheidsopdrachten. Desgevallend kan de afdeling Facility ook een beroep doen op de afdeling Waterbouwwerken. In tweede lijn kan de afdeling Juridische dienstverlening van het departement of de afdeling Overheidsopdrachten van het Facilitair Bedrijf steeds worden geraadpleegd. Op cel- en dienstniveau wordt relevante informatie op regelmatige basis besproken of meegedeeld. Door de gecentraliseerde structuur met *korte communicatielijnen* acht DS een formalisering in geschreven instructies of processen van die afspraken minder noodzakelijk.

Ook nam DS recent enkele instrumenten in gebruik die een kwalitatieve voorbereiding en een zorgvuldige opvolging van overheidsopdrachten moeten versterken en er zo mee moeten voor

⁵³ DS verwees in de mail van 14 januari 2016 naar Omzendbrief MOW 2010/1 *Overheidsopdrachten*. Prijstechnisch nazicht – Dossiers voor te leggen aan de afdeling Algemene Technische Ondersteuning en Dienstorder MOW/MIN/2015/01 *Dienstorder bijzondere bestekposten*, dat geldt sinds 1 juli 2015. Dat dienstorder licht onder meer de toepassingsmodaliteiten toe voor het gebruik van de posten *voorbehouden som* en *geraamde som* en vervangt Dienstorder MOW/MIN/2013/01 *instructie over het gebruik van de posten*.

Het gebruik van de post *voorbehouden som* laat toe onder welbepaalde voorwaarden de aannemer kleine onvoorziene prestaties of prestaties op te dragen, waarvan bij het opmaken van het ontwerp de omvang of uitvoeringsregels nog onvoldoende bekend zijn, zonder dat hiervoor een verrekening moet worden opgemaakt. Het gebruik van de *geraamde som* laat toe grotere prestaties, die zijn voorzien maar waarvan de omvang niet – volledig – kan worden ingeschat, aan te rekenen via deze post.

DS verwees eveneens naar Dienstorder LIN/AWV 2001/2 *Overheidsopdrachten voor aanneming van werken*. *Betaling van het onbetwiste gedeelte van de vordering* en Dienstorder AWZ 01/02 – *Overheidsopdrachten voor aanneming van werken*. *Betaling van werken*. *Betaling van het onbetwiste gedeelte van de vordering inzake prijzencontrole en betalingen*.

⁵⁴ Schrijven van 20 november 2015 en 22 september 2016 van de gedelegeerd bestuurder van DS.

⁵⁵ Schrijven van 20 november 2015 van de gedelegeerd bestuurder van DS. Daarin verwees hij naar *regelmatig dienstoverleg en celoverleg* en stelde dat dankzij *de korte communicatielijnen als gevolg van de zeer gecentraliseerde structuur van DS* er geen behoefte is dit formeel op papier te zetten.

zorgen dat het aantal verrekeningen (en de omvang ervan) wordt voorkomen of beperkt⁵⁶, en de opvolging ervan moeten vergemakkelijken. De merites van de maatregelen konden in het kader van deze audit niet worden beoordeeld, aangezien zij in geen van de onderzochte dossiers al werden toegepast.

- Voor de opmaak van bestekken en de registratie en opvolging van verrekeningen en contractwijzigingen maakt DS sedert april 2012 gebruik van e-Delta, een opvolgingssysteem dat het hele overheidsopdrachtenproces van ontwerpfasen tot en met de opvolging digitaliseert. Dat moet onder andere het gebruik van (de recentste versie van) standaardbestekken verzekeren. Het systeem e-Delta automatiseert ook deels de taken en verantwoordelijkheden die zijn opgenomen in de functieomschrijvingen.
- Sedert 2014 maakt de afdeling Waterbouwwerken gebruik van gestandaardiseerde meldingsfiches voor wijzigingen aan de opdracht. Dat moet leiden tot een meer uniforme en gestructureerde werkwijze en aldus tot een betere naleving van de algemene rechtsbeginselen. Tegelijk introduceerde zij in 2014 het principe van een financiële fiche per aanbestedingsdossier, die de financiële status van de betrokken opdracht transparanter en overzichtelijker moet maken.
- Sedert december 2015 beschikt DS over een toezichterstoel (Aqualog) in Access, waarin de toezichters onverwachte feiten die aanleiding kunnen geven tot contractwijzigingen, alsook hun gevolgen onmiddellijk na de vaststelling ervan op uniforme wijze moeten registreren. Dat moet de opvolging ervan vergemakkelijken.
- DS werkt de projecten maximaal uit in 3D, waardoor het hoeveelheden vermeld in de opmetingsstaat nauwkeuriger kan begroten. Het tekent ze ook via coördinaten maximaal in het Geografisch Informatie Systeem, zodat een geografische historiek van de projecten wordt opgebouwd.

Zowel DS als de minister bevestigden in hun reactie van respectievelijk 16 en 22 september 2016 dat in het licht van de hangende fusie met het agentschap Waterwegen en Zeekanaal de bestaande procedures, maatregelen en instrumenten zullen worden herzien en dat, rekening houdend met de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof, zal worden nagegaan welke doelstellingen omtrent verrekeningen het best worden opgenomen en hoe de monitoring ervan kan worden verbeterd.

In afwachting namen DS en de minister al een aantal bijkomende maatregelen. Zo moeten verrekeningen sinds juni 2016 in een vroeger stadium in e-Delta worden geregistreerd en met opgave van de verschillende goedkeuringsstappen worden opgevolgd, wat het overzicht op de verrekeningen in opmaak optimaliseert. Op 12 juli 2016 is op het beleidsdomeinniveau een dienstorder goedgekeurd die het betalingsproces volledig uittekent met concrete richt-

⁵⁶ Dat een grondige en zorgvuldige voorbereiding van de opdracht en de opdrachtdocumenten en een nauwgezette opvolging van de opdracht noodzakelijk zijn om het aantal en de omvang van de verrekeningen te beperken, werd in het verleden al herhaaldelijk erkend en benadrukt. Naar aanleiding van een Rekenhofaudit naar de verrekeningen vastgelegd in 2003 en 2004 op de begroting van het Vlaamse Infrastructuurfonds (VIF), vaardigde het Agentschap Infrastructuur op 5 december 2004 het Dienstorder MOW/Al/2006/15 *Overheidsopdrachten. Verrekeningen* uit. Dat dienstorder vraagt onder meer bijzondere aandacht voor de kwaliteit van de bestektesten, de bepaling van de juiste hoeveelheden voor de opmaak van de meetstaat en een zorgvuldige voorbereiding van de aanneming. Ook recente audits inzake het verrekeninggedrag bij de waterentiteiten Waterwegen en Zeekanaal nv, het Agentschap Maritieme Toegang en het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust benadrukten het belang van een zorgvuldige voorbereiding van de opdracht. Hoewel DS *sensu strictu* niet onder het toepassingsgebied van die documenten ressorteert, mag – gelet op de aard en de oorsprong van de documenten – redelijkerwijze aangenomen worden dat de erin vervatte principes haar niet onbekend zijn.

termijnen voor elke stap in het proces. Een tweede dienstorder, over het betalingsproces voor wijzigingen aan de opdracht, is in voorbereiding.

6.1.3 Human resources

DS stelt over de juiste competenties en profielen te beschikken⁵⁷. Nieuwe projectingenieurs krijgen een opleiding overheidsopdrachten en starten met kleinere of meer eenvoudige opdrachten. Sedert ongeveer een jaar fungeren ervaren medewerkers als aanspreekpunt met een aantal specifieke taken.

Voor de technische aspecten kan DS binnen het beleidsdomein een beroep doen op de afdeling Geotechniek, de afdeling Expertise beton en staal (departement MOW) en de afdeling Elektromechanica en telematica (AWV).

Voor bepaalde – strategische – projecten of als specifieke specialisaties vereist zijn, doet DS een beroep op externe partners (onder meer via raamovereenkomsten) of zet zij samenwerkingsstructuren op. Het komt de betrokken projectingenieur toe die derden aan te sturen en op te volgen.

Bij nieuwe relevante regelgeving wordt in opleiding en ondersteuning voorzien.

6.1.4 Opvolgingsinformatie

Het resultaat van de prestatie-indicator werd in het kader van de beheersovereenkomst jaarlijks gerapporteerd aan de raad van bestuur. De indicator is echter niet meer opgenomen in het ondernemingsplan 2015. Volgens DS zal het de indicator intern nog opvolgen via de evaluatie van de projectingenieurs⁵⁸ (zie supra). Enkel binnen de afdeling Waterbouwkunde, bevoegd voor de uitvoering van infrastructuurprojecten en overheidsopdrachten, vormen die elementen ook een *formeel* onderdeel van de evaluatiegesprekken van de individuele projectingenieurs. Die afdeling streeft er ook naar regelmatig – idealiter driewekelijks – overleg te plannen waarop mogelijke problemen, zoals onder andere contractwijzigingen, kunnen worden besproken en opgevolgd. Die opvolgingsmethoden zijn echter veeleer geïndividualiseerd en fragmentarisch. Zij kennen deels een informeel karakter en bieden geen globaal overzicht van de problematiek.

Tot 2014 bevatte het ondernemingsplan eveneens een korte evaluatie van de inhoudelijke verbeterpunten van de interne processen met eventuele beheersmaatregelen. Sinds 2015 is dit niet meer het geval. Volgens DS neemt dat niet weg dat op regelmatige basis nog verbeteracties zullen worden ondernomen.

⁵⁷ Het gaat om projectingenieurs, landmeters (bachelor), tekenaars (bachelor), werftoezichters (bachelor), juristen en administratieve dossierbehandelaars.

⁵⁸ Schrijven van 20 november 2015 van de gedelegeerd bestuurder van DS.

6.2 Afhandeling van verrekeningen en beperking van verwijlinteressen

6.2.1 Doelstellingen

DS heeft geen concrete doelstellingen geformuleerd die specifiek de doorlooptijd van de afhandeling van verrekeningen betreffen⁵⁹.

6.2.2 Maatregelen, opvolging en rapportering

Afhandeling verrekeningen

DS beschikt niet over een formeel uitgeschreven gedocumenteerd proces voor de afhandeling van verrekeningen. Elke projectingenieur is daarvoor individueel verantwoordelijk. De opvolging gebeurt in het kader van intern overleg. DS vermeldde dat het ook aannemers individueel en *ad hoc* (mondeling op de werf) wijst op het belang van een snelle administratieve afhandeling. Daarnaast verwees DS naar overleg met de sector⁶⁰.

Sedert het gebruik van e-Delta is het niet meer mogelijk betalingen te verrichten in geval van onvoldoende vastleggingskredieten. Projectingenieurs maken gebruik van Excel-tabellen die aangeven wanneer extra budget noodzakelijk blijkt. Dit strikte kader zet de betrokken projectingenieurs volgens DS voldoende aan om verrekeningen tijdig af te handelen.

Het managementteam van DS agendeert periodiek de opvolging van het investeringsprogramma op basis van de aanbestedingskalender.

Beperking verwijlinteressen

De terugdringing van de verwijlinteressen maakt op het niveau van het beleidsdomein het voorwerp uit van diverse richtlijnen⁶¹.

Binnen DS behoort de inperking van de verwijlinteressen tot de verantwoordelijkheid van de betrokken projectingenieur en maakt dat op algemene wijze deel uit van de jaarlijkse persoonlijke evaluatie van de projectingenieurs: (...) *Er dient eveneens te worden vermeden dat er verwijlinteressen worden gegenereerd. Dit door bisstaten te regulariseren aan de hand van verrekeningen. De projectingenieur volgt de uiterste betalingstermijn strikt op en rapporteert hierover*⁶².

DS hanteert intern een verkorte betalingstermijn ten aanzien van de wettelijk geldende betalingstermijn (zie ook 5.2). Recent worden schuldvorderingen onmiddellijk na hun ontvangst

⁵⁹ Schrijven van 20 november 2015 van de gedelegeerd bestuurder van DS.

⁶⁰ In een mail van 22 januari 2016 verwijst DS ter illustratie naar een overleg met de Vlaamse Vereniging der Waterbouwers, dat in 2014 plaatsvond.

⁶¹ DS verwijst in de mail van 14 januari 2016 naar Dienstorder LIN 2003/11 *Overheidsopdrachten – verwijlinteressen* en Dienstorder LIN/AWV 2001/2 *Overheidsopdrachten voor aanneming van werken. Betaling van werken. Betaling van het onbetwiste gedeelte van de vordering*, die een aantal maatregelen vermelden om verwijlinteressen te beperken.

⁶² Generieke evaluatie projectingenieurs afdeling Waterbouwkunde, opgenomen als bijlage 1 bij het schrijven van 20 november 2015 van de gedelegeerd bestuurder van DS.

in e-Delta geregistreerd, wat de opvolging ervan via e-Delta zelf en via de bijbehorende rapporteringstool mogelijk maakt.

De rapportering over de verwijlinteressen gebeurt periodiek aan het managementcomité van het beleidsdomein en aan het departement Financiën en Begroting via vaste, voorgeschreven sjablonen die een vergelijking in tijd en tussen entiteiten mogelijk maken.

Voor de opgeleverde aannemingen heeft DS in de periode 2012-2014 geen verwijlinteressen uitbetaald (zie hoofdstuk 5).

6.3 Conclusies

DS beschikte via de beheersovereenkomst 2011-2015 over een concrete doelstelling voor de omvang van verrekeningen, die tot 2014 jaarlijks werd opgevolgd via rapportering aan de raad van bestuur en in het ondernemingsplan. Die doelstelling werd in 2014 echter niet gehaald en is vanaf 2015 niet meer formeel voorzien.

Op het niveau van het agentschap heeft DS geen concrete doelstellingen geformuleerd die specifiek de doorlooptijd van de afhandeling van verrekeningen betreffen.

Wat maatregelen betreft, beschikt DS op het niveau van het beleidsdomein over uitgeschreven richtlijnen om verrekeningen te voorkomen of af te handelen. Op het niveau van het agentschap hanteert zij een aantal interne afspraken en overlegstructuren. Die zijn doorgaans niet schriftelijk geformaliseerd of gedocumenteerd en worden niet op formele wijze verspreid, zodat een formeel uitgeschreven gedocumenteerd proces voor de afhandeling van verrekeningen ontbreekt. Ook een formeel gedocumenteerd opvolgingsproces ontbreekt. Wel nam DS recent enkele instrumenten in gebruik die moeten bijdragen tot de voorkoming en beperking van verrekeningen en de opvolging ervan moeten vergemakkelijken. De merites ervan kunnen op dit ogenblik nog niet worden beoordeeld.

HOOFDSTUK 7

Algemene conclusies

In de periode 2012-2014 leverde DS 107 aannemingen in de waterwegenbouw op voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 153,4 miljoen euro. Op die aannemingen heeft DS 29,03 miljoen euro verrekeningen in meer en 9,1 miljoen euro in min betaald. Gesaldeerd maken de verrekeningen 13% uit van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag. Zonder saldering bedroeg het verrekeningenpercentage 24,9%. Dat wijst op belangrijke wijzigingen van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan.

Bij sommige aannemingen namen aanzienlijke uitbreidingen of wijzigingen zodanige proporties aan tijdens hun uitvoering dat het economische evenwicht van de overeenkomst wijzigde in het voordeel van de aannemer op een manier die de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet bedoelden, of dat eigenlijk sprake was van een nieuwe aanneming. Dat vormt een inbreuk op de basisprincipes van transparantie, gelijkheid en mededinging. Een belangrijke uitbreiding of fundamentele wijziging van de scope van een overheidsopdracht strookt niet met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De doorlichting van de vijftien aannemingsdossiers met de omvangrijkste verrekeningen heeft in minstens tien ervan tekortkomingen aan het licht gebracht op het vlak van de voorbereiding van de aannemingen. Het gaat onder andere om de onzorgvuldige inschatting van voorziene hoeveelheden, de plaatsing van opdrachten die niet aanbestedingsklaar zijn en onzorgvuldig uitgevoerde voorbereidende studies of onderzoeken.

In één geval leidde de onzorgvuldige voorbereiding tot een conceptwijziging en bijgevolg omvangrijke aanpassingen tijdens de uitvoering van de aanneming. Hoewel het aangestelde studiebureau door een gebrekkige dienstverlening voor een deel de aanleiding was dat DS aan de aannemer een schadevergoeding heeft moeten betalen van 1,6 miljoen euro, liet DS na om een deel ervan terug te vorderen van het studiebureau. Het werd zelfs niet in gebreke gesteld. Op 22 september 2016 meldde DS dat een juridisch onderzoek lopende is om na te gaan of er nog een rechtsgrond voorhanden is om de schadevergoeding terug te vorderen die aan de aannemer van de werken werd betaald.

De doorlichting toonde ook aan dat DS zelden een herziening van de eenheidsprijs vroeg voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtrof. In vier gevallen bleek uit een nacalculatie dat de opdrachtnemer niet meer de laagste inschrijver was als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden in het initiële bestek waren opgenomen. In zeker drie aannemingen bleek een verrekening in werkelijkheid een verdoken onderhandse opdracht te zijn, die DS normaal aan de mededinging had moeten onderwerpen.

Zoals afgesproken in een *gentleman's agreement* met de aannemers, put DS de maximale verificatie- en betalingstermijnen doorgaans niet systematisch uit en zorgt zij voor een snelle betaling zodra een vorderingsstaat is goedgekeurd en de factuur ontvangen. In ruil betaalde DS in de periode 2012-2014 geen verwijlinteresten aan de aannemers, ook al hebben zij daar van rechtswege recht op in geval van laattijdige betaling.

DS beschikte tijdens de onderzochte periode op beleidsdomeinniveau over uitgeschreven richtlijnen om verrekeningen te voorkomen, te beperken en af te handelen. DS hanteerde intern afspraken en overlegstructuren die evenwel niet schriftelijk waren geformaliseerd of gedocumenteerd en niet op formele wijze werden bekendgemaakt of verspreid. Bijgevolg ontbrak een formeel uitgeschreven gedocumenteerd proces om verrekeningen af te handelen. Ook de opvolgingspraktijken bleven individueel en fragmentair, zodat ook een globaal formeel gedocumenteerd opvolgingsproces ontbrak.

Sedert de onderzochte periode nam DS een aantal maatregelen en instrumenten in gebruik die moeten bijdragen tot de voorkoming en beperking van verrekeningen en de opvolging ervan moet vergemakkelijken. Aangezien zij in geen van de onderzochte dossiers al werden toegepast, konden ze nog niet worden beoordeeld.

HOOFDSTUK 8

Aanbevelingen

- DS moet zijn aannemingen zorgvuldiger voorbereiden, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbestedingsklaar zijn bij de start van een gunningsprocedure. Dat betekent dat DS onder meer moet zorgen voor een zorgvuldige opmaak van de bestekken, met preciezer geraamde hoeveelheden, en voor tijdige, degelijke en onderbouwde technische voorstudies. Als DS tijdens de uitvoering van de aanneming de opdracht wezenlijk wijzigt of bijkomende opdrachten toewijst, moet het rekening houden met het restrictieve standpunt van het Hof van Justitie van de Europese Unie: voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht moet – op grond van mededinging – een nieuwe opdracht worden uitgeschreven. Het zal ook rekening moeten houden met de nieuwe relevante wettelijke bepalingen terzake zodra die in werking treden.
- Het is raadzaam dat DS de eenheidsprijs heronderhandelt voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft, zeker bij posten waarvoor de aannemer niet met de laagste prijs heeft ingeschreven.
- DS moet zorgvuldiger te werk gaan als ze wordt geconfronteerd met een opdrachtnemer die in de fout gaat. Minstens moet het zijn rechten veiligstellen door de ingebrekestelling van dergelijke opdrachtnemers. Verder is DS ertoe gehouden na te gaan of zij de aldus geleden schade op deze opdrachtnemers – al dan niet in rechte – kan verhalen.
- Een beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is een uitzonderingsprocedure, die DS maar mag aanwenden in de gevallen die de overheidsopdrachtenwetgeving voorschrijft.
- DS moet concrete en duidelijke doelstellingen formuleren voor de doorlooptijd en de afhandeling van verrekeningen. Het moet, via bijkomende maatregelen, bestaande gebruiken voor de voorkoming, de beperking en de opvolging van verrekeningen en verwijlinteresten (instructies, procedures en opvolgingssystemen) formaliseren, aanscherpen en handhaven.

Nabeschouwing

Het Rekenhof heeft in de voorbije jaren diverse audits verricht over de verrekeningen bij de waterwegbeheerders van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken. Een constante bij de vaststellingen is dat veel verrekeningen te wijten zijn aan onzorgvuldig uitgevoerde voorbereidende studies of onderzoeken, die regelmatig betrekking hadden op een onzorgvuldig doorgevoerd grondonderzoek. Doordat het beleidsdomein bestaat uit verschillende agentschappen, is de expertise inzake bodemonderzoeken, baggerwerken (onder meer inschatting van de hoeveelheden) en overheidsopdrachten verspreid over verschillende orga-

nisaties. Het Rekenhof vraagt dan ook aan de Vlaamse Regering te onderzoeken of de risico's op tekortkomingen bij de voorbereidende studies of onderzoeken niet beter kunnen worden beheerst door een centralisatie van expertise. Een goede voorbereiding van de overheidsopdrachten en een zorgvuldiger afhandeling van de verrekeningen zullen leiden tot meer *value for money* binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

HOOFDSTUK 9

Reactie van de minister

Op 22 september 2016 heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken zijn reactie op het ontwerp van auditrapport bezorgd.

De minister onderschreef de bevindingen en de aanbevelingen van het Rekenhof. Wel wees hij erop dat de voorbereiding van een opdracht voor (waterbouwkundige) werken een complex gegeven is en dat zelfs een zorgvuldige voorbereiding niet alle onzekerheden kan wegnemen.

Verder lichtte de minister een aantal recent genomen maatregelen toe en kondigde hij bijkomend een aantal voorgenomen initiatieven aan.

Op beleidsmatig niveau wil de minister werk maken van een beleidsdomeinbrede aanpak van de verrekeningenproblematiek, mede op basis van de resultaten van de auditcyclus over de verrekeningen bij de waterwegenentiteiten, waarvan deze audit het sluitstuk vormt.

Ten slotte zal bij de fusie van DS met het Agentschap Waterwegen en Zeekanaal worden ingezet op een betere projectmatige werking en schaalvergroting, waarbij kennisopbouw en -verankering en projectmanagement op een nog hoger niveau worden getild.

Bijlage 1

Geselecteerde aannemingen De Scheepvaart

| Nr. | Omschrijving aanneming (besteknummer dossier) | Bedrag inschrijving | Aantal verrekeningen | Bedrag in min en % | Bedrag in meer en % | Gesaldeerd en % | Niet-gesaldeerd en % |
|---------------------------|---|---------------------|----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|----------------------|
| Opgeleverd in 2012 | | | | | | | |
| 1 | Infrastructuurwerken nieuw districtsgebouw van nv De Scheepvaart, gelegen te Genk, Winterbeeklaan. | 201.45 | 2 | 73.325 36,4% | 177.095 87,9% | 103.770 51,5% | 250.420 124,3% |
| 2 | DTS: Aanleg van FUP's tussen brug 8 Rijkvorschel en brug 9 Sint-Lenaerts | 249.808 | 1 | 81.737 32,7% | / | -81.737 -32,7% | 81.737 32,7% |
| 3 | Zuidwillemsvaart – gemeente Dilsen: Bouwen van een kaai-muur en kaaiplateau voor Tripan NV | 752.881 | 3 | 264.419 35,1% | 425.399 56,5 | 160.980 21,4% | 689.818 91,6% |
| 4 | Albertkanaal: Herstellen van onderwatertaluds te Stokrooie, basiscontract | 648.400 | 1 | 1.400 0,2% | 241.986 37,3% | 240.586 37,1% | 243.386 37,5% |
| 5 | Herbouw brug Grobbendonk | 5.919.401 | 18 | 741.279 12,5% | 2.755.644 46,6% | 2.014.365 34,1% | 3.496.923 59,1% |
| Opgeleverd in 2013 | | | | | | | |
| 6 | Kanaal Dessel-Turnhout-Schoten: Onderhoudsbaggerwerken | 2.375.112 | 2 | 547.326 23,0% | 1.724.887 72,6% | 1.177.561 49,6% | 2.272.213 95,7% |
| 7 | Baggerwerken sluis Wijnegem en zwaaiikom Merksem | 478.930 | 1 | 155.244 32,4% | 364.363 76,1% | 209.119 43,7% | 519.607 108,5% |
| Opgeleverd in 2014 | | | | | | | |
| 8 | AK – Gemeente Riemst: Bouwen nieuwe brug te Vroenhoven | 22.673.804 | 22 | 3.260.152 14,4% | 7.494.485 33,1% | 4.234.333 18,7% | 10.754.637 47,4% |
| 9 | Zuidwillemsvaart – Gemeente Bocholt: Herstellen van een oeververdediging te Lozen met aanleg van een fietspad | 1.145.843 | 3 | 77.731 6,8% | 356.563 31,1% | 278.832 24,3% | 434.294 37,9% |
| 10 | Gemeenschappelijke Maas – Stad Dilsen-Stokkem: aanleg basis en kern nieuwe zomerdijk Negenoord | 533.501 | 4 | 124.381 23,3% | 692.389 129,8% | 568.008 106,5% | 816.770 153,1% |
| 11 | Gemeenschappelijke Maas: gemeente Maasmechelen en Lanaken: rivierkundige ingrepen Zuidelijke sector (DC 1-4) | 5.100.799 | 3 | 498.276 9,8% | 2.361.406 46,3% | 1.863.130 36,5% | 2.859.682 56,1% |
| 12 | AK: Gemeenten Grobbendonk en Zandhoven: Monitoring en bestrijden wateroverlast – basiscontract | 485.051 | 1 | 151.983 31,3% | / | -151.983 -31,3% | 151.983 31,3% |

| Nr. | Omschrijving aanneming (besteknummer dossier) | Bedrag inschrijving | Aantal verreke- ningen | Bedrag in min en % | Bedrag in meer en % | Gesaldeerd en % | Niet- gesaldeerd en% |
|-----|--|------------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|----------------------------|
| 13 | Baggerwerken Kanaal Dessel- Turnhout-Schoten, Zone Rijke- vorsel-Schoten | 2.137.138 | 1 | 99.988 4,7% | 1.109.210 51,9% | 1.009.222 47,2% | 1.209.198 56,6% |
| 14 | Onderzoek van duikers diverse kanalen | 440.747 | 9 | 89.537 20,3% | 796.970 180,8% | 707.433 160,5% | 886.507 201,1% |
| 15 | Merksem: wegenwerken dokken | 565.841 | 3 | 160.454 28,3% | 253.270 44,8% | 92.816 16,4% | 413.724 73,1% |
| | Totaal | 43.708.708 | 74 | 6.327.232 14,5% | 18.753.667 42,9% | 12.426.435 28,4% | 25.080.899 57,4% |

Bijlage 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Betreft: Audit Rekenhof – Verrekeningen bij het agentschap De Scheepvaart

Mijnheer de voorzitter,

Op 19 juli 2016 legde het Rekenhof mij het ontwerpverslag voor over de audit van de verrekeningen bij het agentschap nv De Scheepvaart met het verzoek om een reactie op de conclusies en aanbevelingen binnen een termijn van één maand.

Gelijktijdig werd het ontwerpverslag ook aan de heer Danckaerts, gedelegeerd bestuurder van nv De Scheepvaart, bezorgd om de feitelijke juistheid van de bevindingen na te gaan en te reageren op de voorlopige conclusies en aanbevelingen.

Op verzoek van nv De Scheepvaart werd de antwoordtermijn met één maand verlengd.

In het kader van de gelijktijdige tegensprekelijke procedure vindt u als bijlage de reactie van ir. Chris Danckaerts, gedelegeerd bestuurder van nv De Scheepvaart op de voorlopige conclusies en aanbevelingen van het ontwerpverslag.

Hierna bezorg ik u mijn reactie op de aanbevelingen:

- **Zorgvuldiger voorbereiden van aanneming en omgang met wezenlijke wijzigingen aan de opdracht**

De aanbeveling over het zorgvuldig voorbereiden van aannemingen zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbestedingsklaar zijn, onderschrijf ik volledig. Ook nv De Scheepvaart erkent het probleem.

Het grondig uitvoeren van de noodzakelijke voorbereidende studies, een goede uitwerking van het bestek met zorgvuldige inschatting van de voorziene hoeveelheden zijn essentieel om verrekeningen zo veel als mogelijk te beperken.

Evenwel dient als kanttekening gesteld dat de voorbereiding van een opdracht voor (waterbouwkundige) werken geen eenvoudig gegeven is noch exacte wetenschap. Zelfs een geotechnisch of milieutechnisch onderzoek dat conform de regels van de kunst en de vigerende codes van goede praktijk is uitgevoerd, zal nooit alle problemen inzake de ondergrond kunnen uitsluiten gelet op het steekproefmechanisme.

Voor voorafgaandelijke onderzoeken doet nv De Scheepvaart beroep op ondersteunende entiteiten of externe studiebureaus, die over de nodige expertise en erkenningen beschikken. De uitgevoerde onderzoeken worden conform verklaard door een erkende bodembeheerorganisatie. Toch blijkt in de praktijk dat er bij de uitvoering van sommige opdrachten wijzigingen vereist zijn precies omwille van het steekproefmechanisme.

Wat betreft wezenlijke wijzigingen aan een opdracht tijdens de uitvoering zal het agentschap onder meer beroep doen op de "leidraad wijzigingen aan de opdracht", die door het Vlaams Samenwerkingsforum Overheidsopdrachten werd goedgekeurd op 28 oktober 2015. Deze guideline laat niet alleen toe wezenlijke en niet-wezenlijke wijzigingen van elkaar te onderscheiden, maar verduidelijkt ook de begrippen "wijzigingen", "speling van de hoeveelheid" en "aanvullende opdracht". Deze guideline is zowel conform de huidige wetgeving als conform aan de visie van het Hof van Justitie die in de Presstext rechtspraak werd ontwikkeld.

Bij nv De Scheepvaart wordt sinds 2012 gebruik gemaakt van de standaardbestekken, modelteksten en catalogi voor het opmaken van bestekken in e-Delta met automatische controle op de kwaliteit van het bestek en waarbij eenduidige posten worden toegepast. In e-Delta worden de projectingenieurs begeleid bij de opmaak van de prijsherzieningsformules, enz.

Tot slot worden wat kennisdeling betreft binnen het beleidsdomein MOW elk jaar één of meerdere basisopleidingen overheidsopdrachten georganiseerd. Indien er nieuwe interne richtlijnen of dienstorders zijn, worden deze via informatiesessies toegelicht.

- **Heronderhandeling eenheidsprijzen bij drievoudige overschrijding hoeveelheid**

Nv De Scheepvaart geeft aan, zoals dit tot op heden gebeurde, geval per geval te onderzoeken of heronderhandeling van de eenheidsprijzen opportuun is. Een aantal recent ontwikkelde tools staan hiervoor ter beschikking.

Zo reikt de afdeling Algemene Technische Ondersteuning van het departement MOW sinds dit jaar via het MEDIAAN-portaal een aantal instrumenten aan. Met behulp hiervan worden aankopers (in de ruime zin van het woord) in staat gesteld om onder meer opdrachten accurater te ramen, zich beter voor te bereiden op onderhandelingen in het kader van onderhandelingsprocedures, verrekeningen en andere, zich vlotter en beter te informeren over allerlei technieken inzake ramingen, planningen, onderzoek van schadeclaims,...

Doordat e-Delta als contractmanagementsysteem wordt gebruikt, wordt bij het behandelen van de prestaties de overschrijding getoond en worden de verantwoordelijken expliciet attent gemaakt op twee- en drievoudige overschrijding.

Door de geleidelijke invoering van bijkomende applicaties binnen e-Delta vanaf 2012 werd het aldus voor de verantwoordelijken voor overheidsopdrachten mogelijk om meer gestructureerd en alerter om te gaan met deze opdrachten.

- **Verhalen schade bij studie bureau**

Ik stel vast dat het onderzoek om de geleden schade te verhalen bij het desbetreffende studie bureau lopende is.

- **Beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking**

Ik onderschrijf de geformuleerde aanbeveling.

Nv De Scheepvaart zal het beroep doen op een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking nog restrictiever toetsen aan de wettelijke voorwaarden. Als beheersmaatregel werden intussen raamovereenkomsten afgesloten voor het onderhoud van het patrimonium van nv De Scheepvaart. Dit maakt het mogelijk om in dringende en onvoorziene gevallen op deze overeenkomsten een beroep te doen voor de uitvoering van bepaalde werken en zo, zelfs in dergelijke gevallen, de toepassing van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking te vermijden.

- **Doelstellingen inzake doorlooptijd en afhandeling verrekeningen en maatregelen ter voorkoming, beperking en opvolging verrekeningen.**

Ik ondersteun deze aanbeveling die belangrijk is in het opvolgen, evalueren en bijsturen van de problematiek van de verrekeningen.

Het agentschap zal in het kader van de lopende fusie met Waterwegen en Zeekanaal NV de bestaande procedures, maatregelen en instrumentarium dienaangaande vergelijken en bijstellen om vervolgens uniform toe te passen binnen het nieuwe agentschap De Vlaamse Waterweg nv.

Daarnaast zal bij de opmaak van het nieuwe ondernemingsplan voor De Vlaamse Waterweg nv nagegaan worden hoe en welke doelstellingen omtrent verrekeningen best opgenomen worden en hoe de monitoring van de verrekeningen verbeterd kan worden.

Sinds juni 2016 (naar aanleiding van een aanbeveling van het Rekenhof) dienen verrekeningen in een vroeger stadium in e-Delta te worden geregistreerd en te worden opgevolgd, met opgave (documentatie) van de verschillende stappen die ondernomen worden om tot een goedkeuring te komen, zodat er een beter zicht is op de verrekeningen die in opmaak zijn.

Ik geef ook mee dat binnen MOW op 12 juli 2016 een dienstorder werd goedgekeurd waarin het gewone betalingsproces volledig werd uitgetekend, met concrete richttermijnen voor elke stap in het proces en met aandacht voor een aantal frequent voorkomende problemen. In een tweede dienstorder zal vervolgens het betalingsproces bij wijzigingen aan de opdracht worden uitgetekend. De werkzaamheden voor deze tweede dienstorder zijn gestart en er wordt gestreefd deze dienstorder in de eerste helft van 2017 af te werken.

Tot zover mijn reactie op het voorliggende ontwerpverslag.

Op beleidsmatig niveau maak ik nog de volgende beschouwingen.

De audit is het sluitstuk in de audits over de verrekeningen bij de waterwegbeheerders van het beleidsdomein MOW. Ik wil werk maken van een beleidsdomeinbrede aanpak van deze problematiek. Op basis van de opgeleverde rapporten van de afgelopen jaren zal ik een stand van zaken laten opmaken van de verwezenlijkingen bij de geformuleerde aanbevelingen. Deze analyse moet ook aangeven waar zich potentiële goede praktijken situeren, waar er opportuniteiten voor meer doorgedreven samenwerking zijn en waar een pooling van competenties aangewezen is.

De geformuleerde aanbevelingen zullen ook ter harte worden genomen in de lopende synergieprojecten binnen het beleidsdomein MOW die hun oorsprong vinden in de kerntakenplannen van de verschillende MOW-entiteiten. Een aantal van de synergieprojecten zijn immers relevant bij de realisatie van deze aanbevelingen en kunnen via integratie in deze projecten op ruimere schaal toegepast worden bij alle entiteiten van MOW. Meer specifiek gaat het om synergieprojecten inzake digitalisering, automatisering, projectmanagement, controles op Werken, Technische Dienstverlening en Baggeren.

Ik verwijs ook naar de fusie van beide waterwegbeheerders waarbij binnen het lopende fusie-traject wordt ingezet op het verbeteren van de projectmatige werking. De fusie van beide entiteiten moet ook een schaalvergroting bewerkstelligen, waarbij kennisopbouw en -verankering en projectmanagement op een nog hoger niveau getild worden.

Met vriendelijke groeten.

Ben Weyts

Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn.

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

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



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be