



Rekenhof



# Verrekeningen bij de Afdeling Maritieme Toegang

Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement  
*Brussel, september 2013*





# Verrekeningen bij de Afdeling Maritieme Toegang

Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 10 september 2013  
Vlaams Parlement, Stuk 37-K (2012-2013) – Nr. 1



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Voorwerp van de audit	12
1.2 Onderzoeksvragen, normen en methodiek	12
1.3 Procedure	13
1.4 Inhoud	13
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Financieel belang van de verrekeningen</b>	<b>15</b>
2.1 Cijfergegevens 2010-2011	16
2.2 Conclusies	17
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Oorzaken van verrekeningen</b>	<b>19</b>
3.1 Verrekeningen door tekortkomingen van de AMT	20
3.1.1 Onzorgvuldig uitgevoerd geotechnisch grondonderzoek	20
3.1.2 Gebrekkige technische voorstudie	21
3.1.3 Aanvang van de werken zonder de stedenbouwkundige vergunningen	22
3.1.4 Conceptwijzigingen tijdens de uitvoering van de aanneming	22
3.1.5 Onzorgvuldig voorbereid milieutechnisch grondonderzoek	23
3.1.6 Minder zorgvuldige raming van de werken	24
3.1.7 Onzorgvuldig opgestelde opmetingsstaat	24
3.2 Aannemingen met aanvaardbaar lijkende verrekeningen	25
3.3 Conclusies	27
<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Rechtmatigheid van de verrekeningen</b>	<b>29</b>
4.1 Wettelijke basis	30
4.2 Inbreuken op de regels en voorschriften voor verrekeningen	30
4.2.1 Herziening van eenheidsprijzen	30
4.2.2 Onrechtmatige aanwending van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking	33
4.3 Conclusies	34
<b>Hoofdstuk 5</b>	
<b>Verwijlinteresten</b>	<b>37</b>
5.1 Wettelijke basis en voorschriften van zorgvuldig bestuur	38
5.2 Omvang van de verwijlinteresten	38
5.3 Conclusies	38
<b>Hoofdstuk 6</b>	
<b>Beleid van de AMT op vlak van verrekeningen</b>	<b>39</b>
6.1 Doelstellingen	40
6.2 Opvolgingsinformatie	40
6.3 Maatregelen	40
6.4 Personeel	41
6.5 Conclusie	42

Hoofdstuk 7 <b>Algemene conclusies</b>	<b>43</b>
Hoofdstuk 8 <b>Aanbevelingen</b>	<b>45</b>
Hoofdstuk 9 <b>Reactie van de minister</b>	<b>47</b>
Bijlage 1 <b>Grondig onderzochte aannemingen</b>	<b>49</b>
Bijlage 2 <b>Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken</b>	<b>53</b>





# Samenvatting

Het Rekenhof heeft voor de periode 2010-2011 de verrekeningen onderzocht die zich voordeden bij de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken bij de afdeling Maritieme Toegang (AMT) van het departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW). Een verrekening is een overeenkomst die aannemer en bestuur opmaken als zich een wijziging voordoet in de aanneming tijdens de uitvoering ervan. De verrekening stelt de hoeveelheid vast die in vergelijking met de geraamde hoeveelheid in het bestek nieuw of gewijzigd is. De verrekening bepaalt ook de verbeterde of overeengekomen prijzen die het gevolg zijn van toevoegingen, wijzigingen of weglatingen.

#### *Financieel belang van de verrekeningen*

Op de 36 aannemingen van werken die in 2010 en 2011 werden opgeleverd voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 165,2 miljoen euro, heeft de AMT 28,7 miljoen euro verrekeningen betaald, 17,4% van het inschrijvingsbedrag (16,2% in 2010 en 17,7% in 2011). Dat betekent dat de kostprijs van de werken gemiddeld met dat percentage is verhoogd. De berekening steunt op een saldering van de verrekeningen in meer en min. Als de verrekeningen in meer en min worden samengeteld en dus niet gesaldeerd, loopt het verrekeningenpercentage op tot 28,2% (52,5% in 2010 en 22,1% in 2011). Dat wijst op belangrijke wijzigingen van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan, inzonderheid voor de in 2010 beëindigde aannemingen.

#### *Oorzaken van de verrekeningen*

Het Rekenhof heeft aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen doorgelicht. Het selecteerde aannemingen waarvan het saldo van de verrekeningen minimum 15% in meer van de initiële aannemingsom bedroeg, of waarvan de verrekeningen in meer en min bij elkaar opgeteld (dus niet gesaldeerd) minimum 30% van de initiële aannemingsom uitmaakten. Het ging om 16 aannemingsdossiers. Zij maakten samen 77,4% uit van het inschrijvingsbedrag van alle 36 opgeleverde aannemingen.

Deze doorlichting leerde dat de verrekeningen bij 10 op de 16 dossiers in belangrijke mate te wijten waren aan tekortkomingen van de AMT, met name een gebrekkige voorbereiding van de aannemingen: onzorgvuldig uitgevoerd geotechnisch grondonderzoek, aanvang van werken voor de vereiste stedenbouwkundige vergunningen beschikbaar waren, een gebrekkige technische voorstudie, onzorgvuldig opgestelde opmetingsstaten, omvangrijke aanpassingen door conceptwijzigingen tijdens de uitvoering van de aanneming en onzorgvuldig voorbereid milieutechnisch grondonderzoek.

Daarbuiten waren er ook dossiers (6 van de 16) waarin de verrekeningen gerechtvaardigd overkwamen, omdat ze bijvoorbeeld voortvloeiden uit onvoorzienbare omstandigheden.

#### *Rechtmatigheid van de verrekeningen*

Bij sommige aannemingen heeft de uitbreiding tijdens de uitvoering zodanige proporties aangenomen – met meerwerkenpercentages tot 140% – dat eigenlijk sprake was van een nieuwe aanneming. Een dergelijke uitbreiding vormt een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging en ondermijnt het wettelijk vastgelegd principe van de forfaitaire prijs.

Het Rekenhof stelde nog andere inbreuken vast op de overheidsopdrachtenregelgeving. Zo bleken verrekeningen in werkelijkheid soms onderhandse opdrachten te zijn, die de AMT aan de mededinging had moeten onderwerpen. Ook vroeg de AMT bijna nooit om een herziening van de eenheidsprijs voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtrof van de vermoedelijke hoeveelheid.

### *Verwijlinteresten*

Op de in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen van werken heeft de AMT in totaal 168.694 euro verwijlinteresten betaald. Dat is slechts 0,1% van het gecumuleerd oorspronkelijk inschrijvingsbedrag van alle in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen. Dat geringe percentage wijst op een snelle afhandeling van de verrekeningen bij de AMT.

### *Beleid van AMT op het vlak van verrekeningen*

De AMT beschikt over diverse instructies, procedures en opvolgingssystemen om de verrekeningen te monitoren en te remediëren. Het instrumentarium dat verrekeningen moet voorkomen en vooral belangrijk is in de fase van de voorbereiding van de aanneming, bleek echter niet te volstaan of onvoldoende te zijn geactiveerd of in acht genomen.

### *Reactie van de minister*

Op 12 augustus 2013 aanvaardde de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken de conclusies en aanbevelingen van het auditrapport en vermeldde zij een aantal bijkomende initiatieven van de AMT voor een betere voorbereiding van de aannemingen van werken.



# Inleiding

Hoofdstuk

1

### 1.1 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof heeft voor de jaren 2010 en 2011 de verrekeningen onderzocht die zich voordeden bij de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken bij de afdeling Maritieme Toegang (verder afgekort als AMT). Deze afdeling behoort tot het departement Mobiliteit en Openbare Werken (verder afgekort als departement MOW).

Volgens de algemene aannemingsvoorwaarden (verder afgekort als AAV) is een verrekening een overeenkomst die aannemer en bestuur opmaken als zich een wijziging voordoet in de aanneming<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

### 1.2 Onderzoeksvragen, normen en methodiek

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

- Wat is het financiële belang van de verrekeningen op in 2010 en 2011 afgeronde werken ?
- Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de verrekeningen ?
- Vertonen de verrekeningen een rechtmatig karakter ?
- Handelt de AMT de verrekeningen op een zorgvuldige en tijdige wijze af, met beperking van verwijlinteressen ?
- Neemt de AMT voldoende maatregelen om het aantal verrekeningen te beperken ?

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 de AMT, alsmede relevante dienstorders en omzendbrieven van het departement MOW;
- de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU) over de mogelijkheid een overheidsopdracht tijdens zijn 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 (o.a. dienstorders en procedurevoorschriften);
- bij de AMT beschikbare ondervragings- en rapporteringstools;
- door de AMT bezorgde verrekeningenoverzichten;
- geselecteerde verrekeningendossiers;
- interviews en werfbezoeken;
- schriftelijk door de AMT beantwoorde vragen.

1 Artikelen 15, § 1, 42, § 1, en 44 van de AAV. De algemene aannemingsvoorwaarden, die een bijlage vormen bij het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, bevatten de nadere regels voor de uitvoering van overheidsopdrachten.

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

### 1.3 Procedure

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 6 maart 2012 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken en de secretaris-generaal van het departement MOW.

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof het voorontwerp van het auditverslag op 19 maart 2013 voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement MOW. Het heeft zijn commentaar, verstrekt met brief van 8 mei 2013, verwerkt in een ontwerpverslag, dat het op 11 juni 2013 heeft overgezonden aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Het antwoord van de minister, van 12 augustus 2013, is als bijlage 2 opgenomen en wordt toegelicht in hoofdstuk 9.

### 1.4 Inhoud

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van het financiële belang van de verrekeningen voor bij de AMT in 2010 en 2011 opgeleverde werken. In hoofdstuk 3 komen de oorzaken van de verrekeningen aan bod. Hoofdstuk 4 beoordeelt de rechtmatigheid van de verrekeningen. Hoofdstuk 5 belicht de verwijlinteressen die de verrekeningendossiers meebrachten. Hoofdstuk 6 betreft het beleid van de AMT op vlak van verrekeningen. De hoofdstukken 7 en 8 bevatten de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen van het Rekenhof. In hoofdstuk 9, ten slotte, wordt de reactie van de minister van Mobiliteit en Openbare Werken op het auditrapport samengevat weergegeven.





# Financieel belang van de verrekeningen

Hoofdstuk

2

## 2.1 Cijfergegevens 2010-2011

De onderstaande tabel overziet de in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen van werken bij de afdeling Maritieme Toegang en de daarop aangerekende verrekeningen in meer en min. De audit richtte zich alleen op opgeleverde aannemingen, omdat die het meest relevante beeld geven van het verrekeninggedrag van de entiteit. Na saldering van de gecumuleerde verrekeningsbedragen in meer en in min, brachten de 36 opgeleverde aannemingen 2010-2011 in totaal 28,7 miljoen euro betalingen mee bovenop het gecumuleerd initeel aannemingsbedrag van 165,2 miljoen euro (17,4% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag)<sup>3</sup>.

Tabel 1 - In 2010 en 2011 opgeleverde AMT-aannemingen met verrekeningen in meer en min <sup>4</sup>

	Opgeleverde aannemingen	Gecumuleerd aannemingsbedrag (euro)	Gecumuleerde verrekeningen in min (euro)	% in min	Gecumuleerde verrekeningen in meer (euro)	% in meer	Saldo gecumuleerde verrekeningen	% saldo
2010	22	33.440.126	-6.064.647	18,1%	11.479.668	34,3%	5.415.021	16,2%
2011	14	131.733.584	-2.917.157	2,2%	26.172.192	19,9%	23.255.035	17,7%
<b>Totaal</b>	<b>36</b>	<b>165.173.710</b>	<b>-8.981.804</b>	<b>5,4%</b>	<b>37.651.860</b>	<b>22,8%</b>	<b>28.670.056</b>	<b>17,4%</b>

Worden de verrekeningen in meer en in min als absolute cijfers opgeteld en niet gesaldeerd, dan bedragen zij 46,6 miljoen euro (28,2% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag van 165,2 miljoen euro)<sup>5</sup>. Deze oefening is niet onbelangrijk want hierdoor komen ook aannemingen in beeld waarvan belangrijke verrekeningen in min en in meer weliswaar een nul-saldo benaderen maar in de praktijk – door de belangrijke meer- en minwerken – *de facto* aanleiding geven tot een andere aanneming dan die welke oorspronkelijk werd gegund.

Tabel 2 – In 2010 en 2011 opgeleverde AMT-aannemingen met verrekeningen in meer en min (niet gesaldeerd)

	Opgeleverde aannemingen	Gecumuleerd aannemingsbedrag (euro)	Gecumuleerde verrekeningen in min (euro)	Gecumuleerde verrekeningen in meer (euro)	Gecumuleerde verrekeningen- in meer en in min (niet gesaldeerd)	% t.o.v. initieel bedrag
2010	22	33.440.126	-6.064.647	11.479.668	17.544.315	52,5
2011	14	131.733.584	-2.917.157	26.172.192	29.089.349	22,1
<b>Totaal</b>	<b>36</b>	<b>165.173.710</b>	<b>-8.981.804</b>	<b>37.651.860</b>	<b>46.633.664</b>	<b>28,2</b>

Vooral aannemingen die in 2010 eindigden, brachten een groot bedrag aan werken in meer en in min mee: de gecumuleerde verrekeningenbedragen maakten 52,5% uit van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag. De onderstaande tabel illustreert dit met een overzicht van in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen waarvan de niet gesaldeerde verrekeningen meer dan 100% van het inschrijvingsbedrag bedroegen<sup>6</sup>.

3 Ter vergelijking: bij de audit van het Rekenhof over de verrekeningen van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal (Stuk 37-E (2011-2012) – Nr. 1, p. 16) ging het om 261 aannemingen van werken, die in 2009 en 2010 werden opgeleverd voor een gecumuleerd inschrijvingsbedrag van 102,6 miljoen euro. Daarop werd, na saldering van verrekeningen in meer en in min, 10,4 miljoen euro betaald (10,1% van het inschrijvingsbedrag).

4 De cijfers houden geen rekening met de na het afsluiten van de audit goedgekeurde verrekeningen tot regularisatie van ramingsstaten.

5 Ter vergelijking: bij de in voetnoot 3 genoemde audit van het Rekenhof bedroeg het niet-gesaldeerde bedrag van de verrekeningen in meer en in min voor de 261 aannemingen 64,6 miljoen euro (63% van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag).

6 De problematiek van omvangrijke verrekeningen bij de waterwegentiteiten is niet nieuw. Met dienstorder AWZ 97/001 van 15 januari 1997 beklagde de toenmalige directeur-generaal van de toenmalige administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ) zich erover dat AWZ bleef worstelen met het probleem van de verrekeningen wat betreft hun omvang en wijze van afhandelen. De directeur-generaal streefde ernaar met het dienstorder de omvang van de verrekeningen te verminderen en onderhandse uitbreidingen van aannemingen te beperken.

Tabel 3 – In 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen AMT waarvan de verhouding niet gesaldeerd bedrag verrekeningen t.o.v. het inschrijvingsbedrag groter is dan 100%.

Bestek-nummer	Omschrijving	Initieel bedrag aanneming (euro)	Verrekening in min (euro)	Verrekening in meer (euro)	niet gesaldeerde verrekeningen t.o.v. inschrijvingsbedrag
16EF/2005/17	Haven van Oostende – Herinrichting Vismijnlaan	1.464.287	-1.158.096	1.616.538	189,5%
16EF/2007/32	Haven van Oostende – Uitvoeren van bodemsaneringswerken kwartier Oosteroever	461.036	-203.223	644.823	183,9%

Bij deze aannemingen hebben de wijzigingen tijdens de uitvoering zodanige proporties aangenomen dat sprake was van een nieuwe aanneming. De vraag rijst dan ook wat overbleef van de wettelijk vastgelegde beginselen van de forfaitaire prijs en de mededinging.

Bovendien wijzigde de uitbreiding van de aannemingen tijdens hun uitvoering met meerwerkenpercentages tot 140%, het economische evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de aannemer op een wijze die de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet beoogden. Dat vormt een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging. Het Rekenhof verwijst in dat verband naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU<sup>8</sup>, dat op principiële wijze heeft geoordeeld dat de plicht tot eerbiediging van het transparantiebeginsel en het beginsel van de gelijke behandeling van de inschrijvers op een overheidsopdracht niet alleen betrekking heeft op de gunningsfase, maar ook in acht dient te worden genomen tijdens de uitvoeringsfase. Het Hof van Justitie verklaarde dan ook voor recht dat een wezenlijke wijziging van een gegunde opdracht tijdens de uitvoering ervan een nieuwe overheidsopdracht uitmaakt, waarvoor een nieuwe gunningsprocedure dient te worden uitgeschreven.

## 2.2 Conclusies

Een aantal aannemingen van werken die in 2010 en 2011 door de AMT zijn opgeleverd, kenden tijdens hun uitvoering belangrijke wijzigingen:

- 36 aannemingen, voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 165,2 miljoen euro, leidden na saldering van de verrekeningen in meer en min tot 28,7 miljoen euro bijkomende betalingen aan verrekeningen (17,4% van het gecumuleerde initiële inschrijvingsbedrag van de werken).
- Bij samentelling van de verrekeningen in meer en min voor deze werken, dus zonder saldering, maken deze verrekeningen 28,2% van het inschrijvingsbedrag uit.

7 Aanneming Haven van Oostende – Uitvoeren van bodemsaneringswerken kwartier Oosteroever: 461.036 euro initieel inschrijvingsbedrag en 644.823 euro meerwerken (140% van het inschrijvingsbedrag).

8 Arrest van 19 juni 2008 in de zaak Pressetext Nachrichtenagentur (zaak C-454/06), inzonderheid de rechtsoverwegingen 34 tot 37 van dit arrest. Navolgende rechtspraak van het Hof van Justitie bevestigde dit arrest: arrest van 29 april 2010, Europese Commissie tegen Duitsland, zaak C-160/08, overweging 99 e.v.; arrest van 13 april 2010, Wall A.G., zaak C-91/08, overweging 37 e.v.; arrest van 25 maart 2010, Helmut Müller, zaak C-451/08, overweging 79 e.v.; arrest van 4 juni 2009, Europese Commissie tegen Griekenland, zaak C-250/07, overweging 52. Over dit mijlpaalarrest, zie A. L. DURVIAUX, "La négociation des contrats en cours d'exécution et le droit communautaire", in *Jaarboek Overheidsopdrachten 2010/2011*, Brussel, EBP, 2011, pp. 935-951; J. HEBLY en P. HEIJNSBROEK, "Wezenlijke wijzigingen na Europese aanbesteding", *NTER* 2012, afl. 3, 94-106; M. SCHOUPS en K. LEMMENS, "Wijzigingen van overheidsopdrachten: rechtmatigheid en rechtsgevolgen", *Jaarboek Overheidsopdrachten 2011/2012*, Brussel, EBP, 2012, pp. 683-702. Zie ook de verslagen van het Rekenhof over het wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen (Stuk 37-J (2010-2011) – Nr. 1, pp. 16-18 en pp. 30-31), de onderhandse aankoop van lagevloertrams door de VVM-De Lijn (Stuk 37-C (2011-2012) – Nr. 1, pp. 14 en 15) en de verrekeningen bij Waterwegen en Zeekanaal (Stuk 37-E (2011-2012) – Nr. 1, pp. 17-19).

Vooraf in 2010 beëindigde aannemingen brachten een groot bedrag aan werken in meer en in min mee, met gecumuleerde verrekeningenbedragen die 52,5% uitmaakten van het gecumuleerde inschrijvingsbedrag.

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 gelijkheid en mededinging en ondermijnt het wettelijk vastgelegde principe van de forfaitaire prijs.

In zijn reactie van 8 mei 2013 op het voorontwerp van verslag meldde de secretaris-generaal van het departement MOW dat over de aanpassing van overheidsopdrachten tijdens de uitvoering ervan binnenkort meer duidelijkheid zal worden gebracht door de aangekondigde omzendbrief van het beleidsdomein MOW, die de contractwijzigingsproblematiek zal kaderen, rekening houdend met een nieuwe Europese ontwerprichtlijn voor overheidsopdrachten.

# Oorzaken van verrekeningen

Hoofdstuk

3

Het Rekenhof heeft een selectie van in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen van werken aan een nader onderzoek onderworpen om na te gaan wat de oorzaak was van de verrekeningen. Daarbij heeft het de volgende selectiecriteria toegepast:

- het saldo van de verrekeningen (verrekeningen in meer minus verrekeningen in min) bedraagt minimum 15% in meer van de initiële aannemingsom, of
- de verrekeningen in meer en min bij elkaar opgeteld (dus niet gesaldeerd) bedragen minimum 30% van de initiële aannemingsom,
- het inschrijvingsbedrag van de aanneming bedraagt minimum 30.000 euro.

Zestien van de 36 aannemingen uit 2010 en 2011 (44,4%) voldeden aan deze criteria. Het initieel inschrijvingsbedrag van de 16 geselecteerde aannemingen bedroeg in totaal 127,8 miljoen euro. Dat is 77,4% van het totale inschrijvingsbedrag van alle 36 opgeleverde aannemingen (165,2 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 16 geselecteerde aannemingen

	Aantal doorgelichte aannemingen	Initieel inschrijvingsbedrag (in euro)	Aantal verrekeningen op die aannemingen	Saldo verrekeningen (in euro)	Verrekeningen niet gesaldeerd (in euro)
2010	10	25.897.638	31	5.066.272	16.583.100
2011	6	101.946.882	13	22.243.718	23.754.634
<b>Totaal</b>	<b>16</b>	<b>127.844.520</b>	<b>44</b>	<b>27.309.990</b>	<b>40.337.734</b>

Van het gesaldeerde totaal van alle verrekeningen op de 36 opgeleverde aannemingen, maken de verrekeningen op de 16 geselecteerde aannemingen 95,3% uit (27.309.990 euro op 28.670.056 euro).

Uit het dossieronderzoek van deze 16 aannemingsdossiers bleek dat de verrekeningen bij 10 aannemingen in belangrijke mate te wijten waren aan tekortkomingen van de AMT. Zij hielden hoofdzakelijk verband met een gebrekkige voorbereiding van de aannemingen<sup>9</sup>. Deze verrekeningen worden besproken in § 3.1. Zij omvatten vaak belangrijke overschrijdingen van de vermoedelijke hoeveelheden uit het bestek, alsook wijzigingen en uitbreidingen van de werken tijdens hun uitvoering die meestal buiten mededinging 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<sup>10</sup>. Bij 6 aannemingen, besproken in § 3.2, lijkt de rechtvaardiging aanvaardbaar.

### 3.1 Verrekeningen door tekortkomingen van de AMT

#### 3.1.1 Onzorgvuldig uitgevoerd geotechnisch grondonderzoek

##### *Haven van Zeebrugge – Britanniadok – Oeververdediging (Bestek 16EF/2007/29 – nr. 5 in bijlage 1)*

De AMT wees deze aanneming toe voor 8.931.078 euro. Daarop kwamen er uiteindelijk 7 verrekeningen voor in totaal 4.260.728 euro meerwerken (47,7% van het oorspronkelijk inschrijvingsbedrag). Zij bestonden bijna alle uit OP-posten waarvan de prijzen buiten mededinging tot stand kwamen. Eén verrekening omvatte ook 632.100 euro minwerken. Er is bijgevolg

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> OP-posten zijn risicovol doordat ze buiten de gewone gunningsprocedure en dus zonder mededinging tot stand komen.

sprake van een *andere* aanneming. De verrekeningen nrs. 1 tot 5 vloeiden rechtstreeks of onrechtstreeks voort uit onzorgvuldigheden bij het grondonderzoek dat de AMT uitvoerde voordat zij de opdracht in mededinging stelde:

- Tijdens de uitvoering bleek de ondergrond voor de damfundering zwakker dan ingeschat, zodat slap slib moest worden weggebaggerd en vervangen door zand uit het Albert II-dok te Zeebrugge. De verrekening ervoor (nr. 2) bracht 418.528 euro meerkosten mee.
- De afvoer van de grotere hoeveelheid baggerspecie naar een stortplaats bracht een prijstoeslag van 144.818 euro mee (verrekening 3).
- Controlesonderingen toonden aan dat het gestorte zand voor de stabiliteit nog moest worden verdicht met damplanken, wat 128.534 euro kostte (verrekening 4).
- De in het bestek voorziene dekstenen bleken te licht voor de golfwerking en moesten deels vervangen worden door zwaardere stenen. Dat leidde tot 179.945 euro meerkosten (verrekening 5).

### 3.1.2 Gebrekkige technische voorstudie

#### *Nieuw nautisch commando Van Cauwelaertssluis/Boudewijnsluis (Bestek 16EF/2009/02 – nr. 15 in bijlage 1)*

De AMT gunde deze aanneming voor 756.523 euro. Op dit inschrijvingsbedrag kwamen drie verrekeningen, inclusief een eindverrekening, voor in totaal 141.709 euro meerwerken (waarvan 106.338 euro OP-posten) en 16.905 euro minwerken. Deze aanneming vond plaats in samenwerking met het Antwerpse Havenbedrijf (GHA). De meerwerken verhoogden het inschrijvingsbedrag met 18,7%. Zij vloeiden o.a. voort uit wijzigingen van en aanvullingen bij het oorspronkelijk ontwerp, toen bij de uitvoering bleek dat de fundering van het oude gebouw de last van het nieuw op te richten gebouw niet kon dragen. Dit probleem werd pas vastgesteld na een controleberekening door een extern studiebureau. Om het op te lossen moesten bijkomende paalfunderingen de bestaande fundering verstevigen. De projectingenieur van de AMT stelde dat het GHA hem voor de aanbesteding nochtans had verzekerd dat het de noodzakelijke stabiliteitsberekeningen had uitgevoerd. De kosten voor het bijkomende studiewerk werden gedragen door het GHA en de AMT heeft de kosten voor de werken op zich genomen, gezien het over basisinfrastructuur ging.

#### *Aanpassing wegeniscomplex VCS/BOS (Bestek 16EF/2009/03 – nr. 16 in bijlage 1)*

De AMT heeft de oorspronkelijke aanneming van 1.551.597 euro met verrekeningen onderhands uitgebreid met 632.129 euro meerwerken (40,7% van het inschrijvingsbedrag). Als daarbij de 143.952 euro minwerken worden opgeteld, wijzigde de aanneming voor 50% van het inschrijvingsbedrag. De bijkomende kosten werden veroorzaakt door problemen met de verkeersdoorstroming over het sluisencomplex door de samenloop met werken door derden (de Antwerpse Waterwerken en een waterbedrijf)<sup>11</sup> waarvan de AMT ten tijde van de aanbesteding geen weet had.

De AMT gaf toe dat er tijdens de opmaak van de bestekken weinig overleg was over de eventuele verkeersafwikkeling en dat zij bij de aanpassingen tijdens de uitvoering of uitvoeringsvertragingen de impact op de wegeniswerf soms over het hoofd zag. Wel is AMT van oordeel dat haar verantwoordelijkheid in dit dossier eerder beperkt is omdat deze aanneming werd uitgevoerd in samenwerking met het GHA dat, aldus nog de AMT, moest instaan voor een gecoördineerd overleg met andere diensten. Het Rekenhof concludeert dat een zorgzamer voorbereiding van de aanneming met tijdige en afdoende informatie-uitwisseling en over-

11 De aanleg van een nieuwe pijpleiding langs de Scheldelaan en de bouw van een nieuwe productie-eenheid naast de werfzone.

legmomenten tussen de AMT, de wegbeheerder en de andere betrokkenen de meerwerken hadden kunnen beperken<sup>12</sup>.

***Haven Zeebrugge – P. Vandammesluis – Vernieuwen rails bovenrolwagens  
(Bestek 16EF/2007/02 – nr. 9 in bijlage 1)***

Doordat de AMT uitging van verouderde zeesluistekeningen diende zij een verrekening in meer van 58.548 euro op te stellen. Ook een tweede verrekening, voor 32.870 euro, vloeide voort uit het steunen op een vroegere tekening van de afdeling Betonstructuren met onderschatte vereiste ondergietingsdikte.

**3.1.3 Aanvang van de werken zonder de stedenbouwkundige vergunningen**

***Haven van Zeebrugge – Britanniadok – Oeververdediging  
(Bestek 16EF/2007/29 – nr. 5 in bijlage 1)***

Op het inschrijvingsbedrag van 8.931.078 euro werd een verrekening (nr. 7) geënt van 1.535.953 euro, uitsluitend op grond van buiten mededinging tot stand gekomen OP-prijzen. Deze verrekening betrof de aanvoer van extra grond om de granulaire filter lange tijd autostabiel te houden (zie 3.1.1). De geplande snelle opvulling van het dok na de voltooiing van de dam werd verstoord doordat de AMT bij de aanvatting van de werken niet over alle vereiste bouwvergunningen beschikte.<sup>13</sup> Daardoor moest zij het filterontwerp aanpassen naar een autostabiele filter, onafhankelijk van de dokopvulling. In zijn advies van 17 juni 2010 merkte de Inspectie van Financiën op dat deze verrekening eens te meer de noodzaak aantoonde het aanvangsbevel van werken pas te geven nadat alle vergunningen zijn verleend.

**3.1.4 Conceptwijzigingen tijdens de uitvoering van de aanneming**

***Haven van Oostende – Herinrichten Vismijnlaan  
(Bestek 16EF/2005/17 – nr. 1 in bijlage 1)***

De AMT heeft deze aanneming aanbesteed op 7 december 2005 en toegewezen op 6 juni 2006 voor 1.464.287 euro. De werken startten uiteindelijk pas op 1 augustus 2008. Belangrijke conceptwijzigingen leidden na aanbesteding tot twee verrekeningen, inclusief een eindverrekening, voor een totaal van 1.616.538 euro (110,4% van het inschrijvingsbedrag), waarvan 1.223.055 euro (84% van het inschrijvingsbedrag) met buiten mededinging tot stand gekomen OP-posten. Cumulatie van deze meerwerken en 1.158.096 euro minwerken levert een bedragwijziging van 2.774.634 euro op (189,5% van het inschrijvingsbedrag). Het gaat bijgevolg om een volledig *andere* aanneming dan die welke in mededinging ging. De dossierstukken tonen aan dat het dossier op het ogenblik van de aanbesteding niet aanbestedingsklaar was. Zo dienden de aannemingsplannen tussen de aanbestedingsdatum en de aanvang van de werken in belangrijke mate te worden aangepast inzake riolerings- en funderingswerken. Ook na de aanvang van de werken vonden nog belangrijke conceptwijzigingen plaats die maar gedeelte-

12 Zie ook de opvolgingsaudit van het Rekenhof over schadedossiers in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (Stuk 37-F (2007-2008) – Nr. 1), in het bijzonder de aanbeveling over een regelmatige informatie-uitwisseling tussen diverse aanbestedende overheden nopens hun investeringsplannen en -kalender.

13 De stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van de dam in het Britanniadok was weliswaar voorhanden op het moment van de aanvang van de werken maar het was voorzien om zeer kort na de bouw van de dam het dok te laten opvullen. Het opvullen van het dok betrof een andere aanneming en een ander bestek. Voor het opvullen van het dok zou grond worden gebruikt afkomstig van het vrijbaggeren van de Toyotakaai en op die manier kon werk met werk worden gecombineerd. De bouwvergunning voor het vrijbaggeren van de Toyotakaai werd aangevraagd door het havenbedrijf MBZ dat voor deze werken de vergunning vragende overheid was en niet door de AMT. De bouwvergunning werd aangevraagd op 12 oktober 2007. De werken voor het bouwen van de dam zijn gestart op 1 maart 2008 of 4,5 maand na aanvraag van de bouwvergunning voor het vrijbaggeren van de Toyotakaai. Deze bouwvergunning werd pas op 30 oktober 2009 of twee jaar na de aanvraag afgeleverd.



lijk te verklaren zijn door de falings van de concessiehouder van een aanpalende containerterminal en de eisen van de nieuwe concessiehouder.

***Baggerwerken in Haven van Oostende voor de nieuwe vaargeul naar Oostende (Bestek 16EF/2007/33 – nr. 7 in bijlage 1)***

De bouw van een nieuwe vaargeul naar de haven van Oostende vergde aanlegbaggerwerken, waarvoor het bestek voorzag in een ruim hergebruik van de opgebaggerde specie voor strandopspuitingen langs de kust. De AMT voorzag daarom maar in minimale opspuitwerkzaamheden in de haven van Zeebrugge (50.000 m<sup>3</sup> over een vervoersafstand van 1.550.000 m<sup>3</sup>km). De werken startten op 14 maart 2008. Tijdens de uitvoering van de opdracht startte de AMT ook werken voor de uitbreiding van het Sterneneiland in de haven van Zeebrugge, ter compensatie van een aantal aanlegbaggerwerken in deze haven. Dat vereiste 1,5 miljoen m<sup>3</sup> zand. De AMT besliste daarvoor de baggerspecie uit de vaargeul te gebruiken, met een veel hogere vervoersafstand. Dat verhoogde het inschrijvingsbedrag van 7,7 miljoen euro tijdens de uitvoering met 2.026.874 euro verrekeningen in meer en 2.507.597 euro verrekeningen in min (gecumuleerd 58,8% van het inschrijvingsbedrag). Daardoor was sprake van een geheel andere aanneming<sup>14</sup>. Al op 17 september 2004 beschikte de AMT over een omvangrijke studie voor de uitbreiding van het Sterneneiland, die om stabiliteitsredenen om grof materiaal vroeg. De bodemonsters in de nieuwe vaargeul naar Oostende gaven tijdens de uitvoering van de aanlegbaggerwerken aan dat dit zand daarvoor uitermate geschikt was. De AMT had als zorgvuldige aanbestedende overheid met deze gegevens rekening moeten houden bij de voorbereiding van de vaargeulaanneming. Uit de dossierstukken blijkt dat o.a. de aard en de timing van het bodemonderzoek (puntmetingen 6 tot 8 jaar vóór de aanvang van de werken) én het gebrek aan een aangepaste bouwvergunning voor het Sterneneiland tijdens de bestekvoorbereiding oorzaken waren van de omvangrijke verrekeningen.

***Logistiek Park Waaslandhaven Fase 1 (Bestek 16EF/2008/24 – nr. 8 in bijlage 1)***

Een minder zorgvuldige voorbereiding, die tijdens de uitvoering van de aanneming belangrijke conceptwijzigingen vereiste, bracht op deze aanneming van 1.507.734 euro<sup>15</sup> in totaal 406.831 euro verrekeningen in meer en 575.892 euro verrekeningen in min mee (gecumuleerd 982.723 euro of 65,2% van het inschrijvingsbedrag)<sup>16</sup>. De facto was er dan ook sprake van een nieuwe aanneming. Zo diende de werfdrainering dieper te worden aangelegd en was een grondverbetering nodig om de zetting van de riolering te vermijden, die ook een diepere uitgraving vergde. Ten slotte waren meer gewapende betonbuizen nodig omdat het maaiveld hoger lag dan aangenomen bij de bepaling van de bestekhoeveelheden.

**3.1.5 Onzorgvuldig voorbereid milieutechnisch grondonderzoek**

***Haven van Oostende – Uitvoeren van bodemsaneringswerken kwartier Oosteroever (Bestek 16EF/2007/32 – nr. 6 in bijlage 1)***

De AMT heeft deze aanneming toegewezen voor 461.036 euro. Zes verrekeningen brachten 644.823 euro meerkosten (waarvan 248.315 euro middels OP-posten) en 203.223 euro minkosten mee. De OP-posten bedroegen 53,9% van het inschrijvingsbedrag, de verrekeningen in meer 140%. Opgeteld, is 184% van de aanneming gewijzigd. Bijgevolg is sprake van een volledig andere aanneming dan de oorspronkelijk in mededinging gestelde. De AMT deelde

14 De aannemerscombinatie stelde dat zij o.a. door deze wijzigingen tijdens de uitvoering van de aanneming 1,5 miljoen euro schade heeft geleden. Zij heeft op 24 augustus 2011 het Vlaams Gewest daarvoor gedagvaard.

15 Waarvan 20% of 301.547 euro ten laste van het Vlaams Gewest en 80% ten laste van de Maatschappij Linkerscheldeover.

16 Waarvan 81.366 euro in meer en 115.179 euro in min ten laste van het Vlaams Gewest.

de secretaris-generaal van het departement op 30 september 2008 mee dat het grote aantal verrekeningen te wijten was aan een onderschatte bodemverontreiniging. Een studiebureau ging in het bodemsaneringsproject verkeerdelijk uit van een lokale vervuiling rond een stookplaats en pas tijdens de uitgraving bleken ruimer verspreide lekkende stookolieleidingen de werkelijke oorzaak, die aanzienlijk meer uitgravings- en herstelwerkzaamheden vergde. Op moment van de aanbesteding had de AMT geen weet van de ondergronds lekkende leidingen.

Het Rekenhof stelde de vraag naar de aansprakelijkheid van het studiebureau, dat de vervuiling zorgvuldig in kaart diende te brengen. De AMT stelde het studiebureau niet aansprakelijk te kunnen stellen aangezien nog een ander studiebureau het grootste deel van de verontreiniging in kaart moest brengen in opdracht van het Ministerie van Landverdediging en beide studiebureaus de schuld wellicht bij de ander zouden leggen. De studiebureaus volgden volgens de AMT voorts standaardprocedures en codes van goede praktijk, de OVAM keurde de onderzoeken goed en de onderzoeken werden uitgevoerd door een erkende bodemsaneringsdeskundige. De studiebureaus zouden geen echte fouten hebben gemaakt en hooguit te weinig doortastend en onzorgvuldig zijn geweest.

Uit het dossier blijkt dat twee staalnamerondes na de gunning, maar vóór de start van de werken, een sterk verhoogd percentage aan fysicochemisch te reinigen restfractie aantonden, dat bijkomend veldwerk uitlokte. Het Rekenhof stelde de AMT de vraag waarom het met de staalnames en het bijkomend veldwerk wachtte tot na de toewijzing van de opdracht. Normaaliter behoren deze verrichtingen tot de voorbereidingswerkzaamheden. De AMT antwoordde dat het studiebureau inschatte dat alle verontreinigde bodem fysicochemisch gereinigd kon worden.

Niet alleen heeft de AMT het studiebureau niet aansprakelijk gesteld, het heeft ook nooit bemerkingen aan het adres van het kwestieuze studiebureau geformuleerd of andere middelen aangewend die de Algemene Aannemingsvoorwaarden de bestedende overheid ter beschikking stellen bij vaststellen van gebrekkelijk werk. De AMT heeft het studiebureau bijvoorbeeld geen schriftelijke bemerkingen bezorgd in de vorm van een proces-verbaal van tekortkoming, een middel waarin artikel 20, §2, van de AAV voorzien. Zij zal een dergelijk studiebureau bij een nieuwe gunningsprocedure dan ook niet kunnen weren<sup>17</sup>.

### 3.1.6 Minder zorgvuldige raming van de werken

#### ***Haven Zeebrugge – Verbindingsdok achterhaven – Herstellen van oevers. Deelcontract 2. (Bestek 16EF/2006/02 – nr. 2 in bijlage 1)***

De oevers van het Verbindingsdok – ongeveer 4.000 m – werden met twee opeenvolgende openbare aanbestedingen en deelcontracten hersteld. De AMT gunde het tweede deelcontract voor 1.950.621 euro. Op dat deelcontract entte zij twee verrekeningen (inclusief de eindverrekening) voor in totaal 656.524 euro in meer en 384.312 euro in min. Gecumuleerd betekent dat 53,4% van het inschrijvingsbedrag. Er is dus sprake van een *andere* aanneming. Een minder zorgvuldige raming gaf aanleiding tot belangrijke wijzigingen aan de aanneming.<sup>18</sup>

17 In het kader van de kwalitatieve selectie op grond van artikel 69, §2, 4°, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996. Luidens deze bepaling kan de dienstverlener die bij zijn beroepsuitoefening een ernstige fout heeft begaan worden uitgesloten van deelneming aan de opdracht.

18 De AMT stelt dat het hier een onderhoudswerk van een infrastructuur betreft die zich deels onder water bevindt, waardoor de bestekhoeveelheden moeilijk zijn in te schatten.

***Haven Zeebrugge – P. Vandammesluis – Vernieuwen rails bovenrolwagens (Bestek 16EF/2007/02 – nr. 9 in bijlage 1) en aanleg drie rotondes op Keetberglaan te Beveren en Zwijndrecht (Bestek 16EF/2008/15 – nr. 10 in bijlage 1)***

Op de aanneming voor de P. Vandammesluis van 1.084.942 euro waren drie verrekeningen (inclusief de eindverrekening<sup>19</sup>) nodig met 312.694 euro meerwerken (waarvan 91.328 euro middels OP-posten) en 202.405 euro minwerken. Gecumuleerd betekent dat een wijziging met 515.099 euro of 47,5% van het inschrijvingsbedrag.

De aanneming voor de rotondes, met een inschrijvingsbedrag van 1.495.844 euro, sloot middels vier verrekeningen (inclusief de eindverrekening<sup>20</sup>) uiteindelijk af met 422.655 euro in meer (28,3% van het inschrijvingsbedrag, waarvan 167.957 euro OP-posten) en 493.192 euro in min (33% van het inschrijvingsbedrag). Opgeteld bedroegen de wijzigingen 915.847 euro of 61,2% van het inschrijvingsbedrag. De AMT rechtvaardigde de omvangrijke eindverrekeningen bij beide aannemingen met het feit dat zij bij de bestekopmaak niet alle uit te voeren hoeveelheden exact kende. Aangezien de min- en meerwerken van de eindverrekeningen samengeteld de oorspronkelijke prijs respectievelijk met 37,3 en 47% wijzigden, concludeert het Rekenhof dat de AMT de vermoedelijke hoeveelheden minder zorgvuldig heeft geraamd. Aangezien de gecumuleerde meer- en minwerken bij beide aannemingen respectievelijk 47,5 en 61,2% van het inschrijvingsbedrag bedroegen, was de facto sprake van een andere aanneming dan die welke in aanbesteding werd gesteld.

### **3.1.7 Onzorgvuldig opgestelde opmetingsstaat**

***Aanleg drie rotondes op Keetberglaan te Beveren en Zwijndrecht (Bestek 16EF/2008/15 – nr. 10 in bijlage 1)***

De AMT stelde de opmetingsstaat voor deze aanneming onzorgvuldig op, met drie verrekeningen als gevolg:

- Met twee verrekeningen van respectievelijk 59.538 euro en 48.682 euro in uitsluitend OP-posten moest de AMT de grondafgiftekost voor de grondwerken aan twee rotondes betalen die zij in de opmetingsstaten vergeten was.
- Met een derde verrekening van 59.438 euro diende de AMT twee sterk onderschatte vermoedelijke hoeveelheden te compenseren.<sup>21</sup>

### **3.2 Aannemingen met aanvaardbaar lijkende verrekeningen**

Bij de onderstaande zes aannemingen bevatte het dossier een aanvaardbare rechtvaardiging van de oorzaak voor de verrekeningen en hun omvang of kon de AMT aanvullend een rechtvaardiging aanreiken<sup>22</sup>.

***Haven van Zeebrugge – Visartsluis – Constructie werkkamer en vernieuwen looprails (bestek 16EF/2006/39 – nr. 3 in bijlage 1)***

De AMT gunde deze aanneming voor 1.657.850 euro, maar moest 538.618 euro (32,5% van het inschrijvingsbedrag) meer betalen (600.928 euro meerwerken en 62.310 euro minwerken). In opdracht van het havenbestuur, bedienaar en beheerder van het kunstwerk, had een gespecialiseerd duikersbedrijf beschadigde en losse rails bij de Visartsluis vastgesteld. Aangezien de sluis uit 1900 dateerde, besloot de AMT de volledige railopbouw te vernieuwen. De

19 De eindverrekening bevatte 201.882 euro meerwerken en 202.405 euro minwerken.

20 De eindverrekening bevatte 254.997 euro meerwerken en 448.869 euro minwerken.

21 Volgens de AMT betrof het grootste aandeel van deze verrekening het vervangen van de markering in thermoplast door markering in verf omwille van de slechte weersomstandigheden in de winter 2009-2010.

22 Over de rechtmatigheid van deze verrekeningen, zie hoofdstuk 4.

meerwerken omvatten werken die, ook met een bijkomend duikersonderzoek, niet vooraf gekend konden zijn. Zo waren er oneffenheden in de draagvloer van de rails, die maar zichtbaar werden na wegneming van de looprails, en bevond zich onder de sluisvloer een belangrijke olievervuiling.

***Haven Zeebrugge – Buitenhaven – onderhoudscontract – werkingsjaar 2009 (bestek 16EF/2007/28 – nr. 4 in bijlage 1)***

Toen een deursluis in de P. Vandammesluis moest worden opgevlot met het oog op de vervanging van de onderste wrijfhouten, bleek de deurkamer veel verhard slib te bevatten ter hoogte van deze wrijfhouten. Bij het inschrijvingsbedrag van 842.975 euro waren daarom 201.556 euro meerwerken nodig om het verharde slib te verwijderen. Het alternatief, met droogzetting van de deurkamer, zou duurder zijn geweest. Uit het administratief dossier blijkt dat de meerwerken onvoorzienbaar waren.

***Haven van Zeebrugge – Herstellen en behandelen van metalen damplanken langs de oostelijke oever van het Verbindingsdok in de achterhaven (bestek 16EF/2006/14 – nr. 11 in bijlage 1)***

Tijdens de uitvoering van deze opdracht bleek dat de oostelijke oever van het verbindingsdok in een meer bouwvallige toestand verkeerde dan voorzien. Onder de waterlijn waren de damplanken sterker gecorrodeerd dan het duikonderzoek liet vermoeden, o.a. door plaatselijke bacteriële corrosie. Uit het administratief dossier blijkt dat deze situatie pas kon worden opgemerkt na de droogzetting van de damplanken. Ook kon pas dan worden vastgesteld dat de naden tussen de profielen niet dicht waren en dat zich achter de kaaimuur een waterlaag bevond.

***Project AMORAS: Antwerpse Mechanische Ontwatering, Recyclage en Applicatie van Slib – FASE 1 (bestek 16EF/2007/05 – nr. 12 in bijlage 1)***

De AMT wees het project AMORAS<sup>23</sup> toe aan een tijdelijke handelsvennootschap (THV) voor 398.593.071 euro. De bouwfase bracht twee verrekeringen met zich: een verrekening van 14.249.380 euro voor de aankoop van *baggerequipment* en een verrekening van 7.050.941 euro voor gewijzigde en onvoorzienbare werken (onderwatercel, bagger- en effluentietracé, zandwinningsput en warmteleveringssysteem). In totaal vonden dus 21.300.321 euro meerwerken plaats. *Prima facie* lijken de aan deze aanneming klevende verrekeningendossiers geen aanleiding te geven tot opmerkingen.

Het Rekenhof formuleert echter een voorbehoud. Het bestek verplichtte de aannemer het verschil tussen de totale kostprijs van fase 1 (bouwfase) en het budget van 46,9 miljoen euro waarin het bestuur voorzag, te financieren. Hiervoor moest hij in zijn offerte een financieringskostprijs opgeven. Omdat de AMT na de sluiting van de overeenkomst met de THV voor de financiering van fase 1 over een bijkomend budget van 30.659.594 euro kon beschikken, zou zij volgens de berekeningen van de THV en de financier aan de financier 6.045.000 euro herschikkingskosten 'voor de ontbinding van de swap' moeten betalen. Om dat te vermijden was de bankinstelling bereid werken te financieren die initieel niet waren voorzien in fase 1, met name de aankoop van baggermateriaal dat de aannemer pas in de exploitatiefase zal inzetten. Deze aankoop vergde tijdens de bouwfase een extra investering van 14.249.380 euro. Die zou volgens de AMT de totale exploitatiekosten met 14.487.766 euro verminderen. Het Rekenhof vroeg de AMT de nodige bewijsstukken waaruit de correctheid van de meegeleverde herschikkingskost van 6.045.000 euro bleek. Bij gebrek aan een formele, zorgvuldig onderbouwde en gemotiveerde adviesverlening door het departement Financiën en Begro-

<sup>23</sup> Antwerpse Mechanische Ontwatering, Recyclage en Applicatie van Slib. Het betreft een pps-project voor de behandeling van zwaar verontreinigd slib met twee fasen: de bouw van een installatie (97.503.226 euro) en de exploitatie ervan gedurende 15 jaar.

ting, merkt het Rekenhof op dat geen zekerheid bestaat over de correctheid van de prijs voor deze schuldherschikking<sup>24</sup>.

***Dringende beveiligingswerken in de haven van Oostende door aanvaring aan kaai 403-Zeewezendok door het schip St. Piran (bestek 16EF/2007/25 – nr. 13 in bijlage 1) en Haven van Oostende – Dringende beveiligingswerken n.a.v. storm van 28 februari 2010 (bestek 16EF/2007/25 – nr. 14 in bijlage 1)***

Het Rekenhof onderzocht deze aannemingen omdat het gecumuleerde bedrag van hun verrekeningen in min en meer groter is dan 30% van het inschrijvingsbedrag. De verrekeningen in meer bedroegen echter maar 11.810 euro voor de aanvaring en 1.504 euro voor de storm (respectievelijk 15,9% en 2,5% van het inschrijvingsbedrag). Ook de verrekeningen in min van respectievelijk 27.463 euro (36,9%) en 37.574 euro (61,4%) komen als gerechtvaardigd over, rekening houdend met de korte termijnen waarbinnen de AMT de ramingen na het optreden van de schadegevallen diende op te stellen.

### 3.3 Conclusies

Uit de doorlichting die het Rekenhof van zestien aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen heeft gemaakt, bleek dat het administratief dossier of de bijkomende informatie die de AMT verstrekke, de meer- of minwerken bij zes aannemingen kon rechtvaardigen. Bij tien van de zestien aannemingen stelde het Rekenhof o.a. de volgende tekortkomingen in de voorbereiding van de aanneming vast:

- onzorgvuldig uitgevoerd geotechnisch grondonderzoek;
- aanvang van de werken vooraleer de voor deze werken vereiste stedenbouwkundige vergunningen beschikbaar waren;
- gebrekkige technische voorstudie;
- onzorgvuldig opgestelde meetstaat;
- omvangrijke aanpassingen door conceptwijzigingen tijdens de uitvoering van de aanneming;
- onzorgvuldig voorbereid milieutechnisch grondonderzoek;
- minder zorgvuldige raming van de werken.

In zijn reactie van 8 mei 2013 op het voorontwerp van verslag erkende de secretaris-generaal van het departement MOW dat de voorbereiding van een aantal aannemingen beter had kunnen verlopen. Tijdsdruk, de complexe wetgeving op de overheidsopdrachten en vergunningen allerhande, maar ook onduidelijkheid bij de projectingenieurs over het voorbereidingstraject, waren factoren die een rol speelden, aldus de secretaris-generaal. Zijn departement wenst echter lessen te trekken uit de audit. Hij wees wel op een aantal factoren die volgens hem niet of nauwelijks aan bod kwamen. Zo bevatten verschillende aannemingen herstelwerkzaamheden aan oudere infrastructuren waarvan de plannen onvolledig zijn of waarvan de infrastructuur deels onder water ligt. Daarvoor zijn bestekhoeveelheden vaak moeilijk in te schatten, wat kan leiden tot verrekeningen. Ook was het aandeel of de verantwoordelijkheid van de AMT bij twee aannemingen<sup>25</sup> beperkt, aangezien ze werden uitgevoerd in samenwerking met het Antwerpse havenbedrijf. Daarbij had de AMT zich in het ene dossier gebaseerd op door het havenbedrijf aangeleverde gegevens en diende in het andere dossier het havenbedrijf in te staan voor een gecoördineerd overleg met andere diensten.

24 Volgens de AMT werd het bedrag van 6.045.000 euro verantwoord door het feit dat de op dat ogenblik geldende marktvoorwaarden een lagere intrestvoet gaven dan op het ogenblik dat de aannemer zijn contract had gesloten met de bank. Het departement Financiën en Begroting kon alleen een Excel-rekenblad voorleggen met een poging de prijs voor de ontbinding van de swap te berekenen.

25 Nieuw nautisch commando Van Cauwelaertssluis/Boudewijnssluis (bestek 16EF/2009/02) en Aanpassing wegencomplex VCS/BOS (bestek 16EF/2009/03).



# Rechtmatigheid van de verrekeningen

Hoofdstuk

4

#### 4.1 Wettelijke basis

Volgens de AAV is de aannemer verplicht alle toevoegingen, weglatingen en wijzigingen aan de werken aan te brengen die met het voorwerp van de opdracht samenhangen en binnen de perken van de aanneming blijven<sup>26</sup>. Voor dergelijke wijzigingen moeten verrekeningen worden opgemaakt<sup>27</sup>. De aannemer is daarbij verplicht een gedagtekende en ondertekende schuldvordering over te leggen die steunt op een gedetailleerde staat van de werken<sup>28</sup>. Als de bijkomende werken het drievoudige overtreffen van de vermoedelijke hoeveelheid, kan de aanbestedende overheid een herziening van de eenheidsprijzen eisen<sup>29</sup>. Ook als de vermoedelijke hoeveelheden met het drievoud worden overschreden zonder dat een wijziging aan de opdracht plaatsvond, kan de aanbestedende overheid een herziening vragen van de oorspronkelijke eenheidsprijzen<sup>30</sup>.

Behalve de AAV, bevatten ook diverse door het departement MOW uitgevaardigde omzendbrieven en dienstorders regels en voorschriften voor de opmaak van verrekeningen<sup>31</sup>. Daarnaast dient bij de opmaak van verrekeningen ook te worden voldaan aan de geldende delegatie- en subdelegatievoorschriften<sup>32</sup>.

De plicht van aanbestedende overheden het transparantiebeginsel en het beginsel van de gelijke behandeling van de inschrijvers op een overheidsopdracht te eerbiedigen, geldt niet alleen de gunningsfase, maar ook de uitvoeringsfase (zie punt 2.1). Wezenlijke wijzigingen van een gegunde opdracht tijdens de uitvoering ervan vormen een nieuwe overheidsopdracht, waarvoor de overheid een nieuwe gunningsprocedure moet uitschrijven.

#### 4.2 Inbreuken op de regels en voorschriften voor verrekeningen

##### 4.2.1 Herziening van eenheidsprijzen

Overheidsopdrachten voor aanneming van werken zijn vaak opdrachten volgens prijslijst: door de forfaitaire eenheidsprijzen op de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden toe te passen, staat het te betalen bedrag vast. Het is inherent aan dergelijke opdrachten dat de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden kunnen verschillen van de vermoedelijke hoeveelheden in het bestek, zowel in meer als in min. Toch mogen vermoedelijke hoeveelheden niet onbeperkt worden overschreden. Als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden de vermoedelijke hoeveelheden in belangrijke mate overschrijden, komt de relevantie van de georganiseerde mededinging immers in het gedrang<sup>33</sup>.

In vorige audits heeft het Rekenhof al vastgesteld dat de aanbestedende overheid zelden of nooit een herziening van de eenheidsprijzen bedingt als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden het drievoudige overtreffen van de vermoedelijke hoeveelheid<sup>34</sup>. Rekening houdend met

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.

27 Artikel 44, § 1, AAV.

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

29 Artikel 42, § 2, AAV.

30 Artikel 42, § 6, AAV.

31 Zie Hoofdstuk 6, § 6.1.

32 Zo is het afdelingshoofd AMT gemachtigd de verrekeningen goed te keuren in zover hieruit geen totale bijkomende uitgave van meer dan 10% van het inschrijvingsbedrag voortvloeit met een maximum van 200.000 euro; wanneer eenzelfde verrekening het verschil is tussen een vermeerderingsbedrag en een verminderingsbedrag, mag geen van beide afzonderlijk de voormelde bedragen overschrijden. Er bestaan ook delegatieregels op het niveau van de secretaris-generaal, de Vlaamse minister van Openbare Werken en de Vlaamse regering. Het Rekenhof heeft bij de doorlichting van de geselecteerde aannemingen geen inbreuken op de (sub)delegatievoorschriften vastgesteld.

33 Zie hoofdstuk 2, § 2.1.

34 143<sup>ste</sup> Boek van het Rekenhof, Deel I, 1986-1987, p. 121 e.v.; Verrekeningen van aannemingen van wegenwerken (Stuk 37-F (2005-2006) – nr. 1, p. 22-24); Verrekeningen bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal. Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken (Stuk 37-E (2011-2012) – nr. 1, p. 36 e.v.).



zijn vroegere bevindingen, ging het na of in de onderzochte AMT-verrekeningen aanpassingen van de eenheidsprijzen plaatsvonden. Van de zestien geselecteerde aannemingen onderzocht het de zes aannemingen met posten waarvan de gewijzigde hoeveelheid de voorziene hoeveelheid met minstens het drievoud overschreed. Daaruit bleek dat voor geen enkel van deze dossiers een aanpassing van de eenheidsprijzen plaatsvond. Nochtans was het financiële belang van de overschrijdingen groot. De onderstaande voorbeelden illustreren dat. In zijn brief van 8 mei 2013 stelde de secretaris-generaal van het departement MOW dat bij posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft, nu systematisch een herziening wordt gevraagd van de eenheidsprijs voor die posten die een zeker gewicht hebben t.o.v. de totale aanbesteding maar dat deze vraag nog niet tot een prijsherziening heeft geleid in het voordeel van de opdrachtgever.

***Baggerwerken in Haven van Oostende ten behoeve van de nieuwe vaargeul naar Oostende (bestek 16EF/2007/33 – nr. 7 in bijlage 1)***

Voor post 1.5.a (bijkomende prijs voor opspuiten van zandrijke baggerspecie) voorzag het bestek in een hoeveelheid van 50.000 m<sup>3</sup> tegen een eenheidsprijs van 2,9 euro/m<sup>3</sup>. In werkelijkheid werd 307.872 m<sup>3</sup> uitgevoerd. Het inschrijvingsbedrag van 145.000 euro voor deze post verhoogde daardoor tot 892.829 euro, wat een verzesvoudiging inhield.

Voor post 1.5.b (extra vervoersafstand voor deze specie) voorzag het bestek in een hoeveelheid van 1.550.000 m<sup>3</sup>km tegen 0,16 euro per m<sup>3</sup>km. In werkelijkheid werd 9.544.032 m<sup>3</sup>km uitgevoerd<sup>35</sup>. Het inschrijvingsbedrag van 248.000 euro voor deze post verhoogde uiteindelijk tot 1.527.045 euro, wat eveneens een verzesvoudiging inhield.

Op 23 juli 2010 adviseerde de ATO een heronderhandeling van de prijzen van de posten 1.5.a en 1.5.b van het bestek op grond van artikel 42, §6, AAV. De AMT kon dat advies echter niet opvolgen omdat het bestek de mogelijkheid tot aanpassen van de eenheidsprijzen bij overschrijdingen van de vermoedelijke hoeveelheden, niet toeliet. Wel bleek bij nacalculatie dat de gekozen aannemer nog steeds de goedkoopste was.

***Haven Oostende. Uitvoeren van bodemsaneringswerken Kwartier Oosteroever (bestek 16EF/2007/32 – nr. 6 in bijlage 1)***

Doordat het aangestelde studie bureau volgens de AMT weinig doortastend en onzorgvuldig te werk is gegaan, liep de vermoedelijke hoeveelheid van post 13 van de opmetingsstaat (fysicochemische verwerking van de verontreinigde grond) op van 2.100 ton tot 10.200,26 ton, wat een vervijfvoudiging van de voorziene hoeveelheid inhield. De AMT vroeg voor deze belangrijke overschrijding geen prijsaanpassing omdat, volgens haar, het gevaar bestond dat de aannemer een meerprijs zou vragen i.p.v. een prijsvermindering.

***Haven van Oostende – Herinrichten Vismijnlaan (bestek 16EF/2005/17 – nr. 1 in bijlage 1)***

Bij deze aanneming overschreed de aannemer bij achttien posten de vermoedelijke hoeveelheden met het drievoud. De totaalprijs van deze posten bedroeg bij de voorziene hoeveelheden 65.023 euro. De totaalprijs voor de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden bedroeg 261.185 euro. Voor zeven van de achttien posten, met in totaal 34.963 euro werkelijk uitgevoerde hoeveelheden, vroeg het bestuur een aanpassing. Zij verkreeg die niet.

---

<sup>35</sup> Volgens de eindverrekening: 1.550.000 + 7.994.032.

**Haven Zeebrugge – Verbindingsdok achterhaven – Herstellen van oevers. Deelcontract 2 (bestek 16EF/2006/02 – nr. 2 in bijlage 1)**

Bij acht posten van het bestek overschreed de aannemer de vermoedelijke hoeveelheden met het drievoud. De AMT vroeg echter geen prijsaanpassing. Voor zes van deze acht posten was de inschrijvingsprijs van de gekozen aannemer hoger tot veel hoger dan die van de tweede laagste inschrijver.

*Tabel 6 – Bestek 16EF/2006/02 – Vergelijking inschrijvingsprijzen laagste en tweede laagste inschrijving voor de posten waarvan de vermoedelijke hoeveelheden met meer dan het drievoud werden overschreden*

Post	Voorziene hoeveelheid	Uitgevoerde hoeveelheid	Eenheidsprijs gekozen inschrijver	Eenheidsprijs tweede laagste inschrijver
64	33 uur	162,00 uur	85,00	76,31
65	33 uur	491,50 uur	125,00	92,66
70	133 uur	569,50 uur	40,00	43,60
75	2 ton	33,94 ton	328,00	65,41
76	16 m <sup>3</sup>	74,95 m <sup>3</sup>	32,46	27,25
79	133 m <sup>3</sup>	3.663,40 m <sup>3</sup>	8,69	6,45
112	333 m <sup>2</sup>	5.547,30 m <sup>2</sup>	0,93	0,55
114	333 m <sup>2</sup>	10.171,80 m <sup>2</sup>	5,76	6,54

Zeker voor post 75 (afvoeren van puin en afval), met een voorziene hoeveelheid van 2 ton en een daadwerkelijk uitgevoerde hoeveelheid van 33,94 ton, lag een heronderhandeling van de eenheidsprijs voor de hand, gelet op het verschil tussen de inschrijvingsprijzen van de gekozen inschrijver (328 euro/ton) en de tweede laagste regelmatige inschrijver (65,41 euro/ton)<sup>36</sup>. De aannemer rekende voor deze post 11.132,32 euro aan. Mocht de tweede laagste inschrijver deze post hebben uitgevoerd, dan zou dat slechts 2.220 euro geweest zijn. Een gelijkaardige opmerking geldt voor post 65 (verhuur van rupskraan), met een voorziene hoeveelheid van 33 uur en een werkelijk uitgevoerde hoeveelheid van 491,50 uur. Het verschil tussen de inschrijvingsprijs van de gekozen inschrijver (125 euro/uur) en de tweede laagste inschrijver (92,66 euro/uur) bedroeg 32,34 euro/uur. Voor deze post heeft de aannemer 61.437,50 euro aangerekend. Mocht deze post zijn uitgevoerd door de tweede laagste inschrijver dan was dat 45.542,39 euro geweest (15.895,11 euro goedkoper).

**Haven Zeebrugge – P. Vandammesluis – Vernieuwen rails bovenrolwagens (bestek 16EF/2007/02 – nr. 9 in bijlage 1)**

Bij twee bestekposten overschreed de aannemer de vermoedelijke hoeveelheden met het drievoud. Post nr. 2 (leveren en verwerken staal onderlegplaten) had een vermoedelijke hoeveelheid van 10 ton en een uitgevoerde hoeveelheid van 39,9 ton. Post nr. 13 (verhuren arbeidspersoneel) had een voorziene hoeveelheid van 100 uren en een uitgevoerde hoeveelheid van 452 uren. Voor geen van beide posten heeft de aanbestedende overheid een prijsaanpassing gevraagd.

**Aanleg drie rotondes op Keetberglaan te Beveren en Zwijndrecht (bestek 16EF/2008/15 – nr. 10 in bijlage 1)**

Bij vijf bestekposten<sup>37</sup> werden de vermoedelijke hoeveelheden met het drievoud overschreden, zonder dat de AMT een prijsaanpassing vroeg. De gekozen inschrijver was voor twee van

<sup>36</sup> Voor post nr. 75 was de inschrijvingsprijs van de gekozen inschrijver overigens 204 % duurder dan het gemiddelde van alle inschrijvingen, wat de vraag doet rijzen of deze inschrijvingsprijs geen speculatief karakter had. Dit had de AMT des te meer moeten aansporen tot hernegotiatie.

<sup>37</sup> Eén post – waarvoor met negatieve prijzen werd ingeschreven – buiten beschouwing gelaten.

de vijf posten duurder dan de tweede laagste inschrijver en voor drie posten zelfs duurder dan de derde laagste inschrijver. Bij deze posten lag een heronderhandeling van de prijs dan ook voor de hand.

Tabel 7 – Bestek 16EF/2008/15 – Vergelijking inschrijvingsprijzen laagste en tweede en derde laagste inschrijving voor die posten waarvan de vermoedelijke hoeveelheden met meer dan het drievoud werden overschreden

Post	Voorziena hoeveelheid	Uitgevoerde hoeveelheid	Eenheidsprijs gekozen inschrijver	Eenheidsprijs tweede laagste inschrijver	Eenheidsprijs derde laagste inschrijver
10	1600	22.086,25	0,62	1,13	0,10
14	103	2.757,10	6,83	3,75	2,48
81	56	229,50	20,51	18,36	20,34
118	2,64	14,74	16,66	18,45	27,71
131	2	10	30,38	40,62	40

#### 4.2.2 Onrechtmatige aanwending van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

Bij diverse onderzochte aannemingen bleken verrekeningen in werkelijkheid verdoken onderhandse opdrachten te zijn, die normaal aan de mededinging hadden moeten worden onderworpen<sup>38</sup>. De aanwending van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is immers maar toegestaan in de uitzonderingsgevallen van artikel 17, §2, van de overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993. Die uitzonderingsgevallen moeten overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU strikt en beperkend worden geïnterpreteerd<sup>39</sup>.

#### *Haven van Zeebrugge – Herstellen en behandelen van metalen damplanken langs de oostelijke oever van het Verbindingsdok in de achterhaven (bestek 16EF/2006/14 – nr. 11 in bijlage 1)*

In 2006 werd de overheidsopdracht *Herstellen en behandelen van metalen damplanken langs het kanaal Gent-Terneuzen* gegund voor 1.526.052 euro. De AMT heeft deze overheidsopdracht buiten mededinging in 2008 en 2010 met twee bijakten uitgebreid tot de oostelijke oever van het Verbindingsdok in de achterhaven te Zeebrugge, respectievelijk voor 1.356.092 euro en 1.999.907 euro. De AMT steunde de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking ten onrechte op artikel 17, §2, 2°, b, van de overheidsopdrachtenwet van 1993: de gunning door dezelfde aanbestedende overheid van nieuwe werken of diensten bestaande uit de herhaling van soortgelijke werken of diensten, aan de aannemer van de eerste werken<sup>40</sup>. Aangezien de onderhandelingsprocedure als uitzonderingsprocedure volgens het Hof van Justitie beperkend moet worden geïnterpreteerd, kon de AMT de overheidsopdracht langs het kanaal Gent-Terneuzen niet uitbreiden tot de achterhaven van Zeebrugge, meer dan 50 km verwijderd

<sup>38</sup> Over deze problematiek, zie reeds dienstorder AWZ 97/001 van 15 januari 1997 waarmee de directeur-generaal van de toenmalige administratie Waterwegen en Zeewezen poogde *de omvang van [de verrekeningen] te verminderen en vooral de onderhandse uitbreidingen van aannemingen te beperken*.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Voorwaarde daarbij is dat deze werken of diensten overeenstemmen met een basisontwerp en dat dit ontwerp het voorwerp uitmaakte van een eerste opdracht, gegund na aanbesteding of offerteaanvraag. De mogelijkheid tot aanwending van deze procedure moet in elk geval al bij de uitschrijving van de eerste opdracht vermeld worden. Ze is bovendien beperkt tot een periode van drie jaar na de gunning van de oorspronkelijke opdracht.

van het geografisch gebied van de oorspronkelijke werken<sup>41</sup>. Bovendien is deze mogelijkheid beperkt tot een periode van drie jaar na de gunning van de oorspronkelijke opdracht. Uit het dossier blijkt dat deze verlenging plaatsvond na meer dan drie jaar<sup>42</sup>. De AMT heeft deze onregelmatig gegunde bijakte tijdens de uitvoering ervan overigens nog uitgebreid met 911.703 euro meerwerken.

***Haven van Oostende – Herinrichten Vismijnlaan (bestek 16EF/2005/17 – nr. 1 in bijlage 1); Haven van Oostende – Uitvoeren van bodemsaneringswerken kwartier Oosteroever (bestek 16EF/2007/32 – nr. 6 in bijlage 1); Haven Zeebrugge – Verbindingsdok achterhaven – Herstellen van oevers. Deelcontract 2 (bestek 16EF/2006/02 – nr. 2 in bijlage 1)***

De AMT wees de aanneming voor de Vismijnlaan toe voor 1.464.287 euro. Belangrijke conceptwijzigingen na de aanbesteding brachten twee verrekeningen mee met bijkomende werken voor in totaal 1.616.538 euro (110% van het inschrijvingsbedrag). Dat bedrag bestaat voor 1.223.055 euro (84% van het inschrijvingsbedrag) uit buiten mededinging tot stand gekomen OP-posten.

De AMT wees de aanneming voor het Kwartier Oosteroever toe voor 461.036 euro. Uiteindelijk entte zij zes verrekeningen op deze aanneming, voor in totaal 644.823 euro in meer (waarvan 248.315 euro in OP-posten) en 203.223 euro in min. De OP-posten maakten 53,9% van het inschrijvingsbedrag uit. De verrekeningen in meer bedroegen 139,9% van het inschrijvingsbedrag. Gecumuleerd en niet gesaldeerd bereikten de verrekeningen in meer en in min 184% van het inschrijvingsbedrag.

De aanneming voor het Zeebrugs Verbindingsdok werd gegund voor 1.950.621 euro en kende twee verrekeningen (inclusief de eindverrekening) voor in totaal 656.524 euro in meer en 384.312 euro in min. Gecumuleerd betekent dat 53,4% van het inschrijvingsbedrag.

Voor deze drie aannemingen geldt dat dergelijke omvangrijke onderhandse uitbreidingen van de opdracht moeten steunen op een van de hypothesen uit artikel 17, §2 van de overheidsopdrachtenwet van 1993 (toepassing onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking). Geen van de drie dossiers verwees echter naar dat artikel. Overigens was voor de betrokken opdrachuitbreidingen geen van deze hypothesen toepasbaar<sup>43</sup>. Een loutere verwijzing naar artikel 42 van de AAV, dat de verrekeningen regelt, volstaat ten slotte niet. Zoals al vermeld, is de buiten mededinging tot stand gekomen grote uitbreiding van de overheidsopdrachten ook onverenigbaar met de rechtspraak van het Hof van Justitie<sup>44</sup>.

41 Zelfs als het basisbestek in de toepassing voorzag van de mogelijkheid waarin artikel 17, §2, 2°, b, van de overheidsopdrachtenwet van 1993 voorzag.

42 Het beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking op grond van artikel 17, § 2, 2°, b) van de Overheidsopdrachtenwet 1993 is slechts gerechtvaardigd voor zover cumulatief voldaan is aan een aantal voorwaarden, waarvan de derde voorwaarde luidt: "Ze is bovendien beperkt tot een periode van drie jaar na het gunnen van de oorspronkelijke opdracht". De oorspronkelijke opdracht werd gegund op 16 november 2006. Omwille van de delegatievoorschriften was enkel de minister MOW bevoegd tot toewijzen van de onderhandse opdracht. Daartoe zond de secretaris-generaal van het departement MOW haar op 23 november 2009 een brief met het verzoek de bijakte nr. 3 goed te keuren. In de brief staat onder punt 3 "Juridische verantwoording" vermeldt: "Aangezien het gunnen van de oorspronkelijke opdracht dateert van 16 november 2006 kan een bijkomende herhalingsopdracht gegund worden tot 16 november 2009", welke datum op het ogenblik waarop de brief naar de minister vertrok, reeds was verstreken.

43 Voor de eerste twee aannemingen kon zelfs de hypothese van artikel 17, §2, 2°, a, niet worden ingeroepen. Dat artikel staat de toewijzing buiten mededinging van aanvullende werken aan de zittende aannemer toe wegens onvoorziene omstandigheden. De toepassing ervan vereist echter dat het samengevoegde bedrag van de opdrachten niet hoger mag liggen dan 50 % van het bedrag van de hoofdupdracht. Beide aannemingen overschreden dat percentage in ruime mate.

44 Zie Hoofdstuk 2, §2.1.

### 4.3 Conclusies

De AMT vraagt maar zelden een herziening van de eenheidsprijs voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud overtreft van de vermoedelijke hoeveelheid. Dat is des te problematischer bij posten waarvoor de aannemer niet met de laagste prijs had ingeschreven.

Bij een aantal onderzochte aannemingen bleken de verrekeningen in werkelijkheid verdoken onderhandse opdrachten te zijn, die de AMT aan de mededinging had moeten onderwerpen. Het op een dergelijke wijze in belangrijke mate uitbreiden van de scope van overheidsopdrachten is onverenigbaar met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.



# Verwijlinteresten

Hoofdstuk

# 5

### 5.1 Wettelijke basis en voorschriften van zorgvuldig bestuur

De aannemer dient een gedagtekende en ondertekende schuldvordering voor te leggen die steunt op een gedetailleerde staat van werken en die 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)<sup>45</sup>.

Aanbestedende overheden moeten ervoor zorgen de doorlooptijd van verrekeningendossiers tot een minimum terug te brengen om verwijlinteresten te beperken. Waar mogelijk moeten zij gebruik maken van ramingstaten. Onbetwiste gedeelten van de vorderingsstaat moeten de aanbestedende overheden zo vlug mogelijk betalen, na advies van de ATO als dat vereist is. Zo nodig moeten ze de verrekening ambtshalve goedkeuren, zodat zij de vastlegging en betaling definitief kunnen regelen.

### 5.2 Omvang van de verwijlinteresten

Voor alle in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen heeft de AMT 168.694 euro verwijlinteresten betaald. In 2010 ging het om 133.933 euro; in 2011 om 34.761 euro.

In 13 van de 16 grondig onderzochte aannemingen betaalde de AMT in totaal 136.488 euro verwijlinteresten: 121.253 euro in 2010 en 15.235 euro in 2011. Deze 13 aannemingen genereerden dus 80,9% van alle verwijlinteresten die de 36 in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen veroorzaakten. De verwijlinteresten werden dus in belangrijke mate veroorzaakt door de geselecteerde aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen. De betaalde verwijlinteresten maakten slechts 0,1% uit van het gecumuleerd oorspronkelijk inschrijvingsbedrag van alle in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen (165,2 miljoen euro)<sup>46</sup>. Dat percentage is gering. Het wijst dan ook op een relatief korte doorlooptijd en snelle afhandeling van de verrekeningen bij de AMT.

### 5.3 Conclusies

Het merendeel van de verwijlinteresten die de AMT in 2010 en 2011 betaalde op de opgeleverde aannemingen van werken vloeit voort uit aannemingen met aanzienlijke verrekeningen. Het totaalbedrag van deze interesten bleef weliswaar relatief laag (0,1% van het gecumuleerd oorspronkelijk inschrijvingsbedrag van alle aannemingen). Dat wijst erop dat de AMT erin slaagt de doorlooptijden kort te houden en verrekeningen snel af te handelen.

<sup>45</sup> Voor het tweede semester 2012 bedroeg de interestvoet 8%.

<sup>46</sup> Ter vergelijking: bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal bedroeg de verhouding verwijlinteresten (950.725 euro) - gecumuleerd inschrijvingsbedrag (102.566.952 euro) 0,9% of negen maal zoveel (Stuk 37-E (2011-2012) – nr. 1).



# Beleid van de AMT op het vlak van verrekeningen

Hoofdstuk

# 6

Uit de vorige hoofdstukken bleek dat het verrekeninggedrag van de AMT voor verbetering vatbaar is. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of de AMT een specifiek beleid heeft uitgestippeld om verrekeningen te beperken en op zorgvuldige manier af te handelen.

## 6.1 Doelstellingen

De AMT beschikt niet over een document (bv. strategisch plan, omzendbrief, ...) dat specifieke doelstellingen formuleert voor het beleid inzake verrekeningen (bv. een aanvaardbaar percentage verrekeningen).

## 6.2 Opvolgingsinformatie

Voor de opvolging van verrekeningen gebruikt de AMT de rapporterings- en ondervragingsmogelijkheden van de gegevensbanken Delta-systeem en Orafin. Omdat Delta en Orafin onvoldoende projectopvolging toelaten<sup>47</sup>, houdt de AMT bovendien diverse Excel- en Access-overzichtsbestanden bij, waarmee zij ook deels een financiële rapportering kan aanmaken. Deze bestanden zijn echter niet algemeen voor de afdeling en kunnen verschillen of fouten bevatten tegenover de databanken Delta en Orafin.

Een echte beleidsrapportering over het verrekeninggedrag van de AMT is er niet. Wel bezorgt de afdeling ad hoc aan het kabinet van de minister van Mobiliteit en Openbare Werken rapporten met een overzicht van alle vastleggingen van het lopende kalenderjaar. Ook werkt de AMT sinds 2010 aan een projectmanagementsysteem (EPM) met een klemtoon op projectplanning, opvolging, sturing, portfoliomanagement, projectcollaboratie in alle deelprocessen en, aanvullend, documentcollaboratie. Het EPM zou tal van rapportages over het verrekeninggedrag van de AMT mogelijk moeten maken.

## 6.3 Maatregelen

De AMT beschikt over verschillende instrumenten, die echter vooral de uitvoerings- en opvolgingsfase van de overheidsopdrachten voor werken betreffen, en minder de voorbereidingsfase. Zo beschikt de afdeling o.a. over diverse omzendingbrieven en dienstorders<sup>48</sup>, en het procedurehandboek AWZ. Momenteel ontwikkelt de AMT ook een interne-controleprocedure voor investeringen, om alle processen in kaart te brengen, mogelijke risico's te detecteren en gepaste beheersmaatregelen te nemen.

Naar aanleiding van vragen en bemerkingen die het Rekenhof tijdens de verrekeningenaudit had geformuleerd, heeft de AMT een aantal bijkomende maatregelen aangekondigd:

- in het directieteam zal een uitvoerige bespreking worden gehouden over de problematiek van de uitbreiding van de aannemingen tijdens hun uitvoering, om verrekeningen in de toekomst te minimaliseren.

<sup>47</sup> Wel zou de AMT in de toekomst met eDelta eigen rapportagetools kunnen ontwikkelen die betalingsgegevens langs Orafin beschikbaar zullen stellen voor alle dossierbehandelaars.

<sup>48</sup> De AMT verwijst o.a. naar volgende omzendingbrieven: Omzendbrief MOW 2010/01: Overheidsopdrachten. Prijs-technisch nazicht – Dossiers voor te leggen aan de afdeling Algemene Technische Ondersteuning; Omzendbrief BZ-OVO-08-02: Overheidsopdrachten – handleiding onderzoek contractuele schadevergoedingseisen bij uitvoering overheidsopdrachten; Omzendbrief MOW 2006/01: Berekenen uurkosten aannemersmateriaal volgens de kostenschaal CMK-2003.

Bij tal van oudere dienstorders en omzendingbrieven zijn vaak de kleinere uitvoeringsmodaliteiten niet meer van toepassing, maar blijft de geest van de omzendingbrief nog steeds van kracht: Dienstorder AWZ/03/04: Overheidsopdrachten. Verrekeningen. Aanvragen van principieel akkoord; Dienstorder AWZ/01/05: Werken uit te voeren bij hoogdringendheid. Verrekeningen. Meldingsfiches; Dienstorder AWZ/01/02: Overheidsopdrachten. Betaling van de werken. Betaling van het onbetwiste gedeelte van de verrekening; Dienstorder AWZ/98/004: Werken uit te voeren bij hoogdringendheid. Verrekeningen; Dienstorder AWZ/97/001: Verrekeningen; Dienstorder CSG/93/8: Bespoediging van de betaling van in het raam van de overheidsopdrachtenreglementering uitgevoerde prestaties.

- de AMT heeft ook maatregelen in het vooruitzicht gesteld om de onderhandse uitbreiding van onderhoudscontracten voor werken te beperken. Op het overleg met de districtshoofden van 18 juni 2012 besliste de AMT dat onderhoudsbestekken alleen bedoeld mogen zijn voor kleine onderhoudswerken en dat grotere werken (vanaf 150.000 à 200.000 euro) afzonderlijk moeten worden aanbesteed. Verder zal de AMT de onderhoudsbestekken, die zij tot op heden vaak driemaal verlengde, weer jaarlijks aanbesteden, of zal zij de bestekken aanpassen met een afzonderlijk hoofdstuk dat in zoveel mogelijk welomschreven onderhoudswerken met totaalprijzen en een afzonderlijke metingstaat zal voorzien<sup>49</sup>.

Het beleidsdomein MOW werkt ten slotte een omzendbrief uit die de contractwijzigingsproblematiek moet kaderen, rekening houdend met een nieuwe Europese ontwerprichtlijn voor overheidsopdrachten die de rechtspraak van het Hof van Justitie daarover wettelijk zal verankeren<sup>50</sup>. Artikel 37 van het nieuwe koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken beperkt de mogelijkheid tot uitbreiding van de opdracht tijdens de uitvoering ervan overigens tot 15% van het oorspronkelijke opdrachtbedrag, tenzij een beroep kan worden gedaan op de toepassingsgevallen van de onderhandelingsprocedure waarin artikel 26 van de overheidsopdrachtenwet van 2006 voorziet.

In zijn brief van 8 mei 2013 erkende de secretaris-generaal van het departement MOW dat het instrumentarium voor de opvolging van verrekeningen onvoldoende is gebleken, maar dat de nodige verbeterstappen worden gezet. Zo moet bij de AMT het *Enterprise Project Management* toelaten om projectinformatie centraal te beheren en beschikbaar te stellen voor de betrokken medewerkers.

#### 6.4 Personeel

AMT-instructies schrijven voor dat bij infrastructuurwerken van meer dan 1 miljoen euro en studieopdrachten van meer dan 300.000 euro twee projectingenieurs verantwoordelijk zijn voor de opmaak van het bestek en dat het bestek in de ontwerpfase moet worden voorgesteld aan een beperkte groep van collega-projectingenieurs<sup>51</sup>. Het Rekenhof heeft de AMT gevraagd voor welke aannemingen van meer dan één miljoen euro het deze richtlijnen inmiddels in acht heeft genomen en welke gevolgen dat had voor de ontwerpen van deze aannemingen (bv. aanpassingen of kritische vragen van collega-projectingenieurs). De AMT antwoordde dat zij de richtlijnen beschouwt als een leidraad en dat het niet de bedoeling is voor elke overheidsopdracht na te gaan in welke mate ze effectief worden opgevolgd. De afdeling kon dan ook geen overzicht bieden van de opvolging en resultaten van de richtlijnen. Ze gaf ook toe dat de omstandigheden zich vaak niet tot een effectieve uitvoering ervan lenen, vaak door onderbestaffing of tijdsgebrek. Bovendien kan een infrastructuurwerk volgens haar zelfs met een gedegen voorbereiding te kampen krijgen met niet te voorziene moeilijkheden die verrekeningen meebrengen. Vanuit de bezorgdheid de medewerkers toch duidelijke instructies te geven voor de inperking van verrekeningen, beloofde de afdeling n.a.v. deze audit haar werkwijze bij overheidsopdrachten grondig te zullen evalueren om te komen tot een gedragen aanpak voor de hele afdeling.

---

49 Mail van de AMT van 17 augustus 2012.

50 Verslag van het Rekenhof over de verrekeningen bij Waterwegen en Zeekanaal (Stuk 37-E (2011-2012) – Nr. 1, pp. 67-68).

51 Besluit DT 2008/12 en Doelstelling AMT voor het jaar 2009. Een nog te implementeren richtlijn houdt het bijhouden in per ingenieur van de afwijking tussen raming, aanbestedingsbedrag en uiteindelijk bedrag (inclusief verrekeningen) en het ter sprake brengen van deze gegevens op het jaarlijks evaluatiegesprek.

## 6.5 Conclusie

De AMT beschikt over diverse instructies, procedures en opvolgingsystemen om de verrekeningen te monitoren en te remediëren. Het instrumentarium dat verrekeningen moet voorkomen en dat vooral noodzakelijk is in de fase van de voorbereiding van de aanneming, volstaat echter nog niet of is onvoldoende geactiveerd. De AMT neemt enkele voorschriften en maatregelen die zij zichzelf heeft opgelegd met het oog op een betere voorbereiding van aannemingen, overigens niet in acht.

# Algemene conclusies

Hoofdstuk



In 2010 en 2011 aanvaardde de AMT de oplevering van 36 aannemingen van werken in de waterwegenbouw voor een gecumuleerd initieel inschrijvingsbedrag van 165,2 miljoen euro. Daarop heeft de afdeling – na saldering van de verrekeningen in meer en min – 28,7 miljoen euro verrekeningen betaald, 17,4% van het inschrijvingsbedrag. Zonder saldering bedroeg het verrekeningenpercentage 28,2%. Dat wijst op belangrijke wijzigingen van de aannemingen tijdens de uitvoering ervan, vooral in 2010 (52,5%). Door hun omvang hebben sommige uitbreidingen, met meerwerkenpercentages tot 140%, het economische evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de aannemer gewijzigd. Dat vormt een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging en ondermijnt het wettelijk vastgelegd principe van de forfaitaire prijs.

De doorlichting van 16 aannemingsdossiers met omvangrijke verrekeningen heeft bij 10 van de 16 dossiers tekortkomingen aan het licht gebracht op het vlak van de voorbereiding van de aannemingen. Het gaat o.a. om onzorgvuldig uitgevoerde geotechnische of milieutechnische grondonderzoeken, de aanvang van de werken voor de vereiste stedenbouwkundige vergunningen beschikbaar waren; gebrekkige technische voorstudies; onzorgvuldig opgestelde opmetingsstaten en omvangrijke aanpassingen door conceptwijzigingen tijdens de uitvoering van de aanneming. Bij 6 van de 16 aannemingsdossiers kwamen de oorzaken van de verrekening gerechtvaardigd over, doordat ze bv. voortvloeiden uit onvoorzienbare omstandigheden.

De AMT vroeg zelden een herziening van de eenheidsprijs voor posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtrof. Het probleem stelde zich het scherpst in de gevallen dat de aannemer op de betrokken posten niet met de laagste prijs had ingeschreven. Bij een aantal aannemingen bleken verrekeningen in werkelijkheid verdoken onderhandse opdrachten te zijn, die de AMT aan de mededinging had moeten onderwerpen. Een belangrijke uitbreiding van de scope van een overheidsopdracht is evenmin verenigbaar met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

Op de in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen van werken heeft de AMT in totaal 168.694 euro verwijlinteressen betaald. Dat is maar 0,1% van het oorspronkelijk inschrijvingsbedrag van alle in 2010 en 2011 opgeleverde aannemingen. Dat geringe percentage wijst op de snelle en kordate afhandeling van de verrekeningen bij de AMT.

De AMT beschikt over diverse instructies, procedures en opvolgingssystemen om de verrekeningen te monitoren en te remediëren. Vooral in de fase van de voorbereiding blijkt dat instrumentarium echter ontoereikend te zijn of onvoldoende te zijn geactiveerd om verrekeningen te kunnen voorkomen. Bovendien neemt de AMT onder personeels- of tijdsdruk niet altijd alle instructies in acht.

In zijn reactie van 8 mei 2013 op het voorontwerp van verslag erkende de secretaris-generaal van het departement MOW dat met betrekking tot het zorgvuldig voorbereiden van de aannemingen de Rekenhofaudit inderdaad een aantal tekorten heeft blootgelegd waar zijn departement prioritair moet aan werken. Hij merkte op dat de publicatie van het rapport niet werd afgewacht om al een aantal verbeteringen uit te voeren, zoals het uitwerken van een beschrijving van het proces van overheidsopdrachten, wat moet leiden tot een beter risicobeheer, een praktische leidraad voor de projectingenieurs voor technische voorstudies en voor geo- of milieutechnisch grondonderzoek en een meer efficiënte administratieve ondersteuning van de projectingenieurs.

# Aanbevelingen

Hoofdstuk

8

- De AMT moet haar aannemingen zorgvuldiger voorbereiden, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbestedingsklaar zijn bij de start van een gunningsprocedure. Dat betekent dat de AMT onder meer moet zorgen voor een zorgvuldige opmaak van de bestekken, met preciezer geraamde hoeveelheden, degelijke en onderbouwde technische voorstudies, en gedegen geotechnische of milieutechnische grondonderzoeken. Zij moet ook stedenbouwkundige vergunningen tijdig aanvragen.
- Als de AMT tijdens de uitvoering van een overheidscontract bijkomende opdrachten toewijst, moet zij rekening houden met het restrictieve standpunt dat het Hof van Justitie van de EU daarover inneemt: voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht moet – op grond van mededinging – een nieuwe opdracht worden uitgeschreven.
- De AMT moet de eenheidsprijs heronderhandelen 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.
- Een beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is een uitzonderingsprocedure, die de AMT maar mag aanwenden in de gevallen die de overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993 voorschrijft.
- De AMT dient het instrumentarium dat verrekeningen in de fase van de voorbereiding van de aanneming moet voorkomen, verder uit te bouwen, en - voor zover dat al beschikbaar is - te activeren, aan te scherpen en te handhaven.



# Reactie van de minister

Hoofdstuk

9

Op 12 augustus 2013 heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken haar reacties op het ontwerp van auditrapport bezorgd.

Met betrekking tot de aanbevelingen over het zorgvuldiger voorbereiden van aannemingen, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbestedingsklaar zijn bij de start van een gunningsprocedure, is het ook voor de minister duidelijk dat de goede uitvoering van een overheidsopdracht start bij een goede voorbereiding. Om naderhand verrekeningen te voorkomen zijn een goede uitwerking van het bestek en een grondige uitvoering van de voorbereidende studies essentiële elementen. De minister verwees in dit verband naar inmiddels door de AMT genomen initiatieven tot verbetering van het voorbereidingsproces van aannemingen van werken. Zij merkte wel op dat de voorbereiding van een opdracht voor werken geen eenvoudig gegeven is en dat bijvoorbeeld een geotechnisch of milieutechnisch onderzoek, zelfs al is dat geheel conform de regels van de kunst uitgevoerd, nooit alle problemen inzake de ondergrond uitsluit.

De minister onderschreef verder de aanbeveling dat voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht een nieuwe opdracht - op grond van mededinging - moet worden uitgeschreven. Zij verwees naar de nieuwe regelgeving die voorschrijft dat de meerwerken die 15% van het inschrijvingsbedrag bereiken, heraanbesteed moeten worden.

Ook vermeldde de minister dat de AMT, om invulling te geven aan de aanbeveling uit het auditrapport over de herziening van eenheidsprijzen, voor de posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft en die een zeker gewicht hebben t.o.v. de totale aanbesteding, systematisch een herziening van de eenheidsprijs vraagt.

De minister ging tot slot in op de diverse initiatieven die de AMT inmiddels heeft genomen of op korte termijn zal nemen om het instrumentarium ter voorkoming of beperking van verrekeningen te activeren.

# Bijlagen

## BIJLAGE 1

## Grondig onderzochte aannemingen

## Geselecteerde aannemingsdossiers 2010 (in euro)

Dossier-nummer	Omschrijving en aantal verrekeningen	Initieel bedrag (euro)	In min (euro en %)	In meer (euro en %)	Saldo	Saldo %	Cumulatief %	Verwijl- interest (euro)
1	16EF/2005/17 Haven van Oostende – Herinrichting Vismijnlaan 2 verrekeningen	1.464.287	1.158.096 79,1%	1.616.538 110,4%	458.442	31,3%	189,5%	15.051
2	16EF/2006/02 227/ZBR-DC1 Haven Zeebrugge – Verbindingsdok achterhaven – Herstellen van oevers. Deelcon- tract 2 2 verrekeningen	1.950.621	384.312 19,7%	656.524 33,7%	272.212	14,0%	53,4%	10.000
3	16EF/2006/39 232/ZBR Haven van Zee- brugge – Visart- sluis – Constructie werkkamer en vernieuwen loop- rails 2 verrekeningen	1.657.850	62.310 3,8%	600.928 36,2%	538.618	32,5%	40,0%	41.311
4	16EF/2007/28 Haven Zeebrugge – Buitenhaven – onderhoudscon- tract – werkings- jaar 2009 1 verrekening	842.975	0 0%	201.556 23,9%	201.556	23,9%	23,9%	954
5	16EF/2007/29 Haven van Zee- brugge – Brittan- niadok – Oever- verdediging 7 verrekeningen	8.931.078	632.100 7,1%	4.260.728 47,7%	3.628.628	40,6%	54,8%	48.328
6	16EF/2007/32 Haven van Oos- tende – Uitvoeren van bodemsane- ringswerken kwar- tier Oosteroever 6 verrekeningen	461.036	203.223 44,1%	644.823 139,9%	441.600	95,8%	184,0%	4.169
7	16EF/2007/33 Haven van Oos- tende, Nieuwe vaargeul naar Oostende 1 verrekening	7.707.458	2.507.597 32,5%	2.026.874 26,3%	480.723-	-6,2%	58,8%	0
8	16EF/2008/24 Logistiek Park Waeslandhaven Fase 1 3 verrekeningen	301.547	115.179 38,2%	81.366 27,0%	33.813-	-11,2%	65,2%	177

Dossier-nummer	Omschrijving en aantal verrekeningen	Initieel bedrag (euro)	In min (euro en %)	In meer (euro en %)	Saldo	Saldo %	Cumulatief %	Verwijl-interest (euro)
9	16EF/2007/02 Haven Zeebrugge – P. Vandamme-sluis – Vernieuwen rails bovenrolwagens 3 verrekeningen	1.084.942	202.405 18,7%	312.694 28,8%	110.289	10,2%	47,5%	0
10	16EF/2008/15 Aanleg drie rotondes op Keetberglaan te Beveren en Zwijndrecht 4 verrekeningen	1.495.844	493.192 33,0%	422.655 28,3%	70.537-	-4,7%	61,2%	1.263
<b>Totalen 2010</b>		<b>25.897.638</b>	<b>5.758.414</b>	<b>10.824.686</b>	<b>5.066.272</b>			<b>121.253</b>
			<b>22,2%</b>	<b>41,8%</b>		<b>19,6%</b>	<b>64,0%</b>	

**Geselecteerde aannemingsdossiers 2011 (in euro)**

Nr	Bestek	Omschrijving en aantal verrekeningen	Initieel bedrag (euro)	In min (euro en %)	In meer (euro en %)	Saldo	Saldo %	Cumulatief %	Verwijl interest (euro)
11	16EF/2006/14	Haven van Zeebrugge – Herstellen en behandelen van metalen damplanken langs de oostelijke oever van het Verbindingsdok in de achterhaven 2 verrekeningen	1.999.907	529.564 26,5%	911.703 45,6%	382.139	19,1 %	72,1 %	5.028
12	16EF/2007/05	Project AMO-RAS: Antwerpse Mechanische Ontwatering, Recyclage en Applicatie van Slib – FASE 1 2 verrekeningen	97.503.226	0 0%	21.300.321 21,8%	21.300.321	21,8 %	21,8 %	7.275
13	16EF/2007/25	Dringende beveiligingswerken in de haven van Oostende door aanvaring aan kaai 403 –Zeewezen-dok door schip ST.PIRAN dd 11/12/2009 1 verrekening	74.413	27.463 36,9%	11.810 15,9%	15.653-	-21,0 %	52,8 %	0
14	16EF/2007/25	Haven van Oostende – Dringende beveiligingswerken door storm dd 28/02/2010 1 verrekening	61.216	37.574 61,4%	1.504 2,5%	36.070-	-58,9 %	63,8 %	331
15	16EF/2009/02	Nieuw Nautisch Commando Van Cauwelaertsluis/Boudewijnsluis (gebouw) 4 verrekeningen	756.523	16.905 2,2%	141.709 18,7%	124.804	16,5 %	21,0 %	943
16	16EF/2009/03	Aanpassing wegeniscomplex VCS/BOS 3 verrekeningen	1.551.597	143.952 9,3%	632.129 40,7%	488.177	31,5 %	50 %	1.658
<b>Totalen 2011</b>			<b>101.946.882</b>	<b>755.458</b> <b>0,7%</b>	<b>22.999.176</b> <b>22,6%</b>	<b>22.243.718</b>	<b>21,8%</b>	<b>23,3%</b>	<b>15.235</b>

## BIJLAGE 2

### Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

12 augustus 2013

Betreft: Audit Rekenhof. Verrekeningen bij de afdeling Maritieme Toegang

Mijnheer de Voorzitter,

Op 13 juni 2013 heeft het Rekenhof mij haar ontwerpverslag over de audit van de verrekeningen bij de afdeling Maritieme Toegang bezorgd. Ook de commentaar van de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken bij de voorlopige resultaten van de audit werd door het Rekenhof aan mij overgemaakt.

Uit de 36 aannemingsopdrachten van werken, die bij de afdeling Maritieme Toegang in 2010 en 2011 werden opgeleverd, heeft het Hof 16 aannemingen geselecteerd, waarbij procentueel de meeste verrekeningen werden gegenereerd. De 16 door het Rekenhof onderzochte dossiers zijn goed voor 77,4% van het inschrijvingsbedrag van alle 36 opgeleverde aannemingen.

De secretaris-generaal benadrukt dat in 2010–2011 de afdeling Maritieme Toegang 166 verschillende overheidsopdrachten voor aannemingen van werken, leveringen en diensten, voor een totaal bedrag van 509.698.363 euro heeft behandeld. Hij benadrukt hierbij eveneens dat de 10 dossiers, waarover het Hof opmerkingen heeft gemaakt, slechts 6% van het totaal aantal dossiers en ongeveer 5% van het totale vastleggingsbedrag uitmaken.

Ten aanzien van de aanbevelingen van het ontwerpverslag wens ik het volgende op te merken:

#### **Zorgvuldiger voorbereiden van overheidsopdrachten**

De aanbevelingen over het zorgvuldiger voorbereiden van aannemingen, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbesteding klaar zijn bij de start van een gunningsprocedure, kan ik volledig onderschrijven.

Het hoeft geen betoog dat de goede uitvoering van een overheidsopdracht start bij een goede voorbereiding. Om naderhand verrekeningen te voorkomen kan niet genoeg worden beklemtoond dat een goede uitwerking van het bestek en het grondig uitvoeren van de voorbereidende studies hier een essentieel element van uitmaken.

Niettemin is de voorbereiding van een opdracht voor werken geen eenvoudig gegeven. Zo zal bijvoorbeeld een geotechnisch onderzoek of een milieutechnisch onderzoek, zelfs al is dit geheel conform de regels van de kunst uitgevoerd, nooit alle problemen inzake de ondergrond kunnen uitsluiten. Accurate plannen van oudere infrastructures zijn vaak onvolledig en deels onder water gelegen infrastructures zijn nog moeilijker te onderzoeken, waardoor bestekhoeveelheden vaak heel moeilijk vooraf in te schatten zijn.

Dit neemt niet weg dat de afdeling Maritieme Toegang niet gewacht heeft op de publicatie van het verslag van de audit om reeds een aantal verbeteringen uit te werken.

Het proces overheidsopdrachten werd uitgetekend in een stroomschema en gekoppeld aan proces- en procedurebeschrijvingen. De resultaten van dit procesbeheer werden intern de afdeling naar de betrokken projectingenieurs gecommuniceerd. Bijkomende controles worden verankerd in nieuwe procedures zodat ook beheersmaatregelen bij de voornaamste risico's kunnen worden genomen. Met betrekking tot de technische voorstudies en de geotechnische en milieutechnische grondonderzoeken wordt een praktische leidraad voor de projectingenieurs uitgewerkt.

### **Bijkomende opdrachten**

In het auditrapport wordt gesteld dat bij een aantal aannemingen, de verrekeningen het karakter hebben van verdoken onderhandse opdrachten die niet aan de mededinging zijn onderworpen. Ik onderschrijf dan ook de aanbeveling dat voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht – op grond van mededinging – een nieuwe opdracht moet uitgeschreven worden.

De nieuwe regelgeving schept duidelijkheid over de praktijk van de meerwerken, met name art. 37 van het Koninklijk Besluit Uitvoering (van 14 januari 2013) beperkt de meerwerken tot 15%. Bij overschrijding dient er heraanbesteed te worden.

De secretaris-generaal benadrukt tegelijkertijd de verantwoordelijkheid van de afdeling Maritieme Toegang als beheerder van kunstwerken en domeingoederen waarbij het belangrijk is onderhouds- en herstellingswerken effectief binnen een minimale termijn uit te voeren. Hij benadrukt eveneens dat bij het uitvoeren van schadedossiers, conform een bestaand dienstorder, de schade kan worden hersteld volgens lopende onderhoudsbestekken. Deze werkwijze dient in de toekomst te worden behouden, gezien het dringend karakter van herstel dat eigen is aan schadedossiers.

### **Heronderhandelen eenheidsprijs posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft.**

Om invulling te geven aan deze aanbeveling uit het auditrapport wordt momenteel door de afdeling Maritieme Toegang voor die posten, waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheid het drievoud van de vermoedelijke hoeveelheid overtreft en die een zeker gewicht hebben t.o.v. de totale aanbesteding, systematisch een herziening gevraagd van de eenheidsprijs.

### **Verdere uitbouw van instrumentarium dat verrekeningen in de fase van de voorbereiding van de aanneming moet voorkomen**

Vervolgens leid ik uit het auditrapport af dat de afdeling Maritieme Toegang wel beschikt over diverse procedures en opvolgingssystemen, om de verrekeningen te monitoren en te remediëren, maar dat deze onvoldoende zijn geactiveerd. Dit instrumentarium is vooral belangrijk in de fase van de voorbereiding van de aanneming, bij de ondersteuning van de projectingenieurs. De secretaris-generaal heeft erop gewezen dat de aanwerving van een nieuw celhoofd administratie in de zomer van 2013 en de verdere implementatie van het projectmanagementsysteem (Enterprise Project Management) zal bijdragen tot een betere ondersteuning van de betrokken medewerkers en een verdere activering van het bestaande instrumentarium.

Tot slot verheugt het mij in het ontwerpverslag te lezen dat het Rekenhof heeft vastgesteld dat de doorlooptijden voor het afhandelen van verrekeningen kort wordt gehouden en dat dit resulteert in een gering percentage aan verwijlntresten.

Met vriendelijke groeten

Hilde Crevits  
Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken





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.



**DRUK**

Albe De Coker

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)