

REKENHOF

**Overheidsopdrachten  
voor wegeninfrastructuur  
in Brussel**

*Verslag van het Rekenhof aan  
de Brusselse Hoofdstedelijke Raad*

Brussel, mei 2003

---



REKENHOF

# **Overheidsopdrachten voor wegeninfrastructuur in Brussel**

*Verslag van het Rekenhof aan  
de Brusselse Hoofdstedelijke Raad*

---

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering  
van het Rekenhof van 30 april 2003*

Het Rekenhof heeft de overheidsopdrachten voor wegeninfrastructuur in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderzocht. Uit het auditverslag blijkt dat zowel de gunningswijze als de uitvoering zelf van die overheidsopdrachten vatbaar zijn voor kritiek.

### ***Gunning door middel van 'stock-opdrachten'***

Hoewel de reglementering dit niet uitdrukkelijk voorziet, gunt de gewestadministratie overheidsopdrachten voor wegeninfrastructuur meestal door middel van de techniek van stock-opdrachten (open opdrachten), gekenmerkt door een weinig nauwkeurige beschrijving van het voorwerp van de opdracht en door onzekerheid over de uit te voeren prestaties.

De administratie vindt het gebruik van deze techniek verantwoord omdat de behoeften niet altijd kunnen worden gekwantificeerd bij de aanvang van de gunningsprocedure. In dit geval hoeft zij dan ook geen nauwkeurige en realistische raming van die behoeften op te stellen. De opmetingsstaat vormt als het ware een catalogus van eenheidsprijzen waaruit de administratie de posten kiest die zij vereist acht.

De administratie doet naargelang van de evolutie van haar behoeften door middel van gewone bestelbons beroep op de aannemer, aan wie de opdracht werd gegund.

De vraag stelt zich echter of een correcte prijs kan worden bedongen zonder dat de juiste hoeveelheden en de uitvoeringsvoorwaarden van de opdracht bekend zijn. Doordat essentiële elementen van de opdracht onnauwkeurig gedefinieerd zijn, komt ook het principe van de mededinging, dat geldt voor alle overheidsopdrachten, in het gedrang.

Het Rekenhof is zich bewust van de voordelen van de gebruikte techniek voor wegenwerken in een stedelijke omgeving, waarbij diverse administratieve overheden betrokken zijn en die wordt gekenmerkt door een groeiende vraag naar mobiliteit. Het is echter van oordeel dat het veralgemeend gebruik van een gunningswijze waarbij opdrachten niet worden geprogrammeerd, slecht worden gedefinieerd en onder minder strikte voorwaarden worden uitgevoerd, geen geschikte oplossing is voor de moeilijkheden van de administratie.

De techniek van de stock-opdrachten maakt weliswaar een snel overheidsoptreden mogelijk, maar wijkt af van de reglementaire doelstelling dat overheidsopdrachten moeten worden benut als instrument van het economisch beleid gericht op de instandhouding van de concurrentiekracht van de kleine en middelgrote ondernemingen.

### ***Opmerkelijke verschillen tussen de werkelijk geleverde prestaties en die geraamd bij de gunning van de opdrachten.***

Er is doorgaans een opmerkelijk verschil tussen de effectief uitgevoerde prestaties en de raming ervan bij de gunning van de opdrachten. Aldus wordt elke wijziging aan de opdracht, tijdens de uitvoering ervan, aan de mededinging onttrokken. Hierdoor wordt afbreuk gedaan aan de zorgvuldigheid waarmee bij de gunning van de opdracht de principes van mededinging en gelijke behandeling van de inschrijvers worden nagestreefd.

## **Inhoud**

<b>Inleiding</b>	5
Methodologie	5
Procedurenota	7
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Concept van de opdracht</b>	8
1.1 Keuze van het type opdracht	8
1.2 Omvang van de opdracht	15
1.3 Gunningswijzen	17
1.4 Bijzondere vereisten van het bijzonder bestek	18
1.5 Opstellen van de beschrijvende opmetingsstaat	22
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Gunning van de opdracht</b>	25
2.1 Analyse van de inschrijvingen	25
2.2 Gunningsbeslissing	26
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Uitvoering van de opdrachten</b>	27
3.1 Geldigheidstermijn van de offertes en notificatie van de opdracht	27
3.2 Bevel de werken aan te vatten – bestelbons	28
3.3 Bevel de werken stil te leggen of opnieuw aan te vatten	29
3.4 Goedkeuring van de vorderingsstaten – betaalbaarstelling – verwijlntresten	30
3.5 Wijzigingen in de aanneming en opmaken van verrekeningen of bijakten	31
3.6 Herziening van de eenheidsprijzen	34
3.7 Andere uitvoeringsakten	36

<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Overeenstemming van de uitvoering van de opdrachten met de aanvankelijke contractuele ramingen – afwijkingpercentages en bestemmingsratio</b>	37
4.1	Onderzoeksmethode 37
4.2	Resultaten van de analyse 40
4.3	Gevolgen van de vastgestelde verschillen 42
<b>Algemene conclusies</b>	49
<b>Bijlage</b>	
<b>Antwoord van de minister</b>	51

## Inleiding

Dit onderzoek van het Rekenhof heeft betrekking op de onderhouds- en investeringswerken aan het wegennet<sup>1</sup> beheerd door de Directie Wegenwerken, die binnen het Bestuur Uitrusting en Vervoer (BUV) afhangt van de Inspectie-generaal Uitrusting.

In 2000 werd 900 miljoen BEF betaald voor onderhoud en 600 miljoen BEF voor investeringen. Ingevolge de overdracht van sommige gemeentewegen naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd in de begroting 2001 907 miljoen BEF uitgetrokken voor onderhoud en 1.205 miljoen BEF voor investeringen.

## Methodologie

Het onderzoek van het Rekenhof verliep in twee stappen:

1° Selectie van alle opdrachten van meer dan 20 miljoen BEF die beëindigd werden tussen januari 1999 en juni 2000. Die opdrachten werden verder opgevolgd en bestudeerd tot eind mei 2001.

De 10 opdrachten die aldus werden geselecteerd, zijn de referentieopdrachten. Bij het onderzoek werd het onderzoeksveld verruimd naar opdrachten die weliswaar niet aan de bovenvermelde criteria beantwoorden, maar die toch analogieën vertonen met die referentieopdrachten en die bijgevolg nuttige vergelijkingen mogelijk maken. Verschillende van die opdrachten zijn vernieuwde of verlengde opdrachten.

2° Onderzoek van het concept, de gunning en de uitvoering van die opdrachten<sup>2</sup> aan de hand van een analysekader waarin volgende aspecten aan bod komen:

- keuze van het soort opdracht;
- omvang van de opdracht;
- gunningswijze;
- bijzondere eisen van het bijzonder bestek;
- opstellen van de beschrijvende opmetingsstaat;
- analyse van de inschrijvingen en de gunningsbeslissing;
- bepaalde uitvoeringsakten: notificatie van de opdracht; bevel om de werken te starten of bestelbons; bevelen om de werken stil te leggen en te herbeginnen; goedkeuring van de vorderingsstaten; betaalbaarstelling en verwijl-intresten; wijziging in de aannemingen en opmaken van verrekeningen; herziening van de eenheidsprijzen;

<sup>1</sup> Met uitzondering van de beplantingen en de elektrische uitrustingen.

<sup>2</sup> Bij het onderzoek van die opdrachten werd tevens rekening gehouden met de administratieve clausules van het *typebestek 2000*. Dat werd aanvankelijk op verzoek van Staatssecretaris E. ANDRE uitgewerkt en moest dienen als model voor de opdrachten inzake wegenwerken van het Gewest, van de gewestelijke openbare instellingen en van de gemeenten. Er bestaat echter geen enkele rechtsnorm die het verplicht gebruik van dat typebestek voorschrijft. De administratieve clausules ervan werden verbeterd door een tekst die op 14 juni 2001 door de gewestregering werd goedgekeurd en die het gebruik ervan aanbeveelt voor alle wegenwerken die op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden uitgevoerd.

- conformiteit van de uitvoering van de opdrachten met de aanvankelijke contractuele ramingen: afwijkingpercentage en bestemmingsratio.

Tabel 1 – Onderzochte opdrachten (prijzen in miljoen BEF)

Voorwerp van de opdracht en identificatienummer	Type Procedure	Bijzondere kenmerken van de opmetingsstaat Oorspronkelijk bedrag
Fietspaden en kleine oppervlakten B1/983	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen vastgesteld door de administratie 35 tot 70
Fietspaden en kleine oppervlakten B1/996	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 18 tot 60
Aanpassingen voor fietsers B1/925	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming. 10 tot 25,9
Onderhoud van de Ring B1/970, initiële opdracht	<i>Bepaalde opdracht,</i> verlengbaar Offerteaanvraag	Prijzen voorgesteld door de onderneming 40,69
Onderhoud van de Ring B1/970, eerste verlenging	<i>Bepaalde opdracht,</i> verlengbaar <i>onderhands</i> verlengd	Prijzen voorgesteld door de onderneming 40,69
Onderhoud van de Ring B1/970, tweede verlenging	<i>Bepaalde opdracht</i> <i>onderhands</i> verlengd	Prijzen voorgesteld door de onderneming 40,69
Onderhoud van de Ring B1/1017, initiële opdracht	<i>Stock-opdracht,</i> verlengbaar Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 59,19
Brug Gray-Kroon B1/946	<i>Bepaalde opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 19,68
Brug Teichmann B1/971	<i>Bepaalde opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 37,63
Wandelstraten B1/994	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen vastgelegd door de administratie 40 tot 60
Stadsintegratie B1/993	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 40 tot 60
Hallepoort B1/990	<i>Bepaalde opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 78,61
Alsebergse steenweg B1/958	<i>Bepaalde opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 25,66
Schade van ongevallen B1/984	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen vastgesteld door de administratie 45 tot 120
Schade van ongevallen B1/1007, initiële opdracht	<i>Stock-opdracht,</i> verlengbaar Openbare aanbesteding	Prijzen vastgesteld door de administratie 60 tot 90
Schade van ongevallen B1/910	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen vastgesteld door de administratie 45 tot 120
Onderhoud van kunstwerken B1/974	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 18,24 tot 80,88

Voorwerp van de opdracht en identificatienummer	Type Procedure	Bijzondere kenmerken van de opmetingsstaat Oorspronkelijk bedrag
Onderhoud van kunstwerken B1/998	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 30 tot 90
Onderhoud van kunstwerken B1/1016, initiële opdracht	<i>Stock-opdracht</i> , verlengbaar Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 21 tot 65
Onderhoud van kunstwerken B1/948	<i>Stock-opdracht</i> Openbare aanbesteding	Prijzen voorgesteld door de onderneming 25 tot 68,64

Die opdrachten vertegenwoordigen in totaal een bedrag van nagenoeg 600 miljoen BEF<sup>3</sup>, wat overeenstemt met meer dan een derde van de waarde van alle opdrachten samen die de Directie Wegenwerken in diezelfde periode<sup>4</sup> heeft gegund. Omwille van de uiteenlopende domeinen waarop die opdrachten betrekking hebben, kan de steekproef bovendien als representatief worden beschouwd.

### Procedurenota

Dit verslag werd uitgewerkt op basis van de vaststellingen van de auditoren van het Rekenhof. Vervolgens werd het aangepast aan de hand van de bijkomende informatie, bekomen tijdens van het tegensprekelijk debat tussen het auditoraat en de administratie, en werd het toegezonden aan de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast met Infrastructuur<sup>5</sup>. Het antwoord van de minister dat bij brief van 23 december 2002 aan het Rekenhof werd toegestuurd, wordt als bijlage bij dit verslag gepubliceerd.

In dit definitief controleverslag zijn de standpunten verwerkt waarover in de loop van deze tegensprekelijke procedure van gedachten werd gewisseld. Voor de resterende punten waarover geen overeenstemming werd bereikt, worden de meningen en standpunten van de administratie en de minister in het kort vermeld.

<sup>3</sup> Bedragen berekend op basis van de initiële boekhoudkundige vastleggingen van die opdrachten.

<sup>4</sup> Deze vergelijking werd gemaakt op basis van het volgnummer van de opdrachten. De onderzochte opdrachten vallen immers binnen een vork van 50 opdrachten (van B1/946 tot B1/996).

<sup>5</sup> Brief van 24 september 2002.



## Hoofdstuk 1

### Concept van de opdracht

---

#### 1.1 Keuze van het type opdracht

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen twee soorten opdrachten: de *bepaalde* of *niet aan bestellingen onderworpen* opdrachten en de *open opdrachten* of *opdrachten onderworpen aan bestellingen*, die eveneens *stock-aanbestedingen* worden genoemd.

De *bepaalde opdracht* veronderstelt dat het voorwerp van de opdracht vooraf precies wordt beschreven. De plannen en de bijzondere bestekken vermelden de aard van de werken en de vereiste prestaties, evenals de geografische ligging van de werf. De opmetingsstaat<sup>6</sup> van dat type opdracht omvat steeds een raming van de uit te voeren hoeveelheden. Voor de posten volgens prijslijst<sup>7</sup> is die raming bindend voor de administratie; wel laat artikel 42 van de algemene aannemingsvoorwaarden toe over te gaan tot een herziening van de eenheidsprijzen wanneer de uitgevoerde hoeveelheden driemaal hoger liggen dan de vermoedelijke hoeveelheden of minder dan de helft bedragen van de vermoedelijke hoeveelheden. De door de administratie gevraagde wijzigingen geven bovendien recht op een vergoeding ten voordele van de aannemer als ze leiden tot een vermindering van de oorspronkelijke aannemingsom, inzonderheid wegens de minder-uitvoering van sommige posten.

De reglementering voorziet niet expliciet in de *stock-aanbesteding*. Deze vloeit voort uit de idee dat de behoeften niet altijd kwantificeerbaar zijn op het ogenblik waarop de opdracht wordt uitgeschreven. Het is een soepele techniek waardoor de administratie over een aannemer kan beschikken aan wie de opdracht werd gegund en waarop zij een beroep kan doen via gewone bestelbons op basis van de evolutie van de behoeften. De voorbeelden die in de rechtsleer worden geciteerd, tonen bovendien aan dat er verschillende subcategorieën van *stock-opdrachten* bestaan.

In de praktijk van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest stemt die notie overeen met een juridische toestand die als volgt is gedefinieerd door de bepalingen van het bijzonder bestek:

- de vermoedelijke hoeveelheden van de posten van de opmetingsstaat worden enkel verstrekt ter informatie en verbinden geenszins de administratie die alleen bevoegd blijft voor de eventuele wijzigingen naargelang van de behoeften of de noodwendigheden van het ogenblik;
- het afsluiten van de opdracht geeft de aannemer geen enkel exclusiviteitsrecht. (...) De administratie kan immers gedurende de geldigheidsperiode van het contract identieke of gelijkaardige prestaties als die beschreven in het onderhavige bestek laten uitvoeren door andere aannemers of door haar eigen diensten. De aannemer kan uit dien hoofde geen recht op schadevergoeding aanvoeren;

<sup>6</sup> Analytische staat van de uit te voeren werken.

<sup>7</sup> Posten waarvan enkel de eenheidsprijs forfaitair is. Het bedrag ervan varieert dus naargelang van de aangekondigde geraamde hoeveelheden. Voor de posten met een absoluut forfait (forfaitaire prijzen en hoeveelheid) wordt het risico van de onzekerheid in verband met de werkelijke omvang van de werken ten laste (of ten voordele) van de aannemer gelegd.

- behoudens de toepassing van het contractueel principe van de algemene herziening (indexaanpassing) van de prijzen, *blijven de eenheidsprijzen ongewijzigd ongeacht de werkelijke hoeveelheden*;
- het belang van de opdracht wordt bepaald door twee bedragen<sup>8</sup>, een minimumbedrag<sup>9</sup> en een maximumbedrag, van de werken, leveringen en diensten die de administratie gedurende de geldigheidsduur van het contract zal bestellen.

Bij ontstentenis van een exclusiviteitsrecht voor de aannemer beschikt de administratie over de mogelijkheid *concurrente* opdrachten uit te schrijven en de voorkeur aan één van de aannemers te geven terwijl ze toch haar minimumverbintenis ten aanzien van elk van de medecontractanten nakomt. Door dit bijzonder kenmerk, samen met de clausule inzake de stabiliteit van de eenheidsprijzen, hoeft de administratie geen precieze en realistische raming van haar behoeften voor de door de geldigheidsduur van de *stock-aanbesteding* gedekte periode te maken. Bijgevolg wordt de opmetingsstaat een *catalogoog van eenheidsprijzen* waaruit de te gebruiken posten worden gekozen.

De vraag rijst echter of het mogelijk is een juiste prijs vast te stellen los van de uit te voeren hoeveelheden en zonder vooraf de voorwaarden van de tussenkomst te kennen<sup>10</sup>. De onduidelijke definiëring van de essentiële elementen van de opdracht kan bovendien opnieuw vragen doen rijzen omtrent de gegrondheid van het gunnen van de opdracht via een procedure van mededinging. De inschrijvers bevinden zich in principe in een toestand waarin ze gelijk worden behandeld, maar die wordt scheefgetrokken door de onzekerheid. Dit speelt bijgevolg in het voordeel van inschrijvers die over informatie kunnen beschikken die afkomstig is van bronnen buiten het bestek, bijvoorbeeld dankzij de ervaring die ze vroeger bij de uitvoering van dergelijke opdrachten hebben verworven. De minister betoogt dat de aannemers van wegenwerken voldoende professionele kennis bezitten. Hij wijst erop dat ze niet reageren tegen een te grote onzekerheid rond de voorwaarden voor het effectief uitvoeren van werken in het raam van een *stock-opdracht*. Die beweringen blijken echter te worden tegengesproken door de processen-verbaal die werden opgesteld na voltooiing van een door de administratie bestelde studie met betrekking tot de uitvoeringstermijnen van opdrachten (dossier B1/37).

Daar de juridische verbintenis van de administratie overeenstemt met het minimumbedrag van de *stock-aanbesteding*, kan de boekhoudkundige vastlegging van de uitgave tot dat bedrag worden beperkt. Het is bijgevolg niet uitgesloten dat het bedrag in kwestie wordt bepaald op basis van de begrotingsmiddelen die beschikbaar zijn op het ogenblik van het uitschrijven van de opdracht en dat het verschil tussen de minimum- en maximumbedragen van de opdracht hierdoor wordt verhoogd.

<sup>8</sup> Het belang van de hier bestudeerde opdrachten werd altijd bepaald op basis van de waarde en niet op basis van de hoeveelheid die vermoedelijk wordt besteld tijdens hun geldigheidsperiode.

<sup>9</sup> Bij het niet in acht nemen van het minimumbedrag kan artikel 42, § 4, van de algemene aanneemingsvoorwaarden van toepassing worden; dit artikel bevestigt het recht van de aannemer om een forfaitaire vergoeding te bekomen van 10% van de vermindering van het initieel bedrag van de opdracht.

<sup>10</sup> De beschrijving van de bijzondere kenmerken van de uitvoering van de *stock-aanbesteding* is een belangrijk element en vereist dat in het bijzonder bestek specifieke informatie wordt opgenomen. Deze wordt echter niet systematisch verstrekt. Zo verstrekken de referentieopdrachten van deze audit dat type informatie slechts in weinig gevallen. Het typebestek 2000 bepaalt dat op basis van de statistieken van het verleden het aantal geraamde tussenkomsten per jaar wordt vermeld.

De opdrachten kunnen, ongeacht of het gaat om *bepaalde of stock-opdrachten*, de vorm aannemen van een enige opdracht, een opdracht in percelen<sup>11</sup> of een verlengbare opdracht. De reglementering laat immers toe dat opdrachten voor aanneming van werken of diensten worden verlengd als het gaat om de herhaling van soortgelijke werken of diensten waarvoor al een eerste opdracht na aanbesteding of offerteaanvraag werd gegund. De mogelijkheid tot verlenging moet echter worden vermeld bij het uitschrijven van de eerste opdracht. Ze is bovendien beperkt tot een periode van drie jaar na het gunnen van de oorspronkelijke opdracht.

De administratie kan discretionair bepalen welk type opdracht ze wil uitschrijven.

De beslissingen in kwestie worden niet beoogd in de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen<sup>12</sup>. Met toepassing van het beginsel van behoorlijk bestuur zou het echter aangewezen zijn ze wel te motiveren, vooral als de voorkeur wordt gegeven aan een *stock-opdracht* of een verlengbare opdracht, aangezien die keuze afwijkt van de normale en gebruikelijke procedure, zijnde de *bepaalde* en niet-verlengbare opdracht.

De toepassing van de techniek van de *stock-aanbestedingen* zou inzonderheid moeten worden verantwoord door te verwijzen naar de onzekerheid en onvoorzienbaarheid van de uit te voeren werken. Het herstellen van schade ingevolge ongevallen is daar een voorbeeld van.

De keuze van het type opdracht is dus niet op een adequate wijze gemotiveerd.

Het gebeurt dat de administratie enkel het personeelsgebrek aanvoert<sup>13</sup> om aan te geven dat ze onmogelijk op voorhand het precieze kader van de uit te voeren werken kan definiëren.

In de voorbereidende documenten van de *stock-aanbesteding* voor de heraanleg van fietspaden (B1/983) wordt niet uitgelegd waarom voor dat type van opdracht werd gekozen terwijl ze heel nauwkeurig het programma van de betrokken werken aangeven.

Hoewel de posten in de respectieve opmetingsstaten waren opgesteld op basis van precieze behoeften, heeft de administratie voor de opdrachten voor wandelstraten (B1/994) en stadsintegratie (B1/993) het gebruik van *stock-aanbestedingen*<sup>14</sup> gerechtvaardigd met het argument dat als het project, waarvan in het bijzonder bestek geen sprake is, zou mislukken, de administratie nog steeds de mogelijkheid zou hebben andere werken van stadsintegratie (of wandelstraten) te laten uitvoeren. De regering had in casu *de gevolgde procedure sterk betreurd en had erop aangedrongen dat de "stock"-aanbesteding in de toekomst strikt zou worden voorbehouden voor standaardwerken en –leveringen van beperkt belang, die het opstellen van een eigen bijzonder bestek niet rechtvaardigen, en*

<sup>11</sup> Elk van de percelen maakt in principe het voorwerp uit van een afzonderlijke opdracht. De aannemers mogen echter een offerte opstellen voor verschillende percelen en eventueel een prijsvermindering aanbieden ingeval de loten worden gegroepeerd. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest past die techniek slechts zelden toe. Onder de in deze audit doorgelichte opdrachten komen geen opdrachten in percelen voor.

<sup>12</sup> Deze wet is van toepassing op de *bestuurshandelingen* die gevolgen kunnen hebben ten aanzien van de bestuurs- of andere besturen.

<sup>13</sup> De administratie heeft in haar antwoord onderstreept hoe belangrijk dat element is en betreurt dat aan haar vragen zo weinig wordt tegemoetgekomen.

<sup>14</sup> De administratie heeft geantwoord dat ze de bestekken diende uit te schrijven binnen de door het kabinet opgelegde termijnen en zulks zonder dat ze in het bezit was van de stedenbouwkundige vergunning. Door die termijnen was het niet mogelijk een uiterst nauwkeurige opmetingsstaat op te stellen.

dat de wijzigingen die in de loop van de uitvoeringsfase worden aangebracht, d.w.z. na de goedkeuring van de opdracht, strikt zouden worden beperkt tot elementen die niet kunnen worden voorzien bij het opstellen van het bestek (vertaling)<sup>15</sup>.

Deze beslissing had geen effect. Die techniek wordt daarentegen meer en meer gebruikt<sup>16</sup>. Van de 20 opdrachten die hier werden onderzocht, zijn er 13 *stock-aanbestedingen*, waarvan 3 verlengbare. Het financieel belang van dat type opdracht stijgt bovendien wegens de veralgemening van de verlengingsclausule in de bijzondere bestekken.

Aangezien de *stock-aanbesteding* een oplossing bij uitstek is voor alle werken van beperkte omvang, verwijst de minister naar de ingewikkeldheid van de procedures voor het uitwerken van een project in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Rekenhof is zich bewust van die moeilijkheden, maar het is van oordeel dat het de aandacht moet vestigen op een praktijk waarbij de *stock-aanbestedingen* de werkwijze bij uitstek van de administratie worden en iedere vorm van planning bij het wegenbeheer achterwege wordt gelaten.

Uit de hiernavolgende tabel blijkt dat 28 van de 33 laatst gegunde opdrachten op het vlak van de wegeninfrastructuur, d.w.z. meer dan 84,8%, *stock-aanbestedingen* zijn. Het gaat daarbij om bedragen die hoger liggen dan die van de *bepaalde opdrachten*. Bovendien zijn 21 ervan, d.w.z. 75% van de *stock-aanbestedingen*, verlengbare opdrachten. Er is evenwel geen enkele uitdrukkelijke motivering om te kiezen voor een verlengbare opdracht, noch voor de beslissing tot verlenging zelf<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Beslissing van 27 mei 1999. Daar de twee *stock-aanbestedingen* in kwestie tijdens de uitvoering belangrijke wijzigingen hebben ondergaan, was een regeringsbeslissing noodzakelijk om de werken tegen overeengekomen prijzen te regulariseren. Deze beslissing, die werd genomen op het einde van een regeerperiode, bekrachtigde de overeengekomen prijzen ten belope van meer dan 51 miljoen BEF.

<sup>16</sup> Sommige nieuwe *stock-aanbestedingen* vervangen oude *bepaalde opdrachten*. Zo volgde de verlengbare *stock-aanbesteding* B1/1004 in verband met het onderhoud en de vernieuwing van de uitzetvoegen en de waterdichtheidslaag van kunstwerken inzonderheid *bepaalde opdracht* B1/988 in verband met de vernieuwing van de waterdichtheidslaag, de steunen en de voegen van brug 35 op.

<sup>17</sup> Dit punt hoort echter thuis onder de problematiek van de gunning, en niet onder die van de conceptie van de opdrachten.

Tabel 2 – Recente opdrachten<sup>18</sup>

Voorwerp en identificatienummer	Bedrag (in miljoen BEF)	«Stock»	Verlengbaar
1 Lineair onderhoud 98/99, B1/997	60	Ja	Ja
2 Onderhoud van kunstwerken, B1/998	30 tot 90	Ja	Ja
3 Stadsintegratie en kunstwerken, B1/1000	70 tot 120	Ja	Ja
4 Renovatie van monumenten en kunstwerken, B1/1001	10 tot 40	Ja	Ja
5 Herinrichting van kruispunten, B1/1002	50 tot 140	Ja	Ja
6 Stock verticale signalisatie, B1/1003	30 tot 50	Ja	Ja
7 Onderhoud van voegen en waterdichtheidslagen, B1/1004	30 tot 60	Ja	Ja
8 Onderhoud verticale signalisatie, B1/1005	10	Ja	Ja
9 Schade van ongevallen, B1/1006	60 tot 90	Ja	Ja
10 Schade aan beplantingen, B1/1008	Van 80% tot 120% van de offerte (14,1)	Ja	Ja
11 Geluidswerende schermen, B1/1011	36,5	–	–
12 Bastenakenplein, B1/1012	66,5	–	–
13 Geluidswerende schermen Anderlecht, B1/1014	59	–	–
14 Groenonderhoud (opdracht in percelen), B1/1015	Van 80% tot 150% van de offerte (104)	Ja	Ja
15 Onderhoud van kunstwerken, B1/1016	21 tot 65	Ja	Ja
16 Onderhoud van de Ring, B1/1017	59	Ja	Ja
17 Bomenverzorging (opdracht in percelen), B1/1018	Van 50% tot 150% van de offerte	Ja	Ja
18 Groenonderhoud (opdracht in percelen), B1/1019	Van 80% tot 150% van de offerte (136)	Ja	Ja
19 Herinrichting van de overgedragen wegen, B1/1021	60 tot 120	Ja	–
20 Herinrichting van gewestwegen, B1/1022	50 tot 140	Ja	–
21 Afwerking en stadsintegratie, B1/1023	50 tot 75	Ja	Ja
22 Nooddeuren en -uitgangen, B1/1024	30 tot 60	Ja	Ja
23 Fontein, B1/1025	15 tot 40	Ja	–
24 Gericht onderhoud 2000 zone Noord, B1/1027	30 tot 60	Ja	Ja
25 Lineair onderhoud 2000 van het wegdek	60 tot 135	Ja	Ja
26 Onderhoud voet- en fietspaden zone Noord, B1/1029	40 tot 60	Ja	Ja
27 Markeringen, B1/1030	30 tot 60	Ja	–
28 Demetskade, B1/1031	93,5	–	–
29 Gericht onderhoud 2000 zone Zuid, B1/1034	35 tot 60	Ja	Ja
30 Onderhoud voet- en fietspaden zone Zuid, B1/1035	40 tot 60	Ja	Ja
31 Gerichte herinrichtingen voor de verwezenlijking van fietswegen, B1/1037	50 tot 120	Ja	Ja
32 Heraanleg van gewezen gemeentewegen, B1/1042	60 tot 120	Ja	–
33 Tervuurse Steenweg, B1/1044	24,5	–	–

<sup>18</sup> Lijst opgemaakt in mei 2001. De administratie heeft in haar antwoord opgemerkt dat de meeste *stock-aanbestedingen* vermeld in deze lijst betrekking hebben op onderhoudswerken waarvoor heel wat kleine bestelbons zijn uitgeschreven. De minister is dezelfde mening toegedaan. Hij is van oordeel dat de investeringsopdrachten eveneens kunnen gebeuren in de vorm van *stock-aanbestedingen* als ze van beperkte omvang zijn.

De minister wijst in zijn antwoord op een trendbreuk die zou aansluiten bij de opmerking van het Rekenhof. Er werd bijgevolg een nieuwe tabel van de "recentste" opdrachten opgesteld. Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat van de laatste 25 opdrachten voor aanneming van werken er 15, of 60%, *stock-aanbestedingen* zijn.

Tabel 3 – De recentste opdrachten<sup>19</sup>

Voorwerp en identificatienummer	Bedrag (in miljoen BEF)	«Stock»	Verlengbaar
1 Herinrichting van de Carton de Wiart-laan B1/1051	63,4	–	–
2 Herinrichting van sommige kruispunten B1/1053	60 tot 140	ja	–
3 Markeringen 2001 B1/1056	40 tot 60	ja	–
4 Winterdiensten 2001/2002 B1/1059	?	ja	–
5 Geluidswerende schermen wijk Vogelzang B1/1060	77,9	–	–
6 Afwerkingswerken en stadsintegratie B1/1061	76 tot 120	ja	ja
7 Aanleg van de Kasteellaan B1/1062	79,5	–	–
8 Onderhoud tunnels B1/1065	80 tot 120	ja	ja
9 Herinrichting van kruispunten en aanpassing van de weg B1/1067	69,4 tot 138,8	ja	–
10 Consolidatie van de site Neerveldstraat – Hymanslaan B1/1068	?	–	–
11 Markeringen 2002 B1/1073	3,2 tot 4	ja	–
12 Heraanleg van de Goudkasteelstraat en de Engelandstraat B1/1080	61,8	–	–
13 Heraanleg van de Charleroise Steenweg B1 /1088	85	–	–
14 Herstellen van de schade van ongevallen B1/1091	60 tot 100	ja	ja
15 Nieuwe nooduitgangen B1/1092	50 à 70	ja	–
16 Heraanleg van de Fabriekskade B1/1093	117,7	–	–
17 Herstellen van de schade van ongevallen: groene ruimten B1/1101	100 tot 140	ja	ja
18 Geluidswerende schermen B1/1103	91,8	–	–
19 Aanpassingswerken fonteinen B1/1108	8 tot 12	ja	ja
20 Heraanleg van de Haachtse Steenweg B1/1109	271	–	–
21 Herinrichting van kruispunten B1/1110	69,4 tot 138,8	ja	–
22 Gerichte herinrichtingen voor fietswegen B1/1112	60 tot 120	ja	ja
23 Winterdienst 2002/2003 B1/1113	?	ja	–
24 Geluidwerende schermen B1/1115	79,9	–	–
25 Onderhoud van de Ring B1/1123	?	ja	?

De opdrachten B1/970 en B1/1017 – *onderhoud van de Ring* evenals de nieuwe opdrachten voor B1/1007 – *reparatie van de schade veroorzaakt door ongevallen* en B1/1016 – *onderhoud van kunstwerken* zijn verlengbare opdrachten. Die keuze<sup>20</sup> wordt in geen enkel document geëxpliciteerd, zelfs niet als het om

<sup>19</sup> Op basis van de bestekken opgesteld tussen mei 2001 en januari 2003.

<sup>20</sup> Zoals voor de keuze van het type opdracht hangt de noodzaak om te motiveren in dit geval samen met het beginsel van behoorlijk bestuur.

een nieuwe techniek gaat ten opzichte van de vroegere werkwijze, zoals voor de nieuwe opdrachten voor de reparatie van de schade van ongevallen en het onderhoud van kunstwerken.

Tabel 4 – Verlengbare opdrachten

Opdracht	Bijzondere kenmerken van de opmetingsstaat Initieel bedrag	Opmerkingen
Onderhoud van de Ring (B1/970)	Eenheidsprijzen voorgesteld door de onderneming Offerte: 40.691.393 BEF	Effectief twee keer verlengd. Totaal bedrag: 139.327.251 BEF.
Onderhoud van de Ring (B1/1017)	Eenheidsprijzen voorgesteld door de onderneming Offerte: 59.185.759 BEF	De oorspronkelijke opdracht werd één keer verlengd.
Schade door ongevallen (B1/1007)	Eenheidsprijzen vastgesteld door de administratie 60 tot 90 miljoen BEF	De oorspronkelijke opdracht werd uitgevoerd voor 92.371.711 BEF. Zij werd twee keer verlengd. De "vorige" opdracht (B1/984) voor een bedrag van 45 tot 120 miljoen BEF was geen verlengbare opdracht: zij liep effectief op tot 126.812.655 BEF.
Onderhoud van kunstwerken (B1/1016)	Eenheidsprijzen voorgesteld door de onderneming 21 tot 65 miljoen BEF	Oorspronkelijke opdracht in uitvoering. De "vorige" opdrachten (B1/974 en B1/998) waren geen verlengbare opdrachten: ze werden voor hun maximumbedrag uitgevoerd, zijnde respectievelijk 80 en 90 miljoen BEF.

De oorspronkelijke opdracht en de verlenging zijn twee juridisch verschillende opdrachten. Een verlenging staat gelijk met de gunning van een nieuwe opdracht bij onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Ze is dus een bestuurs-handeling die valt onder de wettelijke verplichting tot uitdrukkelijke motivering<sup>21</sup>.

Daar de verlenging slechts een mogelijkheid is<sup>22</sup>, zou de administratie er slechts gebruik van moeten maken als de uitvoering van de oorspronkelijke opdracht is verlopen tot algemene tevredenheid en als de basisprijzen, aangepast volgens de contractuele herzieningen (aanpassing aan de kosten van materialen en lonen), interessant blijven.

De voorstellen tot verlenging die door de administratie aan de hogere overheid worden gericht, worden echter slechts gemotiveerd in een heel beknopte nota. De door de regering besliste verlenging lijkt bijgevolg te berusten op een automatisme dat voortvloeit uit de beslissing zelf om een verlengbare opdracht te gunnen. De documenten betreffende de twee verlengingen van de bovenvermelde opdracht voor onderhoud van de Ring bevestigen die vaststelling. Ook

<sup>21</sup> Overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van bestuurshandelingen moeten de handelingen in kwestie het voorwerp uitmaken van een uitdrukkelijke motivering die erin bestaat in de akte juridische en feitelijke overwegingen te vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

<sup>22</sup> Het bijzonder bestek van de hier onderzochte verlengbare opdrachten, evenals het typebestek 2000 bevatten een clausule die preciseerd dat de aanneming kan worden verlengd bij beslissing van de administratie. Als het om *stock-opdrachten* (alle geciteerde opdrachten, behalve B1/970) gaat, bepaalt het bijzonder bestek *dat de eenheidsprijzen onveranderd blijven (...) voor de volledige duur van de uitvoering van de opdracht (eventuele verlengingen inbegrepen)...*, wat iedere nieuwe onderhandeling over de initiële prijs uitsluit.



bij de verlenging van drie recente opdrachten<sup>23</sup> heeft de administratie weliswaar gemotiveerde gunningsbeslissingen voorgelegd, maar hierin wordt enkel aangegeven dat het bijzonder bestek van de oorspronkelijke opdracht in de verlenging voorziet. *Juridisch* is dit wellicht een geschikte motivering, maar een *feitelijke* motivering ontbreekt.

De minister stelt dat elke verlenging juridisch en feitelijk moet worden gemotiveerd.

## 1.2 Omvang van de opdracht

De administratie heeft de mogelijkheid de omvang van de opdrachten te bepalen door de werken op te splitsen of te groeperen, inzonderheid via opdrachten met percelen. Deze mogelijkheid is nog duidelijker voor de *stock-opdrachten* waarvan het minimumbedrag en het maximumbedrag worden vastgelegd door een bijzondere clause in het bijzonder bestek.

De omvang van de opdracht, die van aard is sommige ondernemingen aan te trekken of te doen afhaken, beïnvloedt de prijzen, de uitvoeringstermijnen, enz. Die omvang zou dus moeten voortvloeien uit een optimaliseringsstudie. Er kon in dat verband echter geen enkel document aan het Rekenhof worden verstrekt. Voor de *stock-opdrachten* zou de vermindering van het verschil tussen het minimum- en het maximumbedrag van de opdracht op zich een belangrijk oogmerk moeten zijn.

Aangezien de aannemers hun prijs meestal bepalen op basis van de minimumbestellingen, wordt in de rechtsleer<sup>24</sup> de aanbeveling geformuleerd dit verschil te beperken<sup>25</sup>. Als er een aanzienlijk verschil bestaat kan dat immers het bekomen van een juiste prijs bemoeilijken. Het is eveneens een bron van onzekerheid. De administratie eigent zich immers een discretionair recht toe om de werkelijke omvang van de opdracht te bepalen na de mededinging, en dat voor aanzienlijke bedragen. Dat kan afbreuk doen aan het principe van de gelijke behandeling van de inschrijvers. Daarbij dient nog te worden gepreciseerd dat, daar het om de uitvoering gaat van wettig aangegane contracten die de administratie het recht verlenen het effectieve bedrag ervan te bepalen, tegen de beslissingen in dat kader in de praktijk geen beroep voor de rechtbank mogelijk is.

In verband met de hier onderzochte *stock-opdrachten* varieert de verhouding tussen het maximumbedrag en het minimumbedrag van 1,5 tot 4,4. Deze laatste verhouding van 4,4 wordt bereikt door opdracht B1/974 voor het onderhoud van kunstwerken, waarvan het minimumbedrag is vastgesteld op 18.240.000 BEF en het maximumbedrag op 80.843.365 BEF (gelijk aan het bedrag van de offerte).

<sup>23</sup> De opdracht voor het herstellen van door ongevallen of vandalisme veroorzaakte schade aan kunstwerken en uitrusting van wegen (B1/1007), de opdracht voor het herstellen van door ongevallen of vandalisme veroorzaakte schade aan beplanting en groenzones langs de wegen (B1/1008), evenals de opdracht voor het onderhoud en de vernieuwing van de uitzetvoegen en de waterdichtheidslaag van kunstwerken (B1/1004).

<sup>24</sup> Zie FLAMME, MATHEI, FLAMME, *Praktische commentaar*, uitgave 1986, 166.2.; uitgave 1996, blz. 859 e.v.

<sup>25</sup> De administratie heeft hierover een andere mening en baseert zich daarbij op het feit dat de aannemers vaak het recht opeisen dat hen verbintenissen worden toegezegd naar rato van die maxima, waarmee zij laten uitschijnen dat zij hun prijzen berekenen op basis van hoeveelheden die met de maxima overeenstemmen.



Tabel 5 – Verschil tussen het minimum- en maximumbedrag van de *stock-opdrachten*<sup>26</sup> (prijzen in miljoen BEF)

Opdracht Identificatienummer	Bijzondere kenmerken van de opmetingsstaat Initieel bedrag	Verhouding Max/Min
Fietspaden en kleine oppervlakten B1/983	Prijzen vastgesteld door de administratie 35 tot 70	2
Fietspaden en kleine oppervlakten B1/996	Prijzen voorgesteld door de aannemer 18 tot 60	3,33
Aanpassingen voor fietsers B1/925	Prijzen voorgesteld door de aannemer 10 tot 25,9	2,59
Wandelwegen B1/994	Prijzen vastgesteld door de administratie 40 tot 60	1,5
Stadsintegratie B1/993	Prijzen voorgesteld door de aannemer 40 tot 60	1,5
Schade door ongevallen B1/984	Prijzen vastgesteld door de administratie 45 tot 120	2,66
Schade door ongevallen B1/1007	Prijzen vastgesteld door de administratie 60 tot 90	1,5 (verlengbaar)
Schade door ongevallen B1/910	Prijzen vastgesteld door de administratie 45 tot 120	2,66
Onderhoud van kunstwerken B1/974	Prijzen voorgesteld door de aannemer 18,24 tot 80,88	4,4
Onderhoud van kunstwerken B1/998	Prijzen voorgesteld door de aannemer 30 tot 90	3
Onderhoud van kunstwerken B1/1016	Prijzen voorgesteld door de aannemer 21 tot 65	3,09 (verlengbaar)
Onderhoud van kunstwerken B1/948	Prijzen voorgesteld door de aannemer 25 tot 68,64 m	2,74

Er komen buiten de hier onderzochte opdrachten nog grotere verhoudingen voor in de betrokken sector. Zo bedraagt die verhouding 10 (van 4 tot 40 miljoen BEF) voor opdracht B1/973 voor de bouw van fontein en langs wegen en pleinen, die vreemd genoeg als *stock-opdracht* werd opgevat<sup>27</sup>. De opdracht is bovendien verlengbaar.

Ook hier is het niet mogelijk te verwijzen naar een gemotiveerde stellingname van de administratie. Het gebeurt zelfs dat deze enkel het minimumbedrag van de opdracht vastlegt, terwijl het maximumbedrag wordt bepaald door het bedrag van

<sup>26</sup> Hoewel opdracht B1/1017 voor het onderhoud van de Ring werd opgevat als een *stock-aanbesteding*, preciseert het bijzonder bestek niet de omvang van de opdracht; het bedrag van de inschrijving lijkt dat van de opdracht te zijn.

<sup>27</sup> De administratie heeft in haar antwoord toegegeven dat dat type *stock-opdracht* niet gerechtvaardigd is en heeft zich ertoe verbonden enkel nog specifieke bestekken voor dergelijke werken uit te werken.

de offerte van de aannemer<sup>28</sup>. In heel wat andere gevallen lijken overwegingen van louter budgettaire aard een rol te hebben gespeeld bij het bepalen van het verschil. Bijgevolg formuleert het Rekenhof de aanbeveling dat wanneer beslissingen in verband met de bepaling van de omvang van opdrachten van aard zijn de prijzen te beïnvloeden, deze beslissingen worden gemotiveerd en worden genomen op grond van een optimaliseringsstudie.

Als het gaat om *stock-opdrachten*, zou de vrijheid waarover de administratie beschikt om de werkelijke omvang van de opdracht te bepalen na het in mededinging stellen eveneens op adequate verantwoordingen moeten steunen. Het verschil tussen minimum- en maximumbedragen van de opdracht zou hoe dan ook kleiner moeten worden, en de administratie is het daarmee eens.

Hoewel de administratie zich vragen stelt rond de reële impact ervan op het prijsniveau, erkent zij dat het verkleinen van dat verschil een doel is dat zij op termijn wil bereiken. In elk geval stelt zij voor geen gebruik meer te maken van *stock-opdrachten* als het bedrag van de werken meer dan 12 miljoen BEF (300.000 euro) bedraagt. De minister stelt een plafondbedrag voor van 20 miljoen BEF (500.000 euro).

### 1.3 Gunningswijzen

Het prijs criterium blijkt doorslaggevend te zijn. Alle onderzochte opdrachten, met uitzondering van opdracht B1/970 – *onderhoud van de Ring* en de eerste (afgebroken) procedure van opdracht B1/990 – *heraanleg van de omgeving van de Hallepoort* werden bijgevolg gegund bij openbare aanbesteding.

De snelheid van tussenkomst en van uitvoering is eventueel een tweede criterium. Om aan die behoefte tegemoet te komen moet echter niet noodzakelijk voorkeur worden gegeven aan de procedure van de offerteaanvraag i.p.v. de aanbestedingsprocedure. Voor de *bepaalde opdrachten* beschikt de administratie inderdaad over de mogelijkheid een verplichte algemene uitvoeringstermijn in het bijzonder bestek in te voegen<sup>29</sup>. Als het daarentegen om *stock-opdrachten* gaat, stemt de uitvoeringstermijn overeen met de som van de partiële termijnen, rekening houdend met eventuele overlappingsen, die de administratie voor elke tussenkomst vastlegt met inachtneming van de regels bepaald in het bijzonder bestek<sup>30</sup>. Die regels worden weergegeven in een tabel die, naargelang van het geraamde bedrag van de werken van elk partieel bevel, ofwel een minimumtermijn ofwel een vork van minimum- en maximumtermijnen vermeldt.

Opdracht B1/970 die het onderhoud van de Ring tot voorwerp heeft, een *bepaalde* en verlengbare opdracht, is de enige uitzondering<sup>31</sup> op de hierboven

<sup>28</sup> Bijvoorbeeld opdracht B1/925 voor aanpassingen voor fietsers.

<sup>29</sup> Zulks is het geval voor de opdrachten voor de renovatie van de Teichmann-brug (180 werkdagen), de vernieuwing van de Gray-Kroonbrug (60 werkdagen), de heraanleg van de Alsebergse Steenweg (80 werkdagen) en de heraanleg van de omgeving van de Hallepoort (75 dagen).

<sup>30</sup> Sommige bestekken preciseren die regels echter niet. Dat is het geval voor de opdrachten B1/974 en B1/998 voor onderhoud van kunstwerken, alsook voor de opdrachten B1/910 en B1/1007 voor het herstellen van schade door ongevallen. Voor dergelijke werven variëren de termijnen in functie van de aard van de uit te voeren prestatie en niet proportioneel met de kostprijs van de werken.

<sup>31</sup> De eerste gunningsprocedure van opdracht B1/990 voor de aanleg van de omgeving van de Hallepoort werd aangevat in de vorm van een algemene offerteaanvraag, die vervolgens werd vervangen door een openbare aanbesteding. De administratie heeft er in haar antwoord aan herinnerd dat ze altijd een openbare aanbesteding had willen doen, maar dat ze bij haar eerste procedure werd verplicht een offerteaanvraag uit te schrijven.

uiteengezette werkwijze. Zij werd via de procedure van de algemene offerteaanvraag gegund. Naast de prijs zijn de gunningscriteria de referentie voor gelijkaardige werken en de snelheid van uitvoering. De motivering van die keuze is in geen enkel stuk van het dossier terug te vinden. Daar het om het onderhoud van een autosnelweg in de stad gaat, had de snelheid van uitvoering van de werken inderdaad het statuut van gunningscriterium kunnen krijgen. Het onderzoek van de uitvoering van de opdracht heeft echter aangetoond dat deze mogelijkheid om snel tussen te komen geen invloed heeft gehad op de vaststelling van de partiële termijnen en dat door de administratie geen enkele controle werd uitgevoerd. Het andere criterium, namelijk de referenties voor gelijkaardige werken, is moeilijk aanvaardbaar voor werken waarvan de technische specificiteit niet is bewezen<sup>32</sup>.

## 1.4 Bijzondere vereisten van het bijzonder bestek<sup>33</sup>

### 1.4.1 Overleggen van technische documenten

De administratie vraagt vaak dat sommige documenten bij de inschrijving worden gevoegd. Deze vereiste wordt soms voorgeschreven op straffe van nietigheid van de inschrijving<sup>34</sup>, wat in sommige gevallen tot gevolg heeft dat meerdere offertes worden geweerd zonder dat het nut van een dergelijke sanctie is aangetoond.

Tabel 6 – Technische documenten

Opdracht	Type Procedure	Vereiste documenten	Voorziene sanctie	Gevolg
Gray-Kroon-brug (B1/946)	<i>Bepaalde opdracht</i> Openbare aanbesteding	Partiële planning van uitvoering van de wegenwerken	Nietigheid van de inschrijving	Uitsluiting van 7 offertes op 10, waaronder de goedkoopste
Teichmann-brug (B1/971)	<i>Bepaalde opdracht</i> Openbare aanbesteding	Nota waarin wordt verklaard dat rekening werd gehouden met de <i>gefaseerde uitvoering van de werken</i>	Nietigheid van de inschrijving	Nihil

Het bijzonder bestek van opdracht B1/946 – *renovatie van de Gray-Kroonbrug* legde op straffe van nietigheid van de inschrijving, de verplichting op een partiële

<sup>32</sup> Er dient te worden opgemerkt dat de nieuwe opdracht voor het onderhoud van de Ring (B1/1017) bij openbare aanbesteding werd gegund en dat op basis van een nota die geen enkele precisering bevat over de redenen voor die wijziging, die overigens gunstig bleek te zijn.

<sup>33</sup> Hier ging de aandacht uit naar twee soorten documenten die vaak worden geëist, namelijk documenten van technische aard en nota's waaruit blijkt dat verbeteringsberichten bij de opdracht in aanmerking werden genomen. Soms wordt andere informatie gevraagd. Zo kan bij wijze van anecdotisch voorbeeld het bijzonder bestek van opdracht B1/957 voor de bouw van de Montgomery-fontein worden vermeld. Daarvoor moesten drie nota's worden voorgelegd, waarvan twee op straffe van nietigheid van de inschrijving (de naam en het adres van de landmeter en van het studiebureau), terwijl een dergelijke sanctie niet was aangekondigd voor de verwijzing naar eventuele verbeteringsberichten. Voor opdracht B1/973 inzake de bouw van fontein eiste de administratie eveneens op straffe van nietigheid van de inschrijving de vermelding van de naam en het adres van de onderaannemer die belast was met de verwezenlijking van sommige elektrische installaties, terwijl niet in een dergelijke sanctie was voorzien voor het ontbreken van een verwijzing naar eventuele verbeteringsberichten.

<sup>34</sup> Twee van de twintig onderzochte opdrachten.

planning van de uitvoering van de wegenwerken over te leggen. Wegens de niet-naleving van die clausele werden zeven inschrijvers op tien uitgesloten – waaronder de goedkoopste offerte – terwijl de administratie binnen het kader van een procedure van openbare aanbesteding geenszins de inhoud zelf van die partiële planning kon beoordelen.

Het bijzonder bestek van opdracht B1/971 *vernieuwing van de Teichmannbrug* legde op straffe van nietigheid van de inschrijving de verplichting op een nota over te leggen waarin de inschrijver moest verklaren rekening te hebben gehouden met de uitvoering van de werken in fasen. Deze eis had wel geen praktisch gevolg<sup>35</sup> maar zorgde ervoor dat een uitvoeringsregel een voorwaarde voor gunning werd, zonder dat dit enige waarborg bood voor een behoorlijke uitvoering van de opdracht.

#### 1.4.2 Verbeteringsberichten

In alle bijzondere bestekken is een bepaling opgenomen die de aannemer vraagt bij de inschrijving een nota te voegen waarin hij verklaart rekening te hebben gehouden met eventuele verbeteringsberichten. Vaak wordt het ontbreken van die nota gesanctioneerd door de nietigheid van de inschrijving<sup>36</sup>.

De oorspronkelijke versie van het typebestek 2000 voorzag in deze sanctie, maar sedert de wijzigingen goedgekeurd in juni 2001 wordt de kwestie geval per geval beoordeeld.

Tabel 7 – Verbeteringsberichten

Opdracht	Voorwerp van het verbeteringsbericht	Voorziene sanctie	Gevolg
Fietspaden en kleine oppervlakten (B1/983)	Wijzigingen van de opmetingsstaat (toevoeging en schrapping van posten).	Nietigheid	1° Uitsluiting van 3 offertes op 13 omdat ze geen rekening hebben gehouden met de gewijzigde opmetingsstaat. 2° Niet-uitsluiting van een inschrijver die het oude formulier van de opmetingsstaat had gebruikt en toch had verwezen naar het verbeteringsbericht. 3° Niet-uitsluiting van een inschrijver die de gewijzigde opmetingsstaat had gebruikt, zonder de gevraagde nota bij te voegen.
Onderhoud van de Ring (B1/1017)	Correcties in de tekst (in hoofdzaak Nederlandstalig) van het bijzonder bestek.	Nietigheid	Niet-uitsluiting van een inschrijver die effectief met het verbeteringsbericht rekening had gehouden maar die de vereiste nota niet had bijgevoegd.
Hallepoort Eerste procedure (B1/990)	Wijziging om iedere appreciatiemarge uit te sluiten in verband met de toepassing van boetes voor vertraging.	Afwijkingen tussen N. en F. tekst over de aard van de sanctie	Stopzetting van de procedure.
Schade door ongevallen (B1/984)	Twee verbeteringsberichten: het eerste voegt nieuwe posten in, het tweede voegt een zin in zonder werkelijke draagwijdte.	Geen sanctie	Drie offertes op tien werden geweerd omdat ze geen rekening hadden gehouden met de twee verbeteringsberichten.

<sup>35</sup> Alle inschrijvers hadden de gevraagde nota overgelegd. Sommigen hadden zelfs bevestigd met de verbeteringsberichten rekening te hebben gehouden terwijl geen enkel verbeteringsbericht was gepubliceerd.

<sup>36</sup> Tien van de twintig onderzochte opdrachten.

Opdracht	Voorwerp van het verbeteringsbericht	Voorziene sanctie	Gevolg
Onderhoud van kunstwerken (B1/974)	Wijziging van de opmetingsstaat door de invoering van nieuwe posten.	Geen sanctie	Nihil (geringe onregelmatigheid van de laagste offerte – die effectief had rekening gehouden met het verbeteringsbericht zonder de vereiste nota bij te voegen – gedekt door de administratie.
Onderhoud van kunstwerken (B1/998)	Het bericht dat de 2 ontbrekende pagina's van het BB op een bepaald adres konden worden bekomen.	Nietigheid	Nihil (de administratie heeft de onregelmatigheid gedekt veroorzaakt door de afwezigheid van de vereiste nota wegens het niet-essentiële karakter van het verbeteringsbericht dat wees op ontbrekende pagina's in het bijzonder bestek).

Het voorzien in een sanctie van nietigheid van de inschrijving doet een probleem rijzen omdat de administratie per definitie bij het opstellen van het bijzonder bestek de draagwijdte en omvang van de informatie die in een eventueel verbeteringsbericht zal bevatten, niet kent. Het nut ervan dient bovendien nog te worden aangetoond omdat ook zonder vermelding van de sanctie, de administratie offertes kan uitsluiten waarin geen rekening werd gehouden met het verbeteringsbericht.

De administratie is het niet eens met het standpunt van het Rekenhof over het juridisch effect van de *op straffe van nietigheid*-clausule. Hoewel zij van oordeel is dat zij niet automatisch een inschrijving moet weren indien een vereiste gesanctioneerd door dergelijke clausule niet is nagekomen, verantwoordt zij de motieven van haar stellingname niet expliciet<sup>37</sup>.

Zo heeft opdracht B1/983 – *herinrichting van fietspaden en kleine oppervlakten* – waarvoor in het bijzonder bestek genoemde nota was voorgeschreven op straffe van nietigheid van de inschrijving – terecht aanleiding gegeven tot de uitsluiting van drie van de dertien ingediende offertes. Die drie offertes hadden geen rekening gehouden met het verbeteringsbericht dat de opmetingsstaat wijzigde<sup>38</sup>. Daarentegen heeft de administratie de offerte van een inschrijver die rekening had gehouden met het verbeteringsbericht zonder er de vereiste nota bij te voegen, wel als een geldige offerte beschouwd.

Bij de gunning van de nieuwe opdracht voor het onderhoud van de Ring (B1/1017), waar het bijzonder bestek in dezelfde sanctie voorzag, heeft de administratie beslist volgende kleine onregelmatigheid te "dekken": een inschrijver had nagelaten genoemde nota bij te voegen terwijl hij effectief de samenvattende opmetingsstaat had "gecorrigeerd" op basis van het verbeteringsbericht<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Het Rekenhof heeft inderdaad vragen over de betekenis van de motivering (...) *De administratie dekte een onregelmatigheid door meer belang toe te kennen aan de inhoud dan aan de loutere omschrijving*, vermeld op p. 5 van het verslag dat op 29 juli 2002 aan het Rekenhof werd toegezonden in het raam van de tegensprekelijke procedure.

<sup>38</sup> In principe moet het feit dat geen rekening wordt gehouden met een gewijzigde opmetingsstaat, worden gesanctioneerd met uitsluiting. Hierdoor is het inderdaad onmogelijk offertes die op een verschillende basis zijn opgesteld, met elkaar te vergelijken. Dat is echter niet noodzakelijkerwijs het geval als de rangschikking van de inschrijvers alleen gebeurt op basis van het percentage toe te passen op het globaal bedrag dat de administratie heeft opgegeven. In casu heeft die beschouwing toegelaten een offerte te "redden".

<sup>39</sup> In het raam van de gunning van opdracht B1/974 voor het onderhoud van kunstwerken werd dezelfde gedragslijn gevolgd.

Het belangrijkste probleem met die clause is aan het licht gekomen tijdens de eerste gunningsprocedure van opdracht B1/990 – *heraanleg van de omgeving van de Hallepoort*. De Nederlandse en Franse versie van het bijzonder bestek verschilden in verband met de vraag welke sanctie van toepassing was ingeval er geen verklaring van de inschrijver was dat hij rekening had gehouden met een "eventueel" verbeteringsbericht. Aangezien daadwerkelijk een verbeteringsbericht werd gepubliceerd<sup>40</sup> en de laagst biedende inschrijver had nagelaten de vereiste verklaring bij te voegen, was de administratie van oordeel dat ze heel de procedure moest annuleren, na discussie over het belang van de wijziging die door het verbeteringsbericht was aangebracht.

Deze beslissing lijkt overdreven: zoals hierboven wordt uiteengezet, vormt het feit dat die vereiste niet is voorgeschreven op straffe van nietigheid van de inschrijving voor de administratie geen beletsel offertes uit te sluiten die geen rekening houden met het verbeteringsbericht. Dat is nu juist gebeurd bij de gunning van opdracht B1/984 – *herstellen van de schade door ongevallen*<sup>41</sup> en opdracht B1/973 – *bouw van fonteinen*<sup>42</sup>.

Het bijzonder bestek van opdracht B1/998 – *onderhoud van kunstwerken* vereiste dat twee nota's bij de inschrijving zouden worden gevoegd om te bevestigen dat de aannemer rekening had gehouden, op straffe van nietigheid, met eventuele verbeteringsberichten<sup>43</sup> en met sommige bijzondere opmerkingen. Bij de analyse van de offertes heeft de administratie niettemin beslist het vergeten van beide stukken te dekken, enerzijds, door gewag te maken van *het ontbreken van de uitdrukkelijke clause van nietigheid in geval van niet-naleving van de tweede vereiste* en, anderzijds, door te stellen dat *niettegenstaande de aanwezigheid van die clause in geval van niet-naleving van de eerste vereiste, de ten laste gelegde onregelmatigheid in casu niet van essentiële aard kan zijn daar de inschrijver een offerte in het Nederlands heeft ingediend en het verbeteringsbericht enkel betrekking had op de offertes in het Frans* (vertaling).

Hoewel de beslissing die in dit dossier werd genomen, correct is, zijn de argumenten die de administratie hanteert strijdig met haar eigen "jurisprudentie". Enerzijds kan *het ontbreken van de uitdrukkelijke clause van nietigheid* op zich niet volstaan om de onregelmatigheid te dekken, en evenmin om de administratie

<sup>40</sup> Dat tot doel had de beoordelingsmarge van de administratie voor de toepassing van (aanzienlijke) boetes voor vertraging uit te sluiten.

<sup>41</sup> Een eerste aankondiging in het Bulletin der Aanbestedingen werd gewijzigd door twee verbeteringsberichten. Het eerste beoogt de inlassing van bijkomende clauses met betrekking tot de afsluiting van de werf evenals de bescherming van bomen en hun wortels, wat een wijziging impliceert van de initiële opmetingsstaat door de toevoeging van nieuwe posten. Het tweede verbeteringsbericht heeft een clause ingevoegd die door de regering werd opgelegd naar aanleiding van de goedkeuring van het bijzonder bestek (*de administratie behoudt zich het recht voor de opdracht te beëindigen zodra het minimum is bereikt*).

Het is inderdaad niet mogelijk de offertes te vergelijken indien geen rekening wordt gehouden met het bericht waardoor nieuwe posten worden ingevoegd. De administratie heeft dus terecht de drie offertes die geen rekening hielden met dit bericht geweerd.

In de context van een *stock-opdracht* waar de juridische verbintenis van de administratie zich ertoe beperkt het aangegeven minimumbedrag te bestellen, zonder enig exclusiviteitsrecht te verlenen, kon het bericht dat de door de regering opgelegde clause inlaste zonder enig probleem door de inschrijvers buiten beschouwing worden gelaten.

<sup>42</sup> In dat geval heeft de administratie niet gearzeld om een inschrijver (de duurste) te weren die in tegenstelling tot zijn verklaring geen rekening had gehouden met het verbeteringsbericht dat de initiële opmetingsstaat door de invoering van nieuwe posten wijzigde.

<sup>43</sup> Er was een verbeteringsbericht gepubliceerd. Daarin werd aangekondigd dat de twee ontbrekende bladzijden van de beschrijvende opmetingsstaat van de Franse versie van het bijzonder bestek bij de administratie konden worden bekomen.

ervan vrij te stellen, geval per geval, de al dan niet essentiële aard van de vergeetelheid te verifiëren. Voorts hangt de al dan niet essentiële aard van de onregelmatigheid, d.w.z. het ontbreken van de nota met betrekking tot het verbeteringsbericht, niet af van de taal waarin de offerte werd ingediend, maar wel van de relevantie van de informatie die het verbeteringsbericht bevat.

Het Rekenhof stelt dus vast dat de clause van nietigheid van de inschrijving – die soms in het bijzonder bestek voorkomt om het ontbreken van bepaalde documenten te sanctioneren – de administratie de mogelijkheid kan ontnemen alle offertes in aanmerking te nemen en zodoende de gunning van de opdracht kan verstoren.

## 1.5 Opstellen van de beschrijvende opmetingsstaat

Er worden verschillende technieken gebruikt voor het bepalen van de eenheidsprijzen van de posten volgens prijslijst, zonder dat de gemaakte keuze geëxpliciteerd wordt.

Die technieken variëren van de "klassieke" opmetingsstaten waarbij de administratie de hoeveelheden vastlegt en de aannemers vraagt een prijsofferte in te dienen voor elke post, tot de opmetingsstaten "met tot één herleide hoeveelheden", waar de voor elke post voorziene hoeveelheid wordt teruggebracht tot één. In bepaalde gevallen stelt de administratie tegelijk de hoeveelheden en de eenheidsprijzen vast, en vraagt ze de inschrijvers een vermeerderings- of verminderingscoëfficiënt voor te stellen die globaal van toepassing is op alle posten van de opmetingsstaat<sup>44</sup>.

Tabel 8 – Types opdrachten en bijzondere kenmerken van de opmetingsstaat

Opdracht en identificatienummer	Type	Bijzondere kenmerken van de opmetingsstaat
Hallepoort, B1/990	<i>bepaalde opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Alsembergse Steenweg, B1/958	<i>bepaalde opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Onderhoud van de Ring, B1/970	<i>bepaalde opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Gray-Kroonbrug, B1/946	<i>bepaalde opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Teichmannbrug, B1/971	<i>Bepaalde opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Fietspaden en kleine oppervlakten, B1/983	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen vastgesteld door de administratie
Fietspaden en kleine oppervlakten, B1/996	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Aanpassingen voor fietsers, B1/925	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Onderhoud van de Ring, B1/1017	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Wandelstraten, B1/994	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen vastgesteld door de administratie
Stadsintegratie, B1/993	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer

<sup>44</sup> Met uitzondering van de forfaitaire posten en de posten met een gereserveerd bedrag.



Opdracht en identificatienummer	Type	Bijzondere kenmerken van de opmetingsstaat
Schade door ongevallen, B1/984	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen vastgesteld door de administratie
Schade door ongevallen, B1/1007	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen vastgesteld door de administratie
Schade door ongevallen, B1/910	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen vastgesteld door de administratie
Onderhoud van kunstwerken, B1/974	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Onderhoud van kunstwerken, B1/998	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Onderhoud van kunstwerken, B1/1016	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer
Onderhoud van kunstwerken, B1/948	<i>Stock-opdracht</i>	Prijzen voorgesteld door de aannemer

De vaststelling van de eenheidsprijzen door de administratie heeft tot doel speculatie te vermijden omtrent de hoeveelheden die werkelijk zullen worden uitgevoerd. Deze techniek wordt vooral toegepast op de *stock-opdrachten*, die per definitie tegelijkertijd worden gekenmerkt door onzekerheid omtrent de uit te voeren hoeveelheden en het principe van de onveranderlijkheid van de eenheidsprijzen. Daar de administratie niet beschikt over een "prijzenbureau", vervult ze die taak echter op basis van de gegevens en informatie verzameld door de ambtenaren die de opmetingsstaten moeten opstellen. Uit geen enkel document kan worden afgeleid dat hun aanpak is gesystematiseerd.

Zowel voor de klassieke opmetingsstaten als voor de opmetingsstaten met door de administratie vastgestelde eenheidsprijzen dienen de aangekondigde geraamde hoeveelheden als multiplicator voor de eenheidsprijzen. Ze hebben dus een grote invloed op het bepalen van de laagste offerte. Deze toestand is normaal voor de *bepaalde opdrachten* aangezien de geraamde hoeveelheden worden geacht te zijn vastgesteld na metingen en berekeningen en bindend zijn voor de administratie. Die toestand is daarentegen moeilijk te verantwoorden voor de *stock-opdrachten* omdat deze worden gekenmerkt door het contractuele beginsel van de onveranderlijkheid van de eenheidsprijzen en door een onzekerheid omtrent de uit te voeren hoeveelheden.

In een aantal gevallen<sup>45</sup> heeft de administratie, waarschijnlijk om het nefast multiplicatoreffect van de hoeveelheden te verminderen, een techniek gebruikt waarbij bepaalde posten worden gesplitst om twee of drie nieuwe afzonderlijke posten te creëren naargelang van de uit te voeren hoeveelheden<sup>46</sup>. De vermeerdering van de posten die hieruit voortvloeit, vermindert dus het relatief gewicht van elk van de posten<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Dat is het geval voor de open opdracht B1/974 voor onderhoud van kunstwerken.

<sup>46</sup> In plaats van gewoon één post *leveren en aanbrengen van onderlaag in asfalt* ... voorziet de opmetingsstaat bijvoorbeeld in drie afzonderlijke posten op basis van de omvang van de te bewerken oppervlakte aan eenzelfde kunstwerk (minder dan 20 m<sup>2</sup>; tussen 20 en 200 m<sup>2</sup>; meer dan 200 m<sup>2</sup>).

<sup>47</sup> Volgens de administratie bestaat die techniek erin juistere prijzen te bekomen en te vermijden dat bepaalde aannemers kleine werken links laten liggen.

<sup>48</sup> Als in dat type post is voorzien voor het dekken van de eventuele onzekere uitvoering, waardoor *overeengekomen prijzen* worden vermeden, d.w.z. prijzen die na bespreking en verantwoording zijn vastgesteld, is deze van marginaal belang, en bijgevolg ontoereikend, om het multiplicatoreffect



In bepaalde gevallen wordt de voorkeur gegeven aan posten "met tot één herleide hoeveelheden" boven een kwantitatieve raming<sup>48</sup>.

Deze methode lijkt voldoening te schenken als ze wordt toegepast op een gedeelte<sup>49</sup> of het geheel<sup>50</sup> van de posten, voor zover deze losstaan van schaalvoordelen, hetzij door hun aard, hetzij wegens de bijzondere voorwaarden van de uitvoering ervan. Bijgevolg rijst de vraag waarom een dergelijke opmetingsstaat slechts op heel beperkte schaal wordt gebruikt.

De administratie verklaart in dat verband dat zij de gewoonte heeft de verschillende technieken voor het vaststellen van de eenheidsprijzen af te wisselen om zo haar statistische gegevens inzake de referentieprijzen bij te werken. Zij wijst er voorts op dat het probleem van de referentieprijzen niet alleen onder de bevoegdheid valt van de Directie Wegenwerken. De administratie beklemtoont dat een van de ambities van het project *AGATTE*, waaraan thans wordt gewerkt binnen het BUV, er precies in bestaat coördinatie tot stand te brengen<sup>51</sup>.

---

van de onder de overige posten van de opdracht vermelde hoeveelheden te verminderen. Zulks is het geval voor de open opdracht B1/994 – *integratie van wandelstraten* waar aan de opmetingsstaat *toevoegingen* gebeurden van sommige posten *met tot één herleide hoeveelheden* met het oog op een eventuele onvoorziene tussenkomst buiten de geplande plaats van uitvoering (Louizalaan).

<sup>49</sup> Opdracht B1/951 voor plaatselijk en gericht onderhoud van de gewestwegen in 1996 – een opdracht die niet voorkomt in de steekproef van dit onderzoek – is een voorbeeld van een opmetingsstaat ten dele "met tot één herleide hoeveelheden". Het is een *stock-opdracht* waarvan de opmetingsstaat 180 posten bevat, verdeeld in twee delen. Het eerste deel betreft de posten met vermoedelijke hoeveelheden bepaald op basis van de sedert 1993 gerealiseerde werken, waarvoor aan de inschrijver wordt gevraagd zijn eenheidsprijzen in te dienen. Het tweede deel van de opmetingsstaat bevat de posten met tot één herleide hoeveelheden en met door de administratie vastgelegde eenheidsprijzen. Voor die posten worden de inschrijvers verzocht een vermeerderings- of verminderingcoëfficiënt voor te stellen die op het geraamde globale bedrag moet worden toegepast. De meeste posten van het tweede deel worden op hun beurt onderverdeeld in drie groepen op basis van de omvang van de uit te voeren hoeveelheden.

<sup>50</sup> Bij wijze van voorbeeld van opmetingsstaten, die volledig bestaan uit *tot één herleide hoeveelheden*, kunnen twee andere opdrachten worden vermeld die buiten de steekproef van dit onderzoek vallen:

1° De opmetingsstaat van de *stock-opdracht* voor het onderhoud 1997 van voet- en fietspaden (B1/961) voor een bedrag van 20 tot 40 miljoen BEF en twee keer verlengbaar, omvat 163 posten, waarvan de meeste in 3 zijn gesplitst naargelang van de omvang van de uit te voeren hoeveelheden. Alle hoeveelheden werden tot "één" teruggebracht en alle eenheidsprijzen zijn door de administratie vastgelegd.

2° De *stock-opdracht* voor het plaatselijk en gericht onderhoud 1997-1998 van wegen (B1/986), voor een bedrag van 40 tot 60 miljoen BEF en twee maal verlengbaar, omvat 183 posten waarvan de meeste in drie zijn opgesplitst naargelang van de omvang van de uit te voeren hoeveelheden. Alle hoeveelheden werden *tot één* teruggebracht en alle eenheidsprijzen zijn door de administratie vastgelegd.

<sup>51</sup> Het betreft een project voor de reorganisatie van verschillende directies binnen het BUV en voor het invoeren van een computerprogramma dat mogelijk maakt de studies op te volgen en de opdrachten te beheren.

## Hoofdstuk 2

### Gunning van de opdracht

---

#### 2.1 Analyse van de inschrijvingen

De enige opmerking die in dit verband moet worden geformuleerd, heeft betrekking op de prijzencontrole.

Artikel 110 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheid-opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken maakt van een abnormale prijs slechts een relatieve nietigheidgrond, en laat de aanbestedende overheid een ruime appreciatiebevoegdheid om de haar verstrekte prijsverantwoordingen in aanmerking te nemen. Voor de administratie is het echter soms moeilijk om te gaan met de inhoud zelf van de antwoorden die zij ontvangt op vragen tot verantwoording van de prijzen. Zoals kon worden vastgesteld bij de gunning van opdracht B1/990 voor de aanleg van de omgeving van de Hallepoort, vloeit die moeilijkheid voor een deel voort uit de regelgeving zelf<sup>52</sup>.

Dat neemt niet weg dat sommige beslissingen tot uitsluiting die werden gebaseerd op het verkeerd begrijpen van een vraag<sup>53</sup> of op het laattijdig leveren van een antwoord<sup>54</sup>, een probleem van billijkheid doen rijzen omdat ze gelijktijdig voorkomen met belissingen waarbij clichébeweringen<sup>55</sup> of beweringen zonder echte inhoud<sup>56</sup> wél worden aanvaard. Een op die manier georganiseerde prijzencontrole heeft weinig effect.

Ondanks deze vaststelling blijft de administratie volhouden dat zij werkt op basis van formele documenten en precieze gedragsregels hanteert voor de controle van de prijzen. Zij is bijgevolg van oordeel dat zij een strenge prijzencontrole

<sup>52</sup> Aan het eind van de procedure van de verantwoording van de eenheidsprijzen kwam de administratie tot de conclusie dat er twijfel over bestond of bepaalde producten, voorgesteld door de aannemer, wel voldeden aan wat het bijzonder bestek was bepaald. Een extern juridisch advies op verzoek van de overheid concludeerde echter dat de elementen waarvan de administratie kennis had genomen naar aanleiding van de vragen inzake prijsverantwoording, niet toelieten de offerte af te wijzen, omdat onduidelijkheid bestond tussen de vereisten van het bijzonder bestek en die kaderend in de uitvoering van de opdracht.

<sup>53</sup> In het raam van de bovenvermelde opdracht B1/1007 had de inschrijver – in plaats van bv. te wijzen op zijn ervaring en een tabel in te dienen met een korting van 31,2% voor elke post van de opmetingsstaat – de "fout" gemaakt zijn prijzen te vergelijken met die toegepast op de verschillende posten van de vorige opdracht (B1/910) die hem was gegund. De inschrijver had tevens gewezen op de korting, hem toegekend door zijn gebruikelijke onderaannemer, aan wie hij reeds sedert 15 jaar een deel van de opdracht in onderaanneming had gegeven. Die onderaannemer beschikte echter niet over de vereiste erkenning...

<sup>54</sup> Steeds in het raam van de reeds vermelde opdracht B1/1007, werd het antwoord van een inschrijver, gedateerd 12 augustus 1999, pas op 16 augustus 1999 ontvangen bij de Directie Wegenwerken, d.w.z. na de voorgeschreven termijn (die verstreek op 15 augustus 1999). Overigens is het ontbreken van een antwoord binnen de voorgeschreven termijn krachtens de tekst zelf van artikel 110, § 4, van genoemd koninklijk besluit van 8 januari 1996, een nietigheidgrond van rechtswege voor de offerte.

<sup>55</sup> Minstens een deel van het antwoord van een inschrijver voor de opdracht B1/984 – *herstellen van schade door ongevallen* valt onder deze noemer; er wordt ruimschoots gebruik gemaakt van argumenten zoals *ruime ervaring met werken in stedelijke omgeving, perfect aangepaste uitrusting, beperkingen van winstmarges en ernst en solvabiliteit van onze firma*.

<sup>56</sup> Cfr. de tabel verstrekt door de aannemer in het raam van opdracht B1/1007 – *herstellen van schade door ongevallen*, waarin de uitsplitsing van de toegekende algemene korting "post per post" wordt aangegeven.

uitoefent, ondanks het feit dat de regelgeving op dit vlak geen duidelijke gedragslijn afbakent.

## 2.2 Gunningsbeslissing

Onder voorbehoud van de hierboven vermelde opmerkingen wat betreft welbepaalde vereisten van het bijzonder bestek – die soms leiden tot het uitsluiten van inschrijvers of het stopzetten van de procedure<sup>57</sup> (supra 1.4) – en wat betreft de ontoereikendheid van de formele motivering van de beslissingen tot verlenging (supra 1.1), geven de gunningshandelingen van de bestudeerde opdrachten geen aanleiding tot kritiek.

---

<sup>57</sup> De beslissingen tot stopzetting van de procedure en tot gunning van de opdracht, genomen in het kader van opdracht B1/990 – *herinrichting van de Hallepoort*, hebben het voorwerp uitgemaakt van twee (nog hangende) rechtszaken.

## Hoofdstuk 3

### Uitvoering van de opdrachten

---

#### 3.1 Geldigheidstermijn van de offertes en notificatie van de opdracht

Artikel 117 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken bepaalt dat bij een openbare aanbesteding en bij een offerte-aanvraag *de opdracht is gegund wanneer aan de gekozen inschrijver kennis is gegeven van de goedkeuring van zijn offerte (...)*. De notificatie moet gebeuren binnen de geldigheidstermijn van de offerte, zoniet kan de opdracht enkel worden gegund door middel van een schriftelijk akkoord zonder voorbehoud van de betrokken inschrijver.

Als die inschrijver er enkel mee instemt zijn offerte te handhaven op voorwaarde dat hij een verhoging ervan kan bekomen, verplicht de huidige reglementering<sup>58</sup> de aanbestedende overheid ertoe de gevraagde wijziging te aanvaarden voor zover deze is gerechtvaardigd door omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het openen van de offertes, en als de aldus gewijzigde offerte de interessantste blijft. In de praktijk lijkt het huidige systeem in geval van een openbare of beperkte aanbesteding de betrokken inschrijver dus de mogelijkheid te bieden zijn prijzen te verhogen, zonder daarom het risico te lopen dat hij de opdracht verliest en dit op voorwaarde dat hij goedkoper blijft dan zijn concurrenten<sup>59</sup>. Het is immers niet zo eenvoudig voor de administratie de gevraagde verhoging te weigeren als de inschrijver inroept dat zijn kosten zijn gestegen door omstandigheden na de opening van de offertes, zoals de stijging van de prijzen van de leveranciers of onderaannemers.

Voor de hier bestudeerde opdrachten werd geen enkel probleem van laattijdige notificatie vastgesteld<sup>60</sup>. Daarbij wordt echter opgemerkt dat de administratie systematisch een geldigheidstermijn voor de offertes oplegt die ruimschoots de termijn van 60 dagen overschrijdt die aanvullend door artikel 116 van het bovenvermeld koninklijk besluit van 8 januari 1996 werd vastgelegd. Voor het geheel van de referentieopdrachten is de termijn waarvoor de inschrijvers zich verbinden immers bepaald op 150 of 200 kalenderdagen. Deze laatste termijn stemt overeen met de termijn die door de oorspronkelijke versie van het typebestek 2000 werd vooropgesteld. In de huidige tekst van dat document wordt geen enkele termijn vastgelegd, en wordt het aan de bijzondere bestekken overgelaten deze geval per geval te bepalen.

<sup>58</sup> Artikelen 118 en 119 van het bovenvermeld koninklijk besluit van 8 januari 1996. Onder de wet van 1976 had de administratie meer mogelijkheden. Ze kon inzonderheid beslissen aan alle andere inschrijvers te vragen hun prijzen te herzien op basis van de oorspronkelijke voorwaarden van de opdracht en de opdracht gunnen volgens de resultaten van dit tweede onderzoek.

<sup>59</sup> De prijzen die bij de opening van de offertes worden openbaar gemaakt, zijn per definitie gekend door de betrokken inschrijver.

<sup>60</sup> Dit is geen louter theoretische veronderstelling. In juli 1999 werd het Rekenhof immers in kennis gesteld van een bijzonder interessant geval van overschrijding van de geldigheidstermijn van de offertes, waarna de betrokken aannemer weigerde zijn prijzen te handhaven. Hij stelde prijsverhogingen voor en paste zijn voorstel zodanig aan dat hij nog net de laagstbiedende bleef (opdrachten voor de aanneming van wegenwerken met plaatsing van een afvalwatercollector beheerd door het federaal Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, in het raam van een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

Een lange termijn verhoogt het risico van de aannemers en kan bijgevolg een negatieve invloed uitoefenen op de prijzen. Dat geldt wanneer de uitvoeringsduur van de opdracht kort is, wat het geval is voor drie van de geanalyseerde *bepaalde opdrachten*<sup>61</sup>.

De administratie ontkent dat ze de geldigheidsduur van de offertes zonder verantwoording wil verlengen. Ze merkt op dat in geval van een termijnoverschrijding de procedure uitermate zwaar is en dat talrijke factoren buiten de wil om van de administratie aanleiding kunnen geven tot vertragingen. Anderzijds stelt de administratie dat zij geen stringente en wetenschappelijke elementen kan aanvoeren waaruit blijkt dat de verlenging van de geldigheidstermijn van de offertes een ongunstige invloed uitoefent op de te betalen prijs.

De minister houdt staande dat, wegens de prijsherzieningsclausule die ingaat vanaf de gunningsdatum, een lange geldigheidsperiode voor de offertes geen negatief effect kan hebben op de prijzen van de inschrijving. Het Rekenhof kan zich niet bij die argumentering aansluiten omdat het risico dat uit een lange geldigheidstermijn voortvloeit, niet kan worden herleid tot de algemene prijschommeling. Er zijn ook andere elementen die een invloed kunnen hebben op het bedrag van de inschrijving, te weten de mogelijke schommeling van de prijzen in de specifieke sector van de opdracht, de beschikbaarheid van onderaannemers, de optietermijn die door de leveranciers werd toegestaan, de mogelijkheid om tegemoet te komen aan bepaalde technische dwingende regels van de opdracht of de uitvoeringstermijnen<sup>62</sup>.

### 3.2 Bevel de werken aan te vatten – bestelbons

De administratie moet het bevel de werken aan te vatten afleveren binnen de grenzen gepreciseerd in de algemene aannemingsvoorwaarden<sup>63</sup>.

Voor de *bepaalde opdrachten* worden in het bijzonder bestek slechts uitzonderlijk afwijkingen toegestaan<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Opdracht B1/946 – *Gray-Kroonbrug*: uitvoeringstermijn 60 dagen; termijn waartoe de aannemers zich verbinden: 150 dagen. Opdracht B1/958 – *Alsebergse Steenweg*: uitvoeringstermijn 80 dagen; termijn waartoe de aannemers zich verbinden: 150 dagen. Opdracht B1/990 – *Hallepoort*: uitvoeringstermijn 75 dagen; verbintenistermijn van de aannemers: 200 dagen.

<sup>62</sup> Met die elementen wordt trouwens rekening gehouden in de reglementering die de inschrijvers in bepaalde gevallen toelaat zelf de geldigheidstermijn van hun offerte vast te leggen (art. 116, 2<sup>e</sup> lid, van het bovenvermeld koninklijk besluit van 8 januari 1996) opdat de administratie door de termijn die ze heeft vastgelegd niet zou moeten afzien van interessante offertes. Ingeval de geldigheid van een offerte verstrijkt, moet de inschrijver eveneens zijn offerte bevestigen. Hij beschikt met name over de mogelijkheid zijn offerte slechts te handhaven onder bepaalde voorwaarden *andere dan het vorderen van een prijsverhoging* (artikel 118, 3<sup>e</sup> lid, van hetzelfde besluit).

<sup>63</sup> Artikelen 28 (werken), 52 (leveringen) en 69 (diensten). Het bestaan van die grenzen verklaart waarom het voor de administratie belangrijk is over een vrij lange notificatietermijn te beschikken.

<sup>64</sup> Bijvoorbeeld opdracht B1/970 – *onderhoud van de Ring*, waarvan het bijzonder bestek is geïnspireerd op het bestek dat gebruikelijk is voor de *stock-opdrachten*. Het bepaalt dat *de uitvoeringstermijn van de opdracht begint op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van notificatie, maar de administratie kan de aanvang van de uitvoeringstermijn eventueel op een latere datum vaststellen, die dan zal worden vermeld in de notificatiebrief*.

Voor de *stock-opdrachten* wordt het begin van de geldigheidsduur<sup>65</sup> van de opdracht door een voor dit soort opdracht gebruikelijke bepaling<sup>66</sup> vastgesteld op de eerste dag van de maand die volgt op de notificatiedatum<sup>67</sup>, behalve als de notificatiebrief of een dienstorder een latere datum bepalen. Wat betreft de referentieopdrachten werd het Rekenhof niet op de hoogte gebracht van enige betwisting door de aannemers met betrekking tot het bevel tot het aanvatten van de werken of over het begin van de geldigheidsduur van de *stock-opdrachten*<sup>68</sup>.

### 3.3 Bevel de werken stil te leggen of opnieuw aan te vatten

De beslissingen de werken stil te leggen of opnieuw aan te vatten kunnen aanleiding geven tot een schadevergoeding<sup>69</sup>. Ze hebben meestal betrekking op de *bepaalde opdrachten*<sup>70</sup>. De beslissingen worden echter in slechts weinig administratieve dossiers gemotiveerd<sup>71</sup>.

In géén van de onderzochte opdrachten heeft een door de administratie opgelegde onderbreking van de werken geleid tot vergoedingen<sup>72</sup>, maar wel was het één van de oorzaken van een extreem lange uitvoeringstermijn van sommige werken.

Zo werd de renovatie van de Gray-Kroonbrug (B1/946) – waarvan de uitvoering van de werken twee maal om niet nader verklaarde redenen werd geschorst – beëindigd tien maanden na de theoretische voltooiingsdatum. De herinrichting van de Alsebergse Steenweg (B1/958) werd ook verschillende keren onderbroken<sup>73</sup> voor in totaal meer dan 365 dagen terwijl het bijzonder bestek slechts in een schorsing zonder vergoeding van 60 dagen voorzag.

<sup>65</sup> Dit stemt niet noodzakelijk overeen met het begin van de werken of diensten, omdat voor dat type van opdrachten bij elk specifiek werk een *partieel bevel voor de werken* of een *bestelbon* moet worden opgesteld.

<sup>66</sup> Behalve opdracht B1/1007 – *schade door ongevallen* waarover in het bijzonder bestek niets wordt vermeld. De reden daartoe zou niet de wil zijn de termijn van de algemene aannemingsvoorwaarden toe te passen, maar wel een leemte in de initiële versie van het typebestek 2000 wat betreft de verlengbare opdrachten.

<sup>67</sup> Formule die voorkomt in de huidige versie van het typebestek 2000.

<sup>68</sup> Dit biedt geen absolute garantie dat de voorziene termijn wordt nageleefd. Zoals uiteengezet in het 156<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof (dossier F 1.583.637), kon de notificatie van de opdracht zes jaar na de aanbesteding plaatsvinden en kon de aannemer zes jaar na die notificatie beweren dat hij nog steeds wachtte op het bevel de werken aan te vatten.

<sup>69</sup> De administratie kan de werken onderbreken als ze van oordeel is dat de uitvoering ervan nadelen inhoudt. Zodra de in het bijzonder bestek niet voorziene onderbrekingen één twintigste van de contractuele termijn bedragen en minstens tien werkdagen overschrijden (vijftien kalenderdagen als de termijn niet in werkdagen is uitgedrukt), kan de aannemer een vergoedingsrekening indienen (algemene aannemingsvoorwaarden, art. 15, § 5).

<sup>70</sup> Het is denkbaar dat de uitvoering van een partiële opdracht, toegekend bij dienstorder in het raam van een open opdracht, het voorwerp kan uitmaken van beslissingen tot het stilleggen en opnieuw aanvatten van de werken. De wettigheid van de eenzijdige beslissingen tot schorsing van de geldigheidstermijn van het contract kan daarentegen worden betwijfeld.

<sup>71</sup> Bij haar antwoord heeft de administratie documenten voorgelegd waarin zij uiteenzet om welke redenen de werken voor de opdrachten B1/946 en B1/958 werden stilgelegd.

<sup>72</sup> Wat niet steeds het geval is. Zo hebben de opdrachten voor de herinrichting van het Stephaniaplein en van de Louiza-flessenhals aanleiding gegeven tot het toekennen van meer dan 7 miljoen BEF aan schadevergoedingen aan de aannemers wegens onderbreking van de werken om redenen die nog steeds niet aangegeven werden (Cfr. 157ste Boek van het Rekenhof, Stuk Brusselse Hoofdstedelijke Raad, A/1681, blz. 15 en 16).

<sup>73</sup> In casu lijken de schorsingen zowel te worden verklaard door het ontbreken van een beslissing over de precieze aard van de inrichting van het Bourdon-kruispunt als door het uitvoeren van het project zonder het stedenbouwkundig attest af te wachten. Dat laatste punt was herhaaldelijk een zorgwekkende bron van moeilijkheden, waarvoor alsnog geen oplossing blijkt te zijn gevonden.

### 3.4 Goedkeuring van de vorderingsstaten – betaalbaarstelling – verwijlinteresten

In overeenstemming met het principe van de verstrekte en aanvaarde diensten voorziet het bijzonder bestek in de betaling van de prijs van de aanneming door middel van maandelijkse betalingen in mindering. De gedetailleerde vorderingsstaat, gevoegd bij de verklaring van schuldvordering ingediend door de aannemer, wordt door de administratie gecontroleerd. Er wordt een factuur opgesteld die binnen redelijke termijnen wordt betaald voor zover de aanvankelijk vastgelegde kredieten niet worden overschreden en inmiddels niet werden geannuleerd. Overheidsopdrachten worden door de administratie namelijk systematisch gefinancierd met niet-gesplitste kredieten, zelfs als de uitvoering ervan over verschillende jaren is gespreid. Dat leidt soms tot problemen wat betreft de budgettaire opvolging, die tot uiting komen in vertragingen bij de opeenvolgende vastleggingen – en daardoor ook bij de betalingen. Deze problemen kunnen niet als structureel worden bestempeld.

Zo duurde het bij de uitvoering van opdracht B1/974 voor onderhoud van kunstwerken meer dan vier maanden vooraleer een bijkomende vastlegging gebeurde om reeds uitgevoerde prestaties te dekken. Voor de *open opdrachten* B1/993 – *wandelstraten* en B1/994 – *stadsintegratie* heeft de goedkeuring van de eindafrekening, zes maanden nadat die was opgesteld, voor vertragingen gezorgd bij de betaalbaarstelling van de betrokken vorderingsstaten. Wat betreft opdracht B1/946 – *de renovatie van de Gray-Kroonbrug* gebeurden de eindafrekening en de machtiging om de overeenstemmende vastlegging uit te voeren acht maanden na het einde van de werken. De eindafrekening van opdracht B1/971 – *renovatie van de Teichmannbrug* werd 18 maanden na de facturatie van de overeenstemmende werken goedgekeurd, terwijl de tenlasteneming door de MIVB van verschillende posten van de opmetingsstaat de begrotingslast nochtans aanzienlijk had verminderd.

De ontoereikendheid en de ongeschiktheid van de begrotingskredieten die in de sector van de wegeninvesteringen en –onderhoud werden gebruikt, hadden in de eerste helft van de jaren 1990 aanleiding gegeven tot het storten van aanzienlijke verwijlinteresten. Die problemen zijn thans grotendeels opgelost. De administratie heeft zich daarenboven de gewoonte eigen gemaakt de verschuldigde interesten ambtshalve te betalen, wat volledig in overeenstemming is met de bepalingen van artikel 15, § 2 van de algemene aannemingsvoorwaarden.

Tabel 9 – Verwijlinteresten op basis van de in de loop van het betrokken jaar uitgevoerde ordonnancements (bedragen in BEF)

Wegen	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Investeringen	2.088.303	7.026.801	2.477.272	275.629	739.433	266.051	455.990
Onderhoud	2.579.472	8.194.863	4.383.832	743.558	1.181.716	1.601.740	590.194
Totaal	4.667.775	15.221.664	6.861.104	1.019.187	1.921.149	1.867.791	1.046.184

De bijzondere bestekken opgesteld door het BUV, bevatten sedert 1993 een uitdrukkelijke afwijking van artikel 1254 van het Burgerlijk Wetboek wat betreft de toerekening van de betalingen. Zo wordt iedere betaling bij voorrang aangewend voor het uitdoven van de hoofdschuld. Die afwijking, ingevoerd op initiatief van de juridische dienst van het BUV<sup>74</sup>, maakt het mogelijk het bedrag van de door het

<sup>74</sup> Het typebestek 2000 voorziet in deze mogelijkheid.



Gewest betaalde verwijlinteressen te verminderen en terzelfdertijd juridische discussies te vermijden over de vraag of artikel 1254 van het Burgerlijk Wetboek al dan niet van toepassing is op de verwijlinteressen veroorzaakt door de uitvoering van de overheidsopdrachten.

Bij gebrek van een specifieke basisallocatie kunnen betalingen van verwijlinteressen in het boekhoudsysteem "SAP" (ingevoerd in 1999) niet worden afgezonderd. Hun totale omvang kan dan ook moeilijk precies worden bepaald. Op basis van de beschikbare "manuele" gegevens was het echter mogelijk aan te tonen dat de ordonnanceringen op de begroting 1999, die in totaal 907 miljoen BEF bedraagt<sup>75</sup>, aanleiding gaven tot verwijlinteressen ten bedrage van 4 miljoen BEF. Met andere woorden: de ordonnanciering van een hoofdsom van 227 BEF geeft aanleiding tot de betaling van één frank verwijlinterest. Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat een gedeelte van de intresten rechtstreeks voortvloeit uit de problemen met betrekking tot de installatie van het SAP-systeem, dat er toe leidde dat begin 1999 de betalingen gedurende nagenoeg twee maanden werden stilgelegd.

Zelfs als de uitvoering over verschillende jaren wordt gespreid, lijkt de systematische aanwending van niet-gesplitste kredieten voor de financiering van onderhoudsopdrachten aan de oorsprong te liggen van de achterstand bij de budgettaire opvolging van sommige opdrachten.

Wat het laatste punt betreft is de administratie van oordeel dat alle onderhoudsopdrachten gefinancierd zouden kunnen worden met gesplitste kredieten omdat het vaak om werken gaat die verschillende jaren duren. Deze aanbeveling werd in de praktijk gebracht vanaf het begrotingsjaar 2003.

### **3.5 Wijzigingen in de aanneming en opmaken van verrekeningen of bijakten**

Krachtens het principe van de veranderlijkheid van de openbare dienst heeft de aanbestedende overheid het recht in de opdracht alle wijzigingen, toevoegingen of weglatingen aan te brengen die zij noodzakelijk acht. Het eenzijdig recht van de administratie om de opdracht te wijzigen heeft als tegenhanger het recht voor de inschrijver op een financieel evenwichtig contract. Die principes worden bekrachtigd door artikel 7 van het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, dat praktisch zonder wijziging artikel 8 van het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten overneemt; dat nam op zijn beurt de tekst over van het koninklijk besluit van 14 oktober 1964 met hetzelfde voorwerp: *Ongeacht de wijze waarop de prijzen worden bepaald, is de aanbestedende overheid gerechtigd de oorspronkelijke opdracht eenzijdig te wijzigen, voor zover het voorwerp ervan onveranderd blijft en, zo nodig, mits een rechtmatige compensatie.*<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Basisallocaties 12.31.22.14.10 (Onderhoud van de wegen) en 12.32.23.73.11 (Investerings in wegen).

<sup>76</sup> Bij die reglementaire en eenzijdige basis (waarvan de wettigheid wordt versterkt door de wet van 1993, die de Koning machtigt om naast de organisatie van de gunningswijzen ook de algemene uitvoeringsregels te bepalen) komt de bepaling opgenomen in artikel 42 van de algemene aannemingsvoorwaarden (dat voorziet in de uitvoering van het principe), die een contractueel karakter krijgt vanaf de totstandkoming van de overeenkomst.



Iedere wijziging van een opdracht na de oproep tot mededinging is een delicate beslissing die in principe de gelijke behandeling van de inschrijvers in het gedrang kan brengen. Ze moet bijgevolg worden verantwoord door het algemeen belang en berusten bij de hogere overheid, onder voorbehoud van reglementair verleende delegatie<sup>77</sup>. Nochtans zijn vrijwel alle handelingen van de regering of van de ministers in verband met de wijzigingen van opdrachten regularisaties *a posteriori* van reeds uitgevoerde beslissingen<sup>78</sup>.

De administratie is van oordeel dat het gelijkheidsbeginsel enkel van toepassing is bij het onderzoek van de offertes en *dat dit gedurende de uitvoering niet mogelijk zou zijn omdat de administratie dan nog slechts handelt met één onderneming*.

De minister is van oordeel dat het onmogelijk is alles te voorzien en legt er de nadruk op dat het vaak onvermijdelijk is in een opdracht voor wegeninfrastructuurwerken wijzigingen aan te brengen. Hij besluit dat de toepassing van het beginsel van de gelijke behandeling voorgesteld door het Rekenhof, kan leiden dat een volledige verlamming van de operationele diensten. De opmerking van het Rekenhof had evenwel duidelijk betrekking op het probleem veroorzaakt door het grote aantal wijzigingen en de omvang ervan<sup>79</sup>.

Wat betreft de *bepaalde opdrachten* geven de door de administratie eenzijdig aangebrachte wijzigingen in de oorspronkelijke opmetingsstaat aanleiding tot verrekeringen die zowel de aanpassing van de vermoedelijke hoeveelheden van de posten volgens prijslijst als de eventuele termijnverlenging en de eenheidsprijzen van de niet in de opmetingsstaat voorziene prestaties regelen door het creëren van posten tegen overeengekomen prijzen.

---

<sup>77</sup> Een "overgangs"-delegatiebesluit van 12 april 1991, dat voorlopig van kracht bleef door het regeringsbesluit van 25 maart 1999 betreffende de delegaties van handtekening in financiële materies verleend aan de ambtenaren-generaal van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en gewijzigd door het regeringsbesluit van 15 maart 2001 met dezelfde titel, lijkt de bevoegdheid van de directeur van de dienst bepaalde hoeveelheden te corrigeren en bepaalde verrekeringen goed te keuren te bevestigen, zonder dat de beperkingen ter zake duidelijk zijn vastgelegd. Op 23 mei 2001 heeft de regering een nieuw besluit *betreffende de delegaties van bevoegdheden toegekend aan sommige personeelsleden van het BUV* genomen, dat de verdienste heeft de regels inzake de delegaties te verduidelijken en aan te passen. Het treedt in werking op 1 januari 2002. Wat betreft de verrekeringen wordt een onderscheid gemaakt tussen de verrekeringen vereist door de contractuele herziening van de prijzen en die voortvloeiend uit de aanpassing van de hoeveelheden van de posten volgens prijslijst bepaald in de opmetingsstaat, en de *verrekeringen die het voorwerp van de opdracht onveranderd laten doch alleen de uitvoeringsmodaliteiten ervan wijzigen*. Laatstvermelde bepaling, die reeds in de vroegere tekst voorkwam, moet nader worden verklaard.

<sup>78</sup> De administratie merkt niettemin op dat op de werkvloer zelf alle beslissingen snel moeten worden genomen, en dat binnen termijnen die niet verenigbaar zijn met de termijnen die gelden voor een voorafgaande formele beslissing van de administratie.

<sup>79</sup> Over hoe de bevoegdheid eenzijdig wijzigingen aan te brengen favoritisme in in de hand kan werken, zie *Praktische commentaar*, uitgave 1996-1997, deel 2, blz. 78.

Tabel 10 – Wijzigingen aangebracht in de "bepaalde" opdrachten

Opdracht Identificatienr.	Bijzondere kenmerken van de opmetingsstaat Oorspronkelijk bedrag (in BEF)	Voorwerp van de verrekening
Onderhoud van de Ring Initiële opdracht B1/970	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>40.691.393</b>	Rechtzetting van de in de oorspronkelijke opmetingsstaat aangekondigde hoeveelheden en aanvullende vastlegging om de overschrijding van het initiële bedrag te dekken.
Onderhoud van de Ring Eerste verlenging B1/970	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>40.691.393</b>	Geen enkele verrekening ondanks belangrijke wijzigingen van de in de oorspronkelijke opmetingsstaat aangekondigde hoeveelheden. (Verassend genoeg stemden de eindkosten van de aanneming op één frank na overeen met het oorspronkelijke bedrag).
Onderhoud van de Ring Tweede verlenging B1/970	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>40.691.393</b>	Twee verrekeningen: 1° Toekenning van aanvullende begrotingsmiddelen om de tenlasteneming van "uitzonderlijke werken" door een gewone wijziging van de oorspronkelijke hoeveelheden te dekken; 2° Toekenning van aanvullende begrotingsmiddelen en verlenging van de uitvoeringstermijn met 4 maanden om een noodzakelijk wegenonderhoud mogelijk te maken in afwachting van de gunning van een nieuwe opdracht.
Gray-Kroonbrug B1/946	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>19.678.105</b>	Drie verrekeningen. Rechtzetting van de in de oorspronkelijke opmetingsstaat aangekondigde hoeveelheden; creëren van een post tegen overeengekomen prijzen; aanvullende vastlegging om de overschrijding van het initiële bedrag te dekken.
Teichmannbrug B1/971	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>37.633.301</b>	Eén verrekening. Correctie van de in de oorspronkelijke opmetingsstaat aangekondigde hoeveelheden; creëren van acht posten tegen overeengekomen prijzen; aanvullende vastlegging om de overschrijding van het oorspronkelijke bedrag te dekken.
Hallepoort B1/990	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>78.609.263</b>	Twee verrekeningen. Correctie van de in de oorspronkelijke opmetingsstaat aangekondigde hoeveelheden; creëren van 23 posten tegen overeengekomen prijzen; aanvullende vastlegging om de overschrijding van het oorspronkelijke bedrag te dekken.
Alsebergse Steenweg B1/958	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>25.657.833</b>	Een verrekening in min waardoor belangrijke correcties worden aangebracht in de hoeveelheden van de oorspronkelijke opmetingsstaat en tot het creëren van posten tegen overeengekomen prijzen.

Voor de *stock-opdrachten* dienen de hoeveelheden en de termijn in principe niet te worden aangepast. De termijn langer laten lopen dan de geldigheidstermijn komt er immers op neer dat het voorwerp zelf van de opdracht wordt gewijzigd, waardoor de grenzen van de eenzijdige bevoegdheid van de administratie om toevoegingen te doen aan de opdracht, worden overschreden. In principe is een bijakte noodzakelijk<sup>80</sup>. Voor dergelijke opdrachten hebben de verrekeningen bijgevolg hoofdzakelijk betrekking op de prestaties die niet werden voorzien in de oorspronkelijke opmetingsstaat en leiden ze tot het creëren van posten tegen overeengekomen prijs. Ze kunnen ook voortvloeien uit een overschrijding van het maximumbedrag van de opdracht.

<sup>80</sup> Dat geldt voor opdracht B1/984 – herstellen van schade door ongevallen.

Tabel 11 – Wijzigingen aangebracht in de *stock-opdrachten*

Opdracht Identificatienr.	Bijzondere kenmerken van de opmetingsstaat Initieel bedrag in miljoen BEF	Voorwerp van de verrekening
Fietspaden en kleine oppervlakten B1/983	Prijzen vastgesteld door de administratie <b>35 tot 70</b>	Volkomen uitzonderlijke, "atypische" verrekening, waarbij de werken aan de toegang tot een metrostation, die niet binnen het voorwerp vallen van de opdracht, werden geregulariseerd <sup>81</sup> .
Fietspaden en kleine oppervlakten B1/996	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>18 tot 60</b>	Opdracht in uitvoering.
Aanpassingen voor fietsers B1/925	Prijzen voorgesteld door de aannemer. <b>10 tot 25,9</b>	Twee verrekeningen: 1° Invoering van 10 posten tegen overeengekomen prijzen; 2° Bijkomende vastlegging om de overschrijding van het maximumbedrag te dekken.
Onderhoud van de Ring Initiële opdracht B1/1017	Prijzen voorgesteld door de aannemer. <b>59</b>	Opdracht in uitvoering.
Wandelstraten B1/994	Prijzen vastgesteld door de administratie <b>40 tot 60</b>	Goedkeuring van de overeengekomen prijzen voor een bedrag van meer dan 51 miljoen BEF, zonder dat een bijkomende vastlegging noodzakelijk is.
Stadsintegratie B1/993	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>40 tot 60</b>	De verrekening van opdracht B1/994 heeft gedeeltelijk betrekking op opdracht B1/993. Schade door ongevallen
B1/984	Prijzen vastgesteld door de administratie <b>45 tot 120</b>	Een bijakte die de mogelijkheid biedt de opdracht voort te zetten na de geldigheidstermijn en boven het maximumbedrag, met inbegrip van BTW ad 6.050.000 BEF.
Schade door ongevallen Initiële opdracht B1/1007	Prijzen vastgesteld door de administratie <b>60 tot 90</b>	Geen verrekening.
Schade door ongevallen B1/910	Prijzen vastgesteld door de administratie <b>45 tot 120</b>	Geen verrekening.
Onderhoud van kunstwerken B1/974	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>18,24 tot 80,88</b>	Geen verrekening.
Onderhoud van kunstwerken B1/998	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>30 tot 90</b>	Geen verrekening.
Onderhoud van kunstwerken Initiële opdracht B1/1016	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>21 tot 65</b>	Opdracht in uitvoering.
Onderhoud van kunstwerken B1/948	Prijzen voorgesteld door de aannemer <b>25 tot 68,64</b>	Geen verrekening. (Een derde van de opdracht aangerekend op de post van de onvoorziene werken)

### 3.6 Herziening van de eenheidsprijzen

De mogelijkheid de eenheidsprijzen te herzien is alleen van toepassing voor de *bepaalde opdrachten*. Bij *stock-opdrachten* sluit een uitdrukkelijke clausule in het bijzonder bestek deze mogelijkheid uit. De clausule is een wezenlijk bestanddeel

<sup>81</sup> Deze handelwijze, formeel voorgesteld als een *verrekening*, is in feite een afzonderlijke opdracht die bij onderhandelingsprocedure werd gegund.

van de notie *stock-opdracht* zelf: (...) *de eenheidsprijzen blijven onveranderd ongeacht de werkelijke hoeveelheden.*

Artikel 42 van de algemene aannemingsvoorwaarden verplicht de aannemer ertoe de door de administratie bevolen wijzigingen uit te voeren (§ 1). Er wordt echter een onderscheid gemaakt tussen de onvoorziene werken die een wijziging van de opdracht meebrengen (§ 2) en de wijziging van hoeveelheden zonder wijziging van de opdracht (§ 6).

In het eerste geval kan elk van de twee partijen een wijziging van de eenheidsprijzen vragen als de bijkomende werken meer dan het drievoudige bedragen van de hoeveelheid vermeld in de post volgens prijslijst (of als de prijs van de supplementen voor de betrokken post 10% van het bedrag van de inschrijving overschrijdt). Het voornemen de prijzen te herzien moet echter kenbaar worden gemaakt binnen een termijn van vijftien kalenderdagen die ingaat op de datum van de aflevering van het bevel de werken te wijzigen.

In het tweede geval kan elk van de partijen, als de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden van een post volgens prijslijst meer dan het drievoudige bedragen van de vermoedelijke hoeveelheden (of lager liggen dan de helft van die hoeveelheden), een prijsherziening vragen door de andere partij van haar voornemen te verwittigen uiterlijk vijftien kalenderdagen na het opstellen van de vorderingsstaat waarin wordt vastgesteld dat de uitgevoerde hoeveelheid het drievoudige van de vermoedelijke hoeveelheid bedraagt.

In geen van de hier onderzochte *bepaalde opdrachten* werd de herziening van de eenheidsprijzen effectief toegepast. De administratie had in alle onderzochte dossiers van die mogelijkheid gebruik kunnen maken; ze heeft echter de procedure slechts twee keer opgestart, zonder te verklaren waarom ze dat in de overige gevallen niet heeft gedaan.

Bij de opdracht B1/990 voor de heraanleg van de omgeving van de Hallepoort heeft de administratie een herziening van de eenheidsprijzen gevraagd voor de posten waarvan de uitvoering meer dan het drievoudige vergde van de aanvankelijk geraamde hoeveelheden. De aannemer heeft echter op die vraag geantwoord met een vraag tot schadevergoeding<sup>82</sup>, die bleek te volstaan om de administratie ertoe aan te zetten te beslissen de eenheidsprijzen van de inschrijving te handhaven. Deze houding kan vooral worden verklaard door de algemene context van die opdracht, gekenmerkt door talrijke wijzigingen, waardoor niet kan worden gesteld dat de uitgevoerde hoeveelheden slechts voor sommige posten een schaalvoordeel zouden hebben opgeleverd.

Bij de vernieuwing van opdracht B1/946 voor de renovatie van de Gray-Kroonbrug waren negen posten van de opmetingsstaat vatbaar voor een vraag tot prijsherziening. De administratie heeft stappen in die zin ondernomen en de aannemer verzocht een *voorstel tot vermindering van de eenheidsprijzen* in te dienen. Nadien werden de besprekingen beperkt tot één enkele post van de opmetingsstaat en heeft de aannemer de laattijdigheid van de reactie van de administratie ingeroepen omdat de overschrijdingen werden vastgesteld in vorderingsstaten die 4 à 5 maanden voordien waren verzonden en goedgekeurd.

De herziening van de eenheidsprijzen van de *bepaalde opdrachten* is dus een mogelijkheid waarvan de administratie slechts uitzonderlijk gebruik maakt. Dit is te wijten hetzij aan de algemene context van de uitvoering van de opdrachten

<sup>82</sup> De aannemer stelde dat de administratie eerst de werken had vertraagd en daarna versneld, zodat de vrijheid om materialen aan te kopen werd beperkt tot de leveranciers die over de nodige voorraden beschikten.

waarbij zeer veel wijzigingen worden aangebracht aan de oorspronkelijke ramingen, hetzij aan een gebrekkige opvolging van de vorderingsstaten. De beslissing geen herziening van de eenheidsprijzen te vragen wordt hoe dan ook in het algemeen niet gemotiveerd. In de toekomst wenst de administratie evenwel de resultaten te benutten van het project *AGATTE* en inzonderheid van de gegevensbank die bij die gelegenheid zou worden gecreëerd. Dat alles zou moeten leiden tot een snellere reactie met het oog op een herziening van de eenheidsprijzen.

### 3.7 Andere uitvoeringsakten

Hoewel het principe van de gelijke behandeling de eigenlijke grondslag vormt van de reglementering inzake de overheidsopdrachten, kunnen belangrijke beslissingen die bij de uitvoering van de opdracht worden genomen, leiden tot een verschil in de behandeling van de aannemers. Dat geldt vooral voor de *stock-opdrachten* waarbij de administratie o.m. beschikt over de mogelijkheid het werkelijke bedrag ervan te bepalen<sup>83</sup> (d.i. de mogelijkheid de opdracht te beëindigen zodra het minimumbedrag is bereikt of de uitvoering ervan voor te zetten totdat het maximumbedrag is bereikt) of de voorkeur te geven aan één van de concurrente open opdrachten<sup>84</sup>. De niet-discriminatie is alleen dan gewaarborgd indien die beslissingen afdoende worden gemotiveerd.

---

<sup>83</sup> De uitvoering wordt meestal voortgezet tot het maximumbedrag van de opdracht is bereikt. Uitzondering: opdracht B1/983 voor de aanleg van fietspaden werd afgesloten zodra het minimumbedrag was bereikt.

<sup>84</sup> Tijdens de uitvoering van de *stock-opdracht* B1/983 voor de aanleg van fietspaden, heeft de administratie op vraag van het kabinet, dat de redenen voor die keuze niet heeft toegelicht, er de voorkeur aan gegeven opdracht B1/966 – die betrekking had op gelijkaardige werken – te gebruiken voor de verwezenlijking van een gedeelte van het traject.

## Hoofdstuk 4

### Overeenstemming van de uitvoering van de opdrachten met de aanvankelijke contractuele ramingen – afwijkingspercentages en bestemmingsratio

---

#### 4.1 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode bestond uit twee onderscheiden, doch elkaar aanvullende stappen: bepalen in welke mate de uitvoering afwijkt van de ramingen gemaakt op het ogenblik van de gunning van de opdracht (het *afwijkingspercentage*) en uitmaken welke de werkelijke bestemming was van het globaal bedrag van de opdracht (de *bestemmingsratio*)<sup>85</sup>.

##### 4.1.1 Afwijkingspercentage

Het afwijkingspercentage wordt bekomen door het meten van de verschillen in absolute waarde voor elk van de posten van de opmetingsstaat, en dat op basis van de gegevens van de eindafrekening van de aanneming of, indien deze niet beschikbaar is, op basis van de gegevens die voorkomen op de laatste vorderingsstaat.

De verhouding tussen de som van de verschillen in absolute waarde en het contractueel bedrag (excl. BTW) van de opdracht resulteert in een *afwijkingspercentage* dat de omvang aangeeft van de wijzigingen die aan de oorspronkelijke opmetingsstaat werden aangebracht. Terecht laat de administratie opmerken dat de betekenis van dat percentage niet geheel dezelfde draagwijdte heeft voor een *bepaalde opdracht* – waarvan het voorwerp vooraf precies wordt bepaald – als voor een *stock-opdracht*, waarvoor onzekerheid over de hoeveelheden inherent is aan het contract. Toch blijft de analyse van het afwijkingspercentage zinvol omdat slechts de opdrachten in aanmerking werden genomen die omwille van hun aard het voorwerp hadden moeten vormen van een *bepaalde opdracht*. De overige opdrachten, die dermate werden gewijzigd dat de omzetting ervan naar een *stock-opdracht* verantwoord was (bv. het herstellen van schade door ongevallen) werden niet in de analyse opgenomen<sup>86</sup>.

Gelet op de fictieve aard van de in de opmetingsstaat aangekondigde hoeveelheden heeft de minister de toepassing van het afwijkingspercentage op de *stock-opdrachten* betwist. Het is volgens de minister niet uitzonderlijk dat één derde tot de helft van de posten vermeld in de oorspronkelijke opmetingsstaat van een *stock-opdracht*, niet worden gebruikt.

---

<sup>85</sup> Die stap komt tegemoet aan de wens van de administratie. Inderdaad, uitgaande van de vaststelling dat het afwijkingspercentage hoger kan liggen dan 100%, was de administratie van oordeel dat die notie misleidend kon zijn voor de leek. Zij heeft bijgevolg voorgesteld dat het onderzochte percentage het uitvoeringspercentage van de opdracht zou zijn, met andere woorden de verhouding tussen het bedrag bestemd voor de uitvoering van de in de oorspronkelijke opmetingsstaat aangekondigde hoeveelheden en het bedrag dat finaal werd besteed aan de uitvoering van de opdracht.

<sup>86</sup> De minister is van oordeel dat een opdracht voor *onderhoud van kunstwerken* even veranderlijk is als een opdracht voor de *herstelling van schade die per ongeluk of door vandalisme werd toegebracht aan kunstwerken of straatmeubilair*.

**Tabel 12 – Afwijkingspercentage**  
**– Voorbeeld: Opdracht B1/990 (Hallepoort) (bedragen in BEF)**

	Initieel bedrag	Gerealiseerd bedrag	Som van de afwijkingen in (-) van de oorspronkelijke opmetingsstaat	Som van de afwijkingen in (+) van de oorspronkelijke opmetingsstaat
Totaal (oorspronkelijke opmetingsstaat)	64.966.332	71.070.317	25.402.249	31.506.234
Totaal van de verschillen (oorspronkelijke opmetingsstaat)	–	–	56.908.483 (25.402.249 + 31.506.234)	
Totaal van de posten tegen overeengekomen prijzen	0	13.808.302	–	–
Algemeen totaal van de verschillen	–	–	70.716.785 (56.908.483 + 13.808.302)	
<b>Afwijkingspercentage</b>	–	–	<b>108,85%</b> (70.716.785 / 64.966.332)	

Op voorwaarde dat het maximumbedrag van de opdracht in aanmerking wordt genomen ligt het afwijkingspercentage, dat voortvloeit uit de toepassing van de beschreven methode, tussen 0 (uitvoering overeenkomstig de planning) en 200% (bedrag van de opdracht integraal besteed aan niet-geplande werken en prestaties).

Voor de *stock-opdrachten*, waarvan de uitvoering zich tussen een minimum- en een maximumbedrag situeert, werd eerst een *weging* uitgevoerd, die erin bestond de aanvankelijk geplande hoeveelheden aan te passen aan het globaal eindbedrag van de aanneming. Deze voorafgaande bewerking is nodig omdat het bedrag van de opdracht varieert tussen een vooraf bepaald minimum en maximum en omdat de aangekondigde hoeveelheden slechts bedoeld zijn als een proportionele raming van de respectieve hoeveelheden van de uit te voeren posten<sup>87</sup>.

**Tabel 13 – Weging van de hoeveelheden**  
**– Voorbeeld: opdracht B1/998 – Onderhoud van kunstwerken (bedragen in BEF)**

	Contractueel bedrag van de opdracht					Minimum: 30.000.000; maximum: 90.000.000	
Basisgegevens	Bedrag van de inschrijving					54.740.740 (66.236.295 BTW incl.)	
	Gerealiseerd eindbedrag					74.310.417 (89.915.605 BTW incl.)	
	<b>Uitvoeringspercentage = wegingspercentage</b>					<b>135,7497%</b>	
Toepassing	Posten	Hoeveelheid bij de inschrijving	Eenheids-prijs	Bedrag inschrijving	Gereali-seerd	Gewogen bedrag (bedrag inschrijving x 135,7497%)	(Gewogen) afwijking (gerealiseerd bedrag – gewogen bedrag)
	1	100	780	78.000	0	105.885	–105.885
	10	100	950	95.000	163.400	128.962	+34.438

<sup>87</sup> Dit is vergelijkbaar met een kookrecept, dat de benodigde hoeveelheden opgeeft voor het bereiden van een gerecht voor een fictief aantal personen. Het is duidelijk dat wat betreft de verhouding tussen de voor elk van de posten van de opmetingsstaat opgegeven hoeveelheden, de aannemer geen enkel recht kan laten gelden.



De berekening van het afwijkingspercentage op basis van de voor elk van de posten vastgestelde afwijkingen, zoals hier wordt toegepast, heeft de verdienste dat ze een vergelijking mogelijk maakt tussen verschillende opdrachten vanuit het oogpunt van de overeenstemming van de uitvoering met de bij de gunning aangekondigde ramingen. Het gebeurt echter dat sommige posten die in de opmetingsstaat voorkomen, met elkaar "concurreren" zodat de overschrijding van de hoeveelheden van één post noodzakelijkerwijze de onvolledige uitvoering van een andere post impliceert<sup>88</sup>.

Een oplossing voor dit probleem zou erin kunnen bestaan het afwijkingspercentage niet per post te berekenen maar op basis van de verschillen die worden vastgesteld per hoofdstuk van de opmetingsstaat<sup>89</sup>. Dergelijke berekeningswijze veronderstelt het bestaan van een in hoofdstukken verdeelde opmetingsstaat – wat niet altijd het geval is – en heeft het nadeel dat de compensatie wordt verruimd naar alle, zelfs "niet-concurrerende" posten van eenzelfde hoofdstuk.

Het afwijkingspercentage omvat schommelingen afkomstig van ofwel de wijziging van de vermoedelijke hoeveelheden van de in de oorspronkelijke opmetingsstaat bepaalde posten, ofwel van de invoering van nieuwe posten tegen overeengekomen prijzen, die werken en prestaties kunnen omvatten die zelfs niet binnen het voorwerp van de opdracht vallen. Aangezien die verschillende bronnen onderscheiden moeten worden, moet bij het afwijkingspercentage commentaar worden verstrekt in verband met de aard en de redenen van de wijzigingen.

#### 4.1.2 Bestemmingsratio

De bestemmingsratio geeft aan welk gedeelte van het totale bedrag van een overheidsopdracht werd aangewend voor de in de oorspronkelijke opmetingsstaat vermelde posten en geraamde hoeveelheden. De uitgaven buiten de oorspronkelijke opmetingsstaat kunnen verder worden ingedeeld naargelang de bestemming ervan: overschrijding van de aangekondigde hoeveelheden of geheel niet voorziene posten.

---

<sup>88</sup> De administratie kan er bijvoorbeeld de voorkeur aan geven 100 lindebomen te planten in plaats van 50. Een dergelijke wijziging kan leiden tot de niet-aanwending van de post voor het planten van 50 platanen. In dat geval leidt de berekening van de afwijking per post tot het vaststellen van de verhouding tussen eensdeels de te hoog en te laag uitgevoerde bedragen (d.w.z. de prijs van 50 linden en 50 platanen) en anderdeels de aanvankelijk geplande bedragen (d.w.z. de prijs van 50 linden en 50 platanen). Dat zal voor die twee posten leiden tot een afwijkingspercentage van 100%.

<sup>89</sup> In de veronderstelling dat het planten van de lindebomen en platanen werd opgenomen in het hoofdstuk *aanplanten* van de opmetingsstaat, zal de berekening van de afwijking per hoofdstuk in bovenvermeld voorbeeld leiden tot het bepalen van de verhouding tussen eensdeels de optelling van de uitgevoerde bedragen van het hoofdstuk (d.w.z. de som van de prijzen van 100 linden en 0 platanen) en anderdeels de aanvankelijk geplande bedragen (d.w.z. de som van de prijzen van 50 linden en 50 platanen). Bij eenzelfde eenheidsprijs van de linden en de platanen zou het hoofdstuk bestaande uit die twee posten een afwijkingspercentage vertonen van 0%.



**Tabel 14 – Bestemmingsratio**  
**– Voorbeeld: Opdracht B1/990 (Hallepoort) (bedragen in BEF)**

	Oorspronkelijke opmetingsstaat Geraamde hoeveelheden	Buiten oorspronkelijke opmetingsstaat Overschreden posten (boven de geraamde hoeveelheden)	Posten tegen overeengekomen prijzen (buiten opmetingsstaat)	Totaal
Voorzien bedrag	64.966.332	–	–	64.966.332
Uitgegeven bedrag	39.564.083	31.506.234	13.808.302	84.878.619
<b>Bestem- mingsratio</b>	<b>46,61%</b> (39.564.083 / 84.878.619)	<b>37,12%</b> (31.506.234 / 84.878.619)	<b>16,27%</b> (13.808.302 / 84.878.619)	100%
	<b>46,61%</b>	<b>53,39%</b>		100%

Er wordt vastgesteld dat deze benadering geen raming toelaat van de te weinig uitgevoerde hoeveelheden<sup>90</sup> en dat zij bijgevolg een minimalistisch (optimistisch) beeld geeft van de uitvoering van de opdracht.

## 4.2 Resultaten van de analyse

### 4.2.1 Afwijkingspercentage

Er dient aan te worden herinnerd dat, op voorwaarde dat het maximumbedrag van de opdracht wordt in acht genomen, het afwijkingspercentage varieert tussen 0% (uitvoering overeenkomstig de planning) en 200% (bedrag van de opdracht integraal aangewend voor niet-geplande werken en prestaties).

Voor de referentieopdrachten varieert het afwijkingspercentage, berekend op basis van de vastgestelde verschillen op het vlak van de posten van de opmetingsstaat, tussen 35,61% (*bepaalde opdracht* B1/971 voor de renovatie van de Teichmann-brug) en 166,05% (*stock-opdracht* B1/994 voor de integratie van wandelstraten). In 9 gevallen op 14 bedraagt het afwijkingspercentage méér dan 100%<sup>91</sup>. Het gemiddelde is hoger dan 104,73%, de mediaan is hoger dan 109,29%.

### 4.2.2 Bestemmingsratio

De geringe omvang van het bedrag bestemd voor de oorspronkelijke hoeveelheden in verhouding tot het eindbedrag van de opdracht, bevestigt de tendens die ook bij het afwijkingspercentage werd waargenomen. In 9 gevallen op 14 bedraagt de bestemmingsratio minder dan 50%. Het gemiddelde is 48,33%, de mediaan 46,66%.

<sup>90</sup> In het uiterste geval zou een opdracht, waarvan de opmetingsstaat voor de helft werd uitgevoerd en die geen uitgaven bevat boven of buiten de voorziene hoeveelheden of posten, een bestemmingsratio vertonen van 100%.

<sup>91</sup> De opdrachten B1/996, 1016 en 1017 zijn in uitvoering. De opdrachten voor het herstellen van schade door ongevallen (B1/910, 984 en 1007) werden uit de analyse geweerd wegens de onzekere aard van het voorwerp ervan.

Tabel 15 – Afwijkingpercentage en bestemmingsratio

Opdracht	Afwijkingpercentage	Bestemmingsratio	Commentaar
Teichmann-brug <i>Bepaalde opdracht</i> B1/971	35,61 %	81,91 %	– Belangrijke werken in min ingevolge tenlasteneming door de MIVB.
Onderhoud van de Ring <i>Bepaalde opdracht</i> B1/970 (Initiële opdracht)	66,02%	65,61 %	– Wijziging van hoeveelheden binnen de posten van de oorspronkelijke opmetingsstaat. – Een derde van de posten werd niet uitgevoerd.
Onderhoud van de Ring <i>Bepaalde opdracht</i> B1/970 (1 <sup>ste</sup> verlenging)	66,78%	66,61 %	– Wijziging van hoeveelheden binnen de posten van de oorspronkelijke opmetingsstaat – Twee derden van de posten werd niet uitgevoerd.
Onderhoud van kunstwerken <i>Stock-opdracht</i> B1/948	95,29%	64,69 %	– Een derde van de posten werd niet uitgevoerd. – De enige post van de "onvoorziene werken" (in mindering te brengen som) vertegenwoordigt één derde van het totaal bedrag van de opdracht.
Onderhoud van de Ring <i>Bepaalde opdracht</i> B1/970 (2 <sup>e</sup> verlenging)	104%	52,36 %	– Wijziging van hoeveelheden binnen de eigenlijke posten van de oorspronkelijke opmetingsstaat. – Verlenging van de uitvoeringstermijn.
Alsembergse Steenweg <i>Bepaalde opdracht</i> B1/958	70,64%	48,43 %	Het afwijkingpercentage, berekend per hoofdstuk, bedraagt 39,38%. De wijzigingen hebben een dubbele oorsprong: er moest eerst worden gewacht op een politieke beslissing wat betreft de inrichting van het Bourdon-kruispunt en vervolgens op een stedenbouwkundig attest voor het uiteindelijk in aanmerking genomen project.
Hallepoort <i>Bepaalde opdracht</i> B1/990	108,85%	46,61 %	– 19,53% van de afwijking is afkomstig van de posten tegen overeengekomen prijzen. – Een derde van de posten werd niet uitgevoerd. – Een benadering in termen van hoofdstukken en subhoofdstukken leidt tot een afwijkingpercentage van 52,18%.
Fietspaden <i>Stock-opdracht</i> B1/983	109,74%	44,96 %	– De helft van de posten werd niet uitgevoerd. – Het afwijkingpercentage belooft 121,37% indien rekening wordt gehouden met de uitvoering buiten de opdracht van 3.992.214 BEF, gerealiseerd als atypische verrekening, die vervolgens in mindering van de opdracht werd gebracht. – Het afwijkingpercentage, berekend op basis van de hoofdstukken bedraagt 35,14%.
Gray-kroon-brug <i>Bepaalde opdracht</i> B1/946	109,97%	46,71 %	– Belangrijke onvoorziene werken.
Onderhoud van kunstwerken <i>Stock-opdracht</i> B1/974	113,42%	43,29 %	– Een derde van de posten werd niet uitgevoerd. – De helft van de posten werd niet uitgevoerd.
Stadsintegratie <i>Stock-opdracht</i> B1/993	133,58%	36,69 %	– De wijzigingen kunnen worden verklaard door de aarzelingen van de administratie en van het kabinet van de staatssecretaris, die het uitvoeringsplan hebben gewijzigd na het opstellen van de opmetingsstaat, en door de voorschriften van het stedenbouwkundig attest dat laattijdig werd aangevraagd.
Onderhoud van kunstwerken <i>Stock-opdracht</i> B1/998	138,65%	30,68 %	– Meer dan de helft van de posten werd niet uitgevoerd.
Aanpassing voor fietsers <i>Stock-opdracht</i> B1/925	147,49%	31,12 %	– Invoering van posten tegen overeengekomen prijzen waarvan één betrekking had op de herstelling van een afvalwatercollector voor een bedrag van 1.968.565 BEF, die buiten de opdracht valt. – 17,47% van de afwijking is afkomstig van de uitvoering van de posten tegen overeengekomen prijzen ad 4.501.941 BEF.

Opdracht	Afwijkingspercentage	Bestemmingsratio	Commentaar
			– Het afwijkingspercentage berekend op basis van de hoofdstukken beloopt 76,65%, waarvan 33,62% afkomstig is van de uitvoering buiten de oorspronkelijke opmetingsstaat.
Integratie van wandelstraten <i>Stock-opdracht</i> B1/994	166,05%	16,91%	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Twee derde van de posten werd niet uitgevoerd.</li> <li>– Nagenoeg de helft van dit ongemeen hoge afwijkingspercentage vloeit voort uit de uitvoering van de posten tegen overeen gekomen prijzen.</li> <li>– Het afwijkingspercentage, berekend op basis van de hoofdstukken, dat eveneens zeer hoog is, bedraagt 139,89%, waarvan 58,38% afkomstig is van de posten tegen overeengekomen prijzen.</li> <li>– De regeringsbeslissing waardoor de verrekening werd goedgekeurd, bevestigt onrechtstreeks de verantwoordelijkheid van het kabinet van de staatssecretaris voor de in de opdracht aangebrachte wijzigingen.</li> </ul>

### 4.3 Gevolgen van de vastgestelde verschillen

Het bestaan van een aanzienlijk verschil tussen de gegunde opdracht en de uitgevoerde opdracht heeft tot gevolg dat de wijzigingen, zowel in plus als in min, die plaatsvinden tijdens de uitvoering van de opdracht, aan de mededinging worden onttrokken<sup>92</sup>. Heel de gunningsprocedure komt zo op de helling te staan omdat de inschrijvers al dan niet in aanmerking werden genomen op basis van ramingen die aanzienlijk werden gewijzigd.

De systematische toepassing van dergelijke handelwijze kan de inschrijvers ertoe aanzetten een strategie te volgen die erop gericht is het verlies van opdrachten te vermijden, bijvoorbeeld door prijsverminderingen toe te kennen op het ogenblik van de inschrijving, in de hoop deze te recupereren op de overeen te komen prijzen of via de aanpassing van de hoeveelheden. In bepaalde gevallen, inzonderheid voor opeenvolgende opdrachten, kunnen de inschrijvers ook trachten munt te slaan uit hun terreinkennis door te speculeren op de hoeveelheden die werkelijk zullen worden uitgevoerd. Dit risico is groter naarmate de Brusselse markt van de wegenwerken een oligopolie-structuur vertoont<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> De administratie is van oordeel dat deze redenering enige nuancering vergt wanneer zij zelf de prijzen vaststelt. Het Rekenhof kan evenwel niet aanvaarden dat in een dergelijke hypothese het niet-naleven van een gesloten overeenkomst zonder gevolg blijft.

<sup>93</sup> Dit is één van de conclusies van een onderzoek naar de effectieve mededinging tussen de aannemers van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van onderhoudswerken en wegeninvesteringen, met inbegrip van de aanplantingen, maar met uitsluiting van de werken voor elektrische uitrustingen (verlichting, signalisatie), evenals de specifieke opdrachten voor verticale signalisatie, topografische werken en thermoplastische markeringswerken.

Die studie was er in het bijzonder op gericht de bedrijven te identificeren die tussen 1992 en 1998 reageerden op een oproep tot mededinging vóór gunning van een opdracht (waarvan het geraamd bedrag 5 miljoen BEF overschreed) en na te gaan of er tussen die bedrijven onderlinge banden bestonden.

Het onderzoek toonde aan dat 124 verschillende bedrijven zich inschreven, maar dat slechts 24 daarvan één of meerdere van de 81 in aanmerking genomen opdrachten toegewezen kregen. Zes ondernemingen of groepen van ondernemingen verkregen 64 opdrachten (hetzij meer dan 79%) en verdeelden onder elkaar meer dan 86% van de toegewezen bedragen. Eén van die ondernemingen en een groep van drie ondernemingen bekwamen samen 33 opdrachten (meer dan 40% van de opdrachten) die meer dan 46% vertegenwoordigden van de toegewezen bedragen.

In haar antwoord wijst de administratie erop dat zij niet verbaasd is over de resultaten van die studie en preciseerd zij bepaalde corrigerende maatregelen te hebben genomen, bijvoorbeeld door het opsplitsen van de opdrachten in verschillende percelen of door gebruik te maken van de procedure van de offerteaanvraag i.p.v. de procedure van de openbare aanbesteding, maar zonder tastbaar resultaat.

Om deze hypothesen te toetsen werden twee soorten analyses uitgevoerd<sup>94</sup>: controle van de eenheidsprijs van de overschreden posten en, bij opeenvolgende opdrachten, onderzoek van het verband tussen de variatie van de eenheidsprijzen, voorgesteld door de aannemer naar aanleiding van de twee opeenvolgende inschrijvingen, en van de verschillen tussen de geraamde en de uitgevoerde hoeveelheden van de tweede opdracht.

#### 4.3.1 Controle van de eenheidsprijs van de "overschreden" posten

Overschreden posten zijn posten waarvan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden meer dan het driedubbele<sup>95</sup> bedragen<sup>96</sup> van de oorspronkelijke en die daardoor een prijsverhoging veroorzaken die minstens 0,5% van het totale bedrag van de opdracht bedraagt.

De controle bestaat erin de eenheidsprijzen van de betrokken posten, zoals ze werden geraamd door de administratie<sup>97</sup>, te vergelijken met die voorgesteld door de overige inschrijvers (ondermeer de gemiddelde prijzen) en eventueel met de eenheidsprijzen gehanteerd in vergelijkbare opdrachten<sup>98</sup>. Indien de eenheidsprijzen ambtshalve door de administratie werden vastgelegd, is dergelijke werkwijze dus in principe onmogelijk<sup>99</sup>.

---

De minister merkt op dat door het gezamenlijk effect van de toepassing van de openbare aanbestedingsprocedure waarmee men een maximum aantal inschrijvers wil bereiken en van de vermindering van het aantal opdrachten op federaal niveau, het aantal aannemers op de Brusselse markt is toegenomen en geen sprake meer kan zijn van oligopolie-toestanden.

Het Rekenhof neemt akte van deze informatie, die echter in het raam van dit verslag noch bevestigd noch weerlegd kan worden.

<sup>94</sup> Een derde soort analyse zou de klassieke controle kunnen zijn, die erin bestaat de door de verschillende inschrijvers voorgestelde eenheidsprijzen toe te passen op het geheel van de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden, en het bekomen klassement te vergelijken met dat op basis van de vermoedelijke hoeveelheden bij de gunning van de opdracht. (Bijvoorbeeld voor opdracht B1/974 voor het onderhoud van kunstwerken, had een dergelijke simulatie tot gevolg dat het opgemaakte klassement aanzienlijk werd gewijzigd: de op de zesde plaats gerangschikte aannemer wordt de tweede...). Deze werkwijze werd echter niet veralgemeend omdat ze tot fictieve en riskante conclusies leidt. Ze biedt immers niet de mogelijkheid te bepalen welke de eenheidsprijzen en de resultaten van de aanneming zouden zijn geweest mochten de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden in de initiële opmetingsstaat zijn vermeld, vooral in het geval van aanzienlijke wijzigingen. Zo is het bijvoorbeeld onmogelijk te weten of andere aannemers aan de inschrijving zouden hebben meegedaan.

<sup>95</sup> Aansluitend bij het criterium dat in artikel 42 van de algemene aannemingsvoorwaarden in aanmerking wordt genomen voor de herziening van de eenheidsprijzen.

<sup>96</sup> Bij wijze van uitzondering werden ook de eenheidsprijzen van de niet-uitgevoerde posten (gegroepeerd in een hoofdstuk) gecontroleerd.

<sup>97</sup> Voor die vergelijkingen moet soms het prijsverschil voor een bepaalde post van de opdracht in aanmerking worden genomen ten opzichte van de afwijking die voor het geheel van de posten wordt vastgesteld.

<sup>98</sup> De minister verwijt het Rekenhof er geen rekening mee te hebben gehouden dat bij *stock-opdrachten* de overschrijding van de geraamde hoeveelheden kan zijn gebeurd in omstandigheden die schaalvoordelen uitsluiten. Het Rekenhof herinnert eraan dat het aandacht heeft besteed aan die problematiek, die aan de basis ligt van zijn kritische bedenkingen over het principe van de *stock-opdrachten*. Omdat het gaat om een vergelijking van eenheidsprijzen, zijn de overschreden posten in elk geval relatief gunstig voor de aannemer wiens eenheidsprijs hoger ligt dan die van zijn concurrenten.

<sup>99</sup> Zo ook heeft de controle van de eenheidsprijzen van de overschreden posten voor de opdrachten, gekenmerkt door een overwicht van "in mindering te brengen sommen" of "overeengekomen prijzen", slechts een beperkte draagwijdte. Dat is het geval voor de *bepaalde opdracht – herinrichting van de omgeving van de Hallepoort* (B1/990) en de open opdrachten – *stadsintegratie* (B1/993) en – *wandelwegen* (B1/994).

In de gevallen waarin de administratie bij het onderzoek van de inschrijvingen zich vragen heeft gesteld over sommige abnormaal lage of hoge eenheidsprijzen, werd er omgekeerd tewerk gegaan: voor die posten werd de omvang onderzocht van de effectief uitgevoerde hoeveelheden.

Het is evenwel moeilijk te bepalen welke de normale eenheidsprijs is van een post, omdat soms belangrijke verschillen worden vastgesteld tussen de door de inschrijvers voorgestelde eenheidsprijzen en de ramingen van de administratie<sup>100</sup>. Het is echter niet uitgesloten dat die verschillen op hun beurt worden verklaard door de onzekerheid over de hoeveelheden die effectief zullen worden uitgevoerd en door de onmogelijkheid, vooral voor de *stock-opdrachten*, om de opbrengsten per post te bepalen<sup>101</sup>.

De controles tonen aan dat de overschreden posten in de meeste gevallen werden uitgevoerd tegen eenheidsprijzen die hoger zijn dan de gemiddelde prijzen van de concurrenten en dan die geraamd door de administratie. Slechts een klein gedeelte van die posten werd uitgevoerd tegen eenheidsprijzen die voordelig waren voor de administratie.

Voor opdracht B1/958 – *heraanleg van de Alsebergse Steenweg*, waar de eenheidsprijzen van de overschreden posten in het algemeen als normaal kunnen worden beschouwd in die zin dat ze lager liggen dan de gemiddelde prijzen in dezelfde verhouding als die welke werd waargenomen voor het geheel van de inschrijving, lijken de posten die uit de opdracht werden weggelaten – omdat ze door de MIVB ten laste werden genomen – de aannemer in staat te hebben gesteld aanzienlijke verliezen te vermijden. Voor die niet-uitgevoerde posten lagen de prijzen van de aannemer immers in verhouding tot de gemiddelde prijzen twee keer lager dan de verhouding op het vlak van de globale inschrijving<sup>102</sup>.

Voor opdracht B1/946 *vernieuwing van de Gray-Kroonbrug* zijn de eenheidsprijzen van de overschreden posten duidelijk voordelig voor de aannemer...

**Tabel 16 – Vergelijkende tabel van de eenheidsprijzen (EP)**

Posten	Raming van de administratie	EP van de aannemer	Gemiddelde EP	Laagste EP	Hoogste EP
1	1.100	4.127	2.536	610	5.850
2	1.400	2.696	2.063	1.417	3.000
24	1.100	1.113	1.067	218	1.274
25	1.300	2.271	1.773	1.085	2.405
29	500	1.296	1.578	210	2.800
31	18.000	15.543	26.600	15.543	35.384
32	14.000	39.389	30.046	7.630	50.000
37	9.000	17.727	25.668	9.600	40.000
38	6.000	9.812	8.818	3.250	15.000

Afgezien van post 31, waarvoor de eenheidsprijs van de aannemer de laagste is, wordt vastgesteld dat de eenheidsprijzen van de betrokken posten hoger zijn dan

<sup>100</sup> Die ramingen zijn tenslotte slechts een gemiddelde, vastgesteld aan de hand van die uiteenlopende prijzen.

<sup>101</sup> Het rendement van een bepaalde ploeg per werkdag hangt af van de omgeving waarin het werk moet gebeuren en van de per tussenkomst uit te voeren hoeveelheden.

<sup>102</sup> Het onderzoek van deze opdracht was eveneens gericht op de uitvoering van de posten, waarvan de prijs had geleid tot een controle door de administratie. Er werd geen enkele anomalie vastgesteld.

geraamd door de administratie; voor zes posten (op negen) zijn de eenheidsprijzen tevens hoger dan de gemiddelde prijzen.

Opdracht B1/971- *renovatie van de Teichmannbrug* heeft slechts één post met overschrijdingen aan het licht gebracht, waarvan de eenheidsprijs abnormaal hoog blijkt te zijn<sup>103</sup>.

De eenheidsprijs van de enige kritieke post van de *bepaalde opdracht* B1/970 voor het onderhoud van de ring is 30% hoger dan de raming van de administratie, maar 11% lager dan de gemiddelde prijs die door de overige drie inschrijvers werd voorgesteld. De eerste verlenging van de opdracht omvatte negen andere posten met overschrijding. Voor minstens de helft van die posten zijn de eenheidsprijzen voordelig voor de aannemer. De tweede verlenging impliceert de overschrijding van vier nieuwe posten, waarvan de eenheidsprijzen slechts gedeeltelijk voordelig zijn voor de aannemer.

Voor de *bepaalde opdracht – heraanleg van de omgeving van de Hallepoort* (B1/990) werd vastgesteld dat wat betreft de vijftien posten met overschrijding, de eenheidsprijzen van de aannemer in het algemeen hoger zijn dan die van zijn concurrenten.

Tabel 17 – Tabel van de overschreden posten van opdracht B1/990 – Hallepoort

Posten	Initiële hoeveelheid	Eenheids-prijs	Initieel bedrag (1)	Bedrag eindaf-rekening (2)	Verschil (2)-(1)	Verhouding uitgevoerd/gepland	EP Raming van de administratie	Gem. EP	EP van 2 <sup>e</sup> gerangschikte offerte	Resultaat (oogpunt van de aannemer)
1	100	1.280	128.000	663.680	535.680	5,19	1.800	1.093	586	Voordeel
3	50	818	40.900	1.546.347	1.505.447	37,81	850	707	478	Voordeel
14	50	669	33.450	894.854	861.404	26,75	2.200	734	712	Nadeel
40	200	409	81.800	2.353.345	2.271.545	28,77	520	447	283	?
41	250	795	198.750	877.947	679.197	4,42	1.000	723	410	Voordeel
43	1.000	305	305.000	2.390.258	2.085.258	7,84	530	147	56	Voordeel
49	900	429	386.100	3.887.924	3.501.824	10,07	400	377	279	Voordeel
55	750	280	210.000	643.525	433.525	3,06	240	261	305	Voordeel
78	50	843	42.150	550.584	508.434	13,06	1.000	819	469	Voordeel
105	150	753	112.950	452.177	339.227	4,00	600	678	637	Voordeel
181	2	153.770	307.540	1.045.328	737.788	3,40	180.000	225.616	241.586	Nadeel
249	200	818	163.600	678.940	515.340	4,15	1.000	919	944	Nadeel
254	100	1.167	116.700	945.737	829.037	8,10	1.200	1.187	944	?
257	100	2.015	201.500	2.285.010	2.083.510	11,34	1.700	1.867	1.647	Voordeel
261	100	275	27.500	420.750	393.250	15,30	270	319	191	?

De overschreden posten van *stock-opdracht* B1/974 voor het onderhoud van kunstwerken hebben daarentegen minder gekost dan wanneer diezelfde posten zouden zijn uitgevoerd voor de eenheidsprijzen van de als tweede gerangschikte inschrijver of voor de door de administratie geraamde eenheidsprijzen.

<sup>103</sup> De eenheidsprijs van de post *sokkels in gewapend beton* bedraagt 16.737 BEF/m<sup>2</sup>, wat abnormaal hoog lijkt ten aanzien van de eenheidsprijs van dezelfde post (9.812 BEF/m<sup>2</sup>) gebruikt bij de vergelijkbare opdracht B1/946 (Gray-Kroon-brug) die in april 1996 werd gegund en in vergelijking met de gemiddelde eenheidsprijs van 3.769 BEF/m<sup>2</sup> die blijkt uit de statistieken van de administratie opgesteld in juni 1999 op basis van 21 aanbestedingen.

Na de uitvoering van *stock-opdracht* B1/983 voor de herinrichting van fietspaden konden zeventien overschreden posten worden geïdentificeerd. Omdat de eenheidsprijzen van die opdracht door de administratie waren vastgelegd, diende in principe de regelmatigheid ervan niet te worden gecontroleerd. Omdat er echter sterk vergelijkbare opdrachten van het klassieke type bestonden, d.w.z. de opdrachten gegund op basis van door de inschrijvers voorgestelde prijzen, kon worden aangetoond dat de eenheidsprijzen van opdracht B1/983 (vastgelegd door de administratie) voor de meeste betrokken posten lager waren dan die van de gelijkaardige opdrachten die werden onderzocht<sup>104</sup>.

4.3.2 Verband tussen de variatie van de door de aannemer voorgestelde eenheidsprijzen en de verhouding van de aangekondigde tot de uitgevoerde hoeveelheden van de tweede opdracht.

Voor het onderzoek van het verband, bij twee opeenvolgende opdrachten, tussen de variatie van de door de aannemer voorgestelde eenheidsprijzen en de verhouding van de aangekondigde tot de uitgevoerde hoeveelheden van de tweede opdracht dienden meerdere voorwaarden te zijn vervuld: het bestaan van twee opeenvolgende opdrachten met hetzelfde voorwerp, uitgevoerd binnen eenzelfde periode met een zekere prijsstabiliteit, de gunning van de twee opdrachten op basis van door de inschrijvers voorgestelde eenheidsprijzen en de inschrijving van de aannemer van de eerste opdracht voor de tweede opdracht. De tweejaarlijkse *stock-opdrachten* voor het onderhoud van kunstwerken (B1/974 en B1/998) beantwoorden aan al die voorwaarden<sup>105</sup>.

Ondanks het grote afwijkingpercentage (113%) heeft het resultaat van de uitvoering van de eerste opdracht (B1/974) de administratie er niet toe aangezet haar ramingen fundamenteel aan te passen<sup>106</sup>. Bij het opstellen van de opmetingsstaat van de tweede opdracht (B1/998)<sup>107</sup> heeft ze slechts de hoeveelheden gewijzigd die naar aanleiding van de vorige opdracht werden geraamd<sup>108</sup>. Van zijn kant heeft de aannemer de meeste van zijn eenheidsprijzen herzien. Er dient bijgevolg te worden nagegaan of een verband bestaat tussen de variatie van de eenheidsprijzen in plus of in min, vastgesteld tussen de twee inschrijvingen van

<sup>104</sup> Het betreft meer bepaald: 1° opdracht W/817, met een gelijkaardig voorwerp, gegund aan dezelfde aannemer op basis van door deze laatste voorgestelde prijzen; 2° opdracht B1/925 steeds met hetzelfde voorwerp, gegund aan een andere aannemer in het raam van een *stock-opdracht* van het klassieke type en 3° *stock-opdracht* B1/996 met hetzelfde voorwerp. De eenheidsprijzen van de betrokken posten, die in dit geval door dezelfde aannemer waren voorgesteld, vertegenwoordigen een stijging met 16% ten opzichte van de prijzen van opdracht B1/983, terwijl de raming van de administratie op hetzelfde tijdstip maar met 10% werd verhoogd.

<sup>105</sup> In dat geval werden de twee opdrachten aan dezelfde aannemer gegund. De administratie heeft in haar antwoord betreurd dat uiteindelijk maar één geval onderzocht werd. Zij is dan ook van oordeel dat het moeilijk is om er algemene conclusies uit te trekken. De demarche van het Rekenhof moet beschouwd worden als een verificatiepoging die voortvloeit uit de vaststelling dat er grote verschillen bestaan tussen de initieel geraamde hoeveelheden en de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden.

<sup>106</sup> Het bestaan van een aanzienlijk verschil tussen de geraamde hoeveelheden van de eerste opdracht en die welke werden uitgevoerd is niet noodzakelijk om deze verificatie uit te voeren. Het is immers vooral van belang het gedrag te onderzoeken van een aannemer die, op basis van de kennis die hij heeft verworven bij de uitvoering van de eerste opdracht, zijn eenheidsprijzen wijzigt. Het feit dat verschil te hebben vastgesteld en het uitblijven van een reactie vanwege de administratie kunnen echter slechts de overtuiging van de aannemer sterken in verband met de fictieve aard van de aangekondigde hoeveelheden van de tweede opdracht.

<sup>107</sup> De meeste verschillen in uitvoering van opdracht B1/974 waren reeds bekend en er was akte van genomen in vorderingsstaat nr. 13 van november 1998 opgesteld door de aannemer op 17 december 1998, d.w.z. voor het opstellen van de inschrijving voor opdracht B1/998, die van 7 januari 1999 dateert.

<sup>108</sup> De administratie heeft eveneens haar raming van de eenheidsprijzen gehandhaafd.



de aannemer, en de verhouding uitgevoerde/geraamde hoeveelheid van de tweede opdracht. Het gevolg van de wijziging van de eenheidsprijzen door de aannemer kan zowel worden bekeken uit het oogpunt van de inschrijving (met als doel de opdracht te bekomen) als uit het oogpunt van het resultaat (winst maken).

In een eerste fase werd een fictieve opmetingsstaat gemaakt van de gemeenschappelijke<sup>109</sup> posten van de opdrachten B1/974 en B1/998. De vermoedelijke hoeveelheden en de eenheidsprijzen van de twee opdrachten werden ingevoegd in een tabel die vooral toelaat de evolutie van de eenheidsprijzen te schetsen en het bedrag van de globale inschrijving van de tweede opdracht te vergelijken met het bedrag dat men zou hebben bekomen als de eenheidsprijzen niet waren gewijzigd. Deze werkwijze wordt geïllustreerd door de hiernavolgende tabel.

**Tabel 18 – Vergelijking van de eenheidsprijzen tussen twee opdrachten (bedragen in BEF)**

Gemeenschappelijke posten 974 en 998 (voorbeelden)	Vermoedelijke hoeveelheid 974	Vermoedelijke hoeveelheid 998	Eenheidsprijzen 974	Eenheidsprijzen 998	Bedrag van de inschrijving 998	(Gesimuleerd) bedrag van de inschrijving met de eenheidsprijzen van 974	Evolutie van de eenheidsprijs
4	100	50	2.450	2.000	100.000	122.500	- 450
5	5	5	3.500	10.000	50.000	17.500	+ 6.500
21	600	600	390	500	300.000	234.000	+ 110
88	5	5	155.000	95.000	475.000	775.000	- 60.000
...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Totaal van de opdracht</b>	-	-	-	-	<b>40.861.740</b>	<b>51.358.981</b>	

Uit deze eerste simulatie blijkt dat de wijzigingen van de eenheidsprijzen tot gevolg hebben gehad dat de aannemer in de mogelijkheid verkeerde een heel voordelige offerte<sup>110</sup> in te dienen in vergelijking met die van zijn concurrenten waarvan wordt aangenomen dat ze de resultaten van de eerste opdracht en de staat van het te onderhouden patrimonium niet kenden. In concreto heeft dat voordeel hem in staat gesteld de tweede opdracht binnen te halen. Met de eenheidsprijzen van de eerste opdracht zou de offerte van de aannemer immers slechts derde zijn gerangschikt.

In een tweede fase werd het effect van de evolutie van de eenheidsprijzen gemeten op het niveau van de winst opgeleverd door de effectieve uitvoering van de volgende opdracht.

De uitgangshypothese luidt dat de eenheidsprijzen van de eerste opdracht (B1/974) juiste prijzen zijn met een winstmarge van 10%<sup>111</sup>. De verwachte winst

<sup>109</sup> De posten met gereserveerde hoeveelheden werden uitgesloten aangezien ze per definitie niet het voorwerp van een prijsaanbieding uitmaken.

<sup>110</sup> Het verschil ten opzichte van de "normale" inschrijving bedraagt 10.497.241 BEF, d.w.z. een vermindering met 20,44%.

<sup>111</sup> De in aanmerking genomen hypothese is die van een winstmarge van 10% die op gelijke wijze is verdeeld over alle eenheidsprijzen van de eerste opdracht (B1/974). De simulaties met de hypothese van een winstmarge van 20% brengen geen merkbare wijzigingen in de conclusies teweeg. De administratie en de minister onderschrijven die uitgangshypothese niet. Het Rekenhof vestigt echter de aandacht op het feit dat het essentieel element van zijn analyse de variatie van de prijzen tussen de twee inschrijvingen is. In het raam van deze analyse stellen dat de eenheidsprijzen die gelden voor de uitgevoerde hoeveelheden van de tweede opdracht, de aannemer in staat hebben gesteld *zijn winstmarge te verhogen of zijn verlies te beperken* heeft een identieke draagwijdte.

van die eerste opdracht wordt dus beschouwd als de basisreferentie. De winstmarge die overeenstemt met de eenheidsprijzen van opdracht B1/998 is bijgevolg gelijk aan: de eenheidsprijs 998 – (0,9 x eenheidsprijs 974). De aanpassingen die de aannemer in de eenheidsprijzen heeft aangebracht naar aanleiding van de inschrijving voor de tweede opdracht (B1/998) kunnen worden verklaard door zijn kennis van het effectief resultaat van de eerste opdracht (B1/974). Voor sommige posten verminderen de overschreden hoeveelheden van de eerste opdracht bijvoorbeeld de overeenstemmende<sup>112</sup> toekomstige behoeften en blijkt de inschrijving voor die posten tegen verlaagde<sup>113</sup> eenheidsprijzen bijgevolg logisch.

De hiernavolgende tabel illustreert de werkwijze die erin bestaat, vertrekkende van de bovenvermelde hypothese, de theoretische winst van de aannemer te bepalen ondanks de globale vermindering van de eenheidsprijzen, dankzij de wijziging van de in de opmetingsstaat aangekondigde hoeveelheden.

**Tabel 19 – Het bepalen van de theoretische winsten van de aannemer (bedragen in BEF)**

Gemeenschappelijke posten 974 en 998	Verwachte theoretische winst bij de prijzen van 974	Eenheidsprijzen 998	Uitgevoerde hoeveelheden 998	Evolutie van de eenheidsprijs	Gerealiseerde theoretische winst 998	Theoretische winst 998 met de niet-gewijzigde initiële hoeveelheden
4	12.250	2.000	0	- 450	0	- 10.250
5	1.750	10.000	0	+ 6.500	0	34.250
21	23.400	500	837	+ 110	124.713	89.400
88	77.500	95.000	22,141	- 60.000	- 985.275	- 222.500
...	...	...	...	...	...	...
<b>Totaal van de opdracht</b>	<b>5.135.898</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>5.450.854</b>	<b>- 5.361.343</b>

Deze tweede simulatie leidt tot het besluit dat de aannemer, door zijn eenheidsprijzen op selectieve wijze te verlagen, er niet enkel in geslaagd is de opdracht in de wacht te slepen, maar dat hij eveneens een (theoretische) winst heeft geboekt die hoger ligt dan het bedrag geraamd bij de inschrijving voor de eerste opdracht. Deze dubbele vaststelling kan enkel worden verklaard door de omvang van het verschil tussen de geraamde en de gerealiseerde hoeveelheden van opdracht B1/998, waarvan het afwijkingpercentage 138,65% bedraagt. Als de geraamde hoeveelheden van die opdracht in acht waren genomen, zou de aannemer een (theoretisch) verlies hebben geleden van 5.361.343 BEF. Met de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden heeft hij een (theoretische) winst geboekt van 5.450.854 BEF.

<sup>112</sup> Daar het aantal te onderhouden kunstwerken beperkt is, kan worden verondersteld dat de aannemer perfect de behoeften kende van het volgend jaar. De administratie stelt evenwel dat, aangezien het onderhoud van kunstwerken wordt beschouwd als een punctuele tussenkomst die telkens specifiek is voor het kunstwerk in kwestie, die opdracht helemaal niet goed gekozen is voor de door het Rekenhof gemaakte oefening. Zij merkt eveneens op dat de uitvoering van opdracht B1/998 tegen de eenheidsprijzen opgegeven door de tweede gerangschikte, 600.000 BEF meer zou hebben gekost in werkelijkheid. Het Rekenhof merkt op dat die argumenten zijn aanvankelijk standpunt niet wijzigen en dat het verschil tussen de twee inschrijvers 7.461.780 BEF bedroeg op basis van de oorspronkelijke hoeveelheden.

De minister heeft eveneens betwist dat de aannemer voordeel zou hebben behaald uit de kennis die hij bij de eerste opdracht had verworven. Daarbij gebruikt hij echter een argument dat indruist tegen de opvatting van de administratie, namelijk dat de meeste aannemers die in het Brussels Gewest werkzaam zijn (met inbegrip van de aannemers die de eerste opdracht niet hebben uitgevoerd) zeer goed zouden weten in welke staat van onderhoud de wegeninfrastructuur verkeert.

<sup>113</sup> Dit komt neer op het *speculeren inzake hoeveelheden*.

## Algemene conclusies

Wat betreft het concept en de uitvoering van de overheidsopdrachten heeft het Rekenhof twee belangrijke opmerkingen.

1<sup>o</sup>) De administratie geeft geen passende verantwoording waarom ze *stock-opdrachten* verkiest boven *bepaalde opdrachten*<sup>114</sup>. Op enkele uitzonderlijke gevallen na is dit soort overheidsopdrachten, waarvan het voorwerp niet precies is afgebakend en de vereiste prestaties onzeker zijn, niet geschikt voor werken en diensten inzake weginfrastructuur. Het zou hoe dan ook niet het belangrijkste instrument mogen zijn van het overheidsoptreden in dit domein.

Het is bovendien paradoxaal gelijktijdig beroep te doen op open gunningsprocedures én te kiezen voor de techniek van de *stock-opdracht*. Laatstgenoemde is er per definitie op gericht prestaties in de opdracht te integreren die op kwalitatief en kwantitatief vlak aan de mededinging worden onttrokken.

De kritiek tegen dit soort opdrachten moet nog worden verscherpt wanneer de opdracht wordt verlengd en wanneer die verlenging automatisch gebeurt. De nadelen ervan worden nog versterkt door het aanzienlijke verschil tussen de minimum- en maximumbedragen van de uit te voeren prestaties.

In antwoord op die kritiek stelt de administratie dat de techniek een passende oplossing biedt in een aantal onvoorziene gevallen, zoals vertraging bij het toekennen van de stedenbouwkundige vergunning, bijkomende vragen die uit die vergunningen voortvloeien, de samenwerking met andere betrokkenen, noodtoestanden en andere specifieke situaties, uitstel van werken om van redenen van mobiliteit... Nochtans stelt zij voor de techniek niet langer te hanteren voor werken van meer dan 300.000 EUR. De minister stelt daarentegen een plafondbedrag voor van 500.000 EUR.

De administratie stelt dat de toenemende complexiteit van de administratieve procedures en het huidige beleid inzake personeelsbeheer haar ertoe hebben verplicht zich aan te passen, opdat ze haar essentiële rol zou kunnen vervullen en haar budgettaire middelen integraal zou kunnen gebruiken. Om deze redenen werd beslist meer gebruik te maken van *stock-opdrachten*. De administratie verbindt zich er echter toe het verschil tussen de minimum- en de maximumbedragen van de *stock-opdrachten* in de toekomst te verminderen.

De minister stelt dat de opmerkingen van het Rekenhof reeds zouden hebben geleid tot stijging van het aantal *bepaalde opdrachten*, maar legt er tevens de nadruk op dat *stock-opdrachten* de snelle en doeltreffende dienstverlening mogelijk maken, die de burger van de overheid verwacht.

Het Rekenhof is zich bewust van de voordelen van die techniek voor wegenwerken in een stedelijke omgeving waarbij verschillende administratieve overheden betrokken zijn en onder druk van de stijgende vraag naar "mobiliteit". Hoewel niet kan worden betwist dat er ruimte bestaat voor een dergelijk type van opdracht, het Rekenhof is echter van oordeel dat de veralgemening van niet geprogrammeerde, slecht gedefinieerde en weinig nauwkeurig uitgevoerde opdrachten geen passend antwoord vormt op de uitdagingen waarmee de administratie geconfronteerd wordt. Een dergelijke werkwijze maakt weliswaar snelle tussenkomsten mogelijk, maar wijkt af van de (macro-economische) doelstellingen die worden

<sup>114</sup> De administratie stemt niet in met deze opmerking en voert aan dat zij de door haar gekozen techniek *a posteriori* kan verantwoorden.

nagestreefd door de reglementering, die de overheidsbestellingen wil aanwenden als een instrument voor het economisch beleid, om het weefsel van performante kleine en middelgrote ondernemingen in stand te houden.

2°) Het Rekenhof heeft significante verschillen vastgesteld tussen de effectief geleverde prestaties en die geraamd bij de gunning van de opdracht.

Voor de referentieopdrachten varieert het *afwijkingpercentage* – d.w.z. de verhouding tussen de som van de verschillen in absolute waarde vastgesteld voor elk van de posten van de opmetingsstaat en het contractueel bedrag van de opdracht – tussen 35,58% en 166,05%. Het gemiddelde bedraagt 104,73% en betekent dus een ingrijpende verandering in de algemene economie van de opdracht. Om de *bestemmingsratio*, die aangeeft hoe het bedrag is bestemd voor de in de oorspronkelijke opmetingsstaat voorziene hoeveelheden zich verhoudt tot het eindbedrag van de opdracht, bevestigt die tendens: gemiddeld bedraagt het immers slechts 48,33%

De grote kloof tussen de toegewezen en de uitgevoerde opdracht leidt ertoe dat in de loop van de uitvoering aangebrachte wijzigingen worden onttrokken aan de mededinging. Dat is in tegenspraak met alle aandacht die naar aanleiding van de gunning van de opdracht gaat naar de inachtneming van het principe van de mededinging en van de gelijke behandeling van de inschrijvers. Bovendien blijken de wijzigingen in het algemeen in het voordeel van de aannemer uit te vallen.

Gelet op het oligopolistisch karakter van de Brusselse markt voor wegenwerken, houdt het systematisch niet in acht nemen van de contractuele ramingen het gevaar in dat de inschrijvers een strategie gaan volgen die erop gericht is geen opdrachten te missen en de winstmarges op te drijven.

De twee belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof samen beantwoordend, stelt de administratie dat als de overheidsopdrachten dusdanig evolueren dat de voorstellen geformuleerd tijdens het tegensprekelijk debat met de auditeurs in het gedrang komen, een nieuwe evaluatie van de personeelsbehoeften vereist is. In dit verband wordt erop gewezen dat aan de administratie sedert 1998 nieuwe opdrachten werden toevertrouwd<sup>115</sup> en dat de voor investeringen vastgelegde begrotingskredieten steeds toenemen.

De minister argumenteert dat het Rekenhof een “statistische” benadering heeft gebruikt, terwijl elke opdracht individueel moet worden beoordeeld, rekening houdend met de omstandigheden van het moment. Het Rekenhof is daarentegen van oordeel dat het met zijn horizontale analyse, gebaseerd op een grondig onderzoek van elk van de diverse opdrachten, een totaalbeeld heeft geschetst van de problematiek, op een manier die geheel aansluit bij zijn rol als informatieverstrekker aan de Brusselse Gewestraad.

<sup>115</sup> De administratie verwijst in dat verband onder andere naar de ordonnantie inzake de coördinatie van werken (1998), de overdracht van gemeentewegen (1999), de aanleg van 18 fietsroutes in het raam van het Iris-plan (1999), de toepassing van de besluiten betreffende de veiligheidscoördinatoren (2001) en het lawaaibestrijdingsplan (2000).

**Bijlage**  
**Antwoord van de minister**

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE REGERING

1050 Brussel,

23-12-2002



De Minister  
van Openbare Werken, Vervoer  
en Gezondheidsbeleid

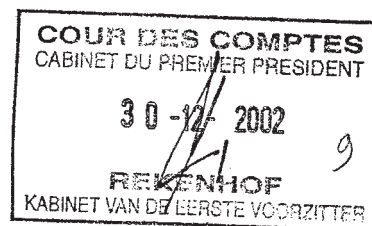
G2/VA30/s3/02/0292  
(vragen naar Willy VANTRICHT)

De Heer W. DUMAZY  
Eerste Voorzitter  
Rekenhof  
Regentschapstraat, 2

1000 BRUSSEL

236729

15  
1



Mijnheer de Eerste Voorzitter,

**Betreft :      *Audit overheidsopdrachten voor wegeninfrastructuurwerken***

In antwoord op zijn brief van 2 oktober 2002 met referentie nr. A9-2.046.378 L1 heb ik de eer het Hof volgende beschouwingen en bemerkingen aangaande zijn rapport van september 2002 over de overheidsopdrachten voor wegeninfrastructuurwerken over te maken.

De inhoud van onderhavig schrijven dient beschouwd te worden als een aanvulling op het antwoord van het Bestuur aan het Hof dat in het kader van de tegensprekelijke audit werd gegeven en een bijlage van het auditrapport vormt.

Onderhavige tekst dient dus in samenhang met het voormeld antwoord van het Bestuur te worden gelezen.

Door naar de begroting 2000 en 2001 te refereren wekt het Hof in zijn inleiding de indruk dat de controle gaat over de openbare opdrachten die in de jaren 2000 en 2001 budgettair werden vastgelegd. De werken die gecontroleerd werden betroffen voor het overgrote deel werken waarvoor de aanbestedingen en vastleggingen echter in 1999 of 1998 plaats grepen en dus gelinkt zijn aan de vorige legislatuur.

Onder de hoofding "Methodologie en onderzochte opdrachten" heeft het Hof twintig aannemingen onderzocht. Het leek mij nuttig dat het Hof in haar verslag de datum van aanbesteding en van de vastlegging alsook van het einde van de aanneming had vermeld ten einde misverstanden over de periode waarin deze aannemingen zich situeren te vermijden.

De onderzochte aannemingen situeren zich alle in de overgangperiode tussen twee legislaturen.

De aannemingen « Onderhoud van de Ring, E40 en E411 » (initiële opdracht en twee reconducties) worden door het Hof aangemerkt als een bepaalde opdracht, terwijl ze in feite als een « stockopdracht (bestellingenbestek) » werden opgevat.

Het hoofdstuk 1. « Concept van de opdracht » roept volgende commentaar op.

Het sluiten van een overheidsopdracht op basis van een bijzonder bestek van het type « stockbestek » is een werkwijze die, alhoewel niet expliciet in de reglementering over de overheidsopdrachten opgenomen, maar die wel vernoemd wordt in de rechtsleer, reeds vele tientallen jaren wordt toegepast door zowel de federale, de gewestelijke als de lokale besturen. Dit type van bijzonder bestek wordt algemeen aanvaard zowel in overheidsmiddelen als in de aannemerswereld als een degelijk, efficiënt en praktisch instrument dat in de loop der tijden een reeks aanpassingen heeft ondergaan in functie van de ondervindingen en eventuele geschillen.

Zo werd in het verleden de afstand van exclusiviteit ingevoerd, het minimum gewaarborgde bedrag aan bestellingen, vaste forfaitaire eenheidsprijzen ongeacht de uitgevoerde hoeveelheden per post, eenheidsprijzen vastgesteld door het Bestuur, ....

Afhankelijk van het voorwerp van het stockbestek kunnen er met één aanbestedingsprocedure ongeveer 10 à 200 kleinere aanbestedingsprocedures vermeden worden. Indien dan nog het systeem van de reconductie (hernieuwing of verlenging) wordt voorgeschreven, dan wordt het aantal aanbestedingsprocedures met een factor 30 à 600 verminderd op drie jaar tijd.

De basisopdracht van het Bestuur bestaat erin om gebruik makend van de wettelijk voorziene mogelijkheden met een minimum aan administratieve rompslomp een snelle dienstverlening te bezorgen aan de burger. Voor de gewestelijke Directie der Wegen betekent dit een doelmatig en ononderbroken onderhoud en modernisering van de wegen en kunstwerken, waarbij alle interventies ter verhoging van de veiligheid van de weggebruiker (aanpassing van kruispunten en lokale verbetering van de wegen, aanleg van fietsroutes, verbetering van de toegankelijkheid van trottoirs en stedelijke integratie van voetgangerszones en groenvoorzieningen, ...) zo snel als mogelijk dienen te worden uitgevoerd na het bekomen van de stedenbouwkundige vergunningen.

Voor alle dergelijke werken en diensten die elk apart van beperkte omvang zijn (bv. minder dan 500.000 EUR) en waarvoor er voldoende kredieten voorzien zijn om ze in een pakket op te nemen, biedt het stockbestek de perfecte oplossing.

Tussen de aanvang van een studie van een bepaald project en het ogenblik waarop het kan uitgevoerd worden, kunnen er 6 à 36 maanden verlopen.

De complexe procedures inzake de ontwikkeling van een project die eigen zijn aan het Brussels Gewest (overleg met de gemeenten en met de omwonenden, begeleidingscomité van een project, de procedure van de bouwvergunning met het openbaar onderzoek, de adviezen van de gemeenten, overlegcommissie, Commissie Monumenten en Landschappen, het ontbreken van een dwingende termijn waarbinnen de bouwvergunning dient te worden afgeleverd, de coördinatie met nutsmaatschappijen, de Commissie voor de coördinatie van het bouwplaatsverkeer die geplande werken kan uitstellen, ...) alvorens er een aanvang kan gemaakt worden met de werken, maken dat het zeer moeilijk is om een planning op te maken, zeker indien men dit relateert aan de éénjarigheid van de begroting.



Indien alle kleine projecten van onderhoud, modernisering en heraanleg het voorwerp moeten uitmaken van een "bepaalde" opdracht dan is de kans groot dat er in het ene begrotingsjaar de kredieten zwaar onderbenut zullen blijven en in het volgende jaar te weinig kredieten voorhanden zijn.

Door een beroep te doen op de stockbestekken is het mogelijk om enerzijds de Administratie met de menselijke en budgettaire middelen waarover ze beschikt een zo doelmatig mogelijk beheer van het wegenpatrimonium te laten garanderen, en anderzijds een constante uitvoering van de jaarlijkse begroting in opdracht van het Parlement te verzekeren.

Het Hof stelt de vraag (laatste alinea pagina 8) of het de aanbesteders mogelijk is een juiste prijs vast te stellen los van de te verwerken hoeveelheden en zonder vooraf de voorwaarden van de tussenkomst te kennen. En het Hof gaat nog verder door de gegrondheid van het gunnen van de opdracht via een procedure van mededinging in vraag te stellen.

Noch van individuele aannemers, noch van de aannemersverenigingen werd er tot nog toe melding gemaakt van een te hoge onzekerheidsgraad aangaande de omstandigheden waarin de werken in het kader van een stockbestek dienen te worden uitgevoerd.

De wegebouwers beschikken over genoeg professionele kennis om de risico's van dergelijke aanneming in te schatten. Men mag hier niet voorbij gaan aan het feit dat een stockbestek aan de aanbesteder zekerheid verschaft voor een gans jaar (of drie jaar indien er twee reconducties voorzien zijn) inzake zijn omzet (minimaal gegarandeerd bedrag aan bestellingen), wat enkel kan leiden tot een lagere en dus voordelige prijsvorming.

Het Hof interpreteert een beslissing van de vorige Regering (27 mei 1999) inzake een bijzonder geval van regularisatie van 51 miljoen BEF aan werken met overeengekomen prijzen, in die zin dat een stock-bestek en de reconductie-procedure slechts in uitzonderlijke gevallen zou mogen worden gebezigd.

Als toenmalig Minister van Begroting lag ik aan de basis van deze Regeringsbeslissing waarvan een gedeelte in extenso in uw verslag van september 2002 wordt afgedrukt (pag. 10).

Eerst en vooral wil ik hier opmerken dat de Regering nergens gewag maakt dat een reconductie of verlenging een te mijden procedure zou zijn.

Ten tweede werd in deze Regeringsbeslissing niet het principe van het stockbestek in twijfel getrokken, maar wel het feit dat de Administratie in het kader van een stockbestek een reeks werken had laten uitvoeren waarvoor in de prijslijst van het stockbestek geen enkele aanbestedingsprijs voorzien was.

Het spreekt vanzelf dat het Bestuur steeds voorafgaandelijk moet nagaan of de realisatie van een bepaald werk in een stockaanneming, ten eerste een bepaald maximum bedrag niet overschrijdt en ten tweede op een economisch verantwoorde manier aan de hand van de eenheidsprijzen van de prijslijst van de aanbesteding kunnen worden betaald.

Het Hof tracht dan aan de hand van een lijst met 35 overheidsopdrachten die in het begin van deze legislatuur werden uitgeschreven aan te tonen dat de beslissing of de aanbeveling van 27 mei 1999 van de vorige Regering niet werd opgevolgd.



Deze lijst afgedrukt op pagina 12 van het verslag van het Hof heeft als titel « Recentste opdrachten ».

Het is voor de toevallige lezer niet duidelijk over welke « recente periode » het hier gaat. Voor alle duidelijkheid zou het aangewezen zijn de datum van aanbesteding en vastlegging van de aanneming te vermelden.

Van de 35 door het Hof aangehaalde aannemingen zijn er 20 onderhoudsbestekken, 2 dienstenopdrachten en 13 investerings- of moderniseringsdossiers.

De twee dienstenopdrachten betreffen de “gezondheidscontrole van de bomen” en de “topografische werken”.

De gezondheidscontrole van de bomen bestaat uit een recurrent aantal handelingen die zich perfect lenen voor een hernieuwbaar stock-bestek. Hetzelfde geldt voor de topografische opmetingen.

Ook de 20 aangehaalde onderhoudsbestekken betreffen elk een recurrente reeks gestandaardiseerde tussenkomsten die het best met een (hernieuwbaar) stockbestek worden aanbesteed.

Het is nu eenmaal zo dat het onderhoud van een infrastructuur een recurrent karakter heeft. Voor elk van de 20 onderhoudsbestekken kan er een verrechtvaardiging gegeven worden waarom er tot een hernieuwbaar stock-bestek werd beslist.

Van de 13 investeringsdossiers zijn er vijf bepaalde opdrachten. Zeven investeringsdossiers die volgens het principe van het stockbestek werden aanbesteed betreffen in de regel een reeks modernisering (beplantingen, lokale herinrichtingen, lokale modernisering van wegen) die omwille van hun beperkte omvang gegroepeerd kunnen worden in een reeks stockbestekken.

Van de in totaal 30 stockbestekken is er slechts één aanneming waarvan kan gezegd worden dat ze niet thuis hoort in deze categorie van bestekken, namelijk de aanleg van fonteinen.

Elke fontein heeft haar eigen technische specificiteit. De aanleg van fonteinen kan dus moeilijk worden ingepast in een stockbestek.

Alle nieuwe fonteinen moeten dus met een bepaalde opdracht worden aanbesteed.

Dat het aantal bepaalde opdrachten beperkt blijft wordt verklaard door het feit dat de geciteerde aannemingen zich situeren in een overgangperiode tussen twee legislaturen. De belangrijke werken van de vorige legislaturen hadden reeds hun beslag gekregen, terwijl de belangrijke werken van de huidige legislatuur nog dienden te worden opgestart.

Het Hof heeft er ook geen rekening mee gehouden dat een reeks belangrijke bepaalde opdrachten die binnen de bevoegdheid van mijn Administratie vallen, worden doorgeschoven naar het samenwerkingsakkoord met de Federale Staat.

Ik ben het eens met het Hof dat er voor elke reconductie een motivering dient gegeven te worden. Ik zal dan ook aan mijn administratie vragen erop toe te zien dat bij elke reconductie er een wettelijke en feitelijke motivering wordt gegeven.

De bepaling van het minimum en maximumbedrag van de bestellingen in het kader van een stock-bestek is een beoordelingskwestie die niet aan regels gebonden is.

Het minimumbedrag moet bepaald worden in functie van wat de administratie kan garanderen dat er aan werken zal kunnen besteld worden.

Aan de bepaling van het maximumbedrag kunnen zowel budgettaire als beleidsmatige overwegingen ten grondslag liggen.

Het spreekt vanzelf dat het verschil tussen het minimum- en maximumbedrag niet te hoog mag worden genomen. Het Bestuur heeft zich deze aanbeveling van het Hof eigen gemaakt.

Voor de aanbesteding van werken is de procedure van de openbare aanbesteding de regel. Indien de administratie een andere procedure wil toepassen dient zij dit te verrechtvaardigen.

In toepassing van deze stelregel werd de eerste nieuwe overheidsopdracht van het onderhoud van de Ring (opdracht B1/1017) van deze legislatuur via een openbare aanbesteding toegewezen.

In verband met de geldigheidstermijn van de offerte (3.1) betoogt het Hof dat de lange gestanddoeningstermijnen die de Administratie voorschrijft in haar bestekken het risico verhoogt voor de aannemer en dat zulks bijgevolg een negatieve invloed kan uitoefenen op de prijzen. Door het Hof wordt er geen enkel bewijs aangevoerd voor deze bewering. Het Hof gaat hier voorbij aan het feit dat eventuele prijsstijgingen op de bouwmarkt automatisch verrekend worden met de prijssherzieningsclausule die begint te lopen vanaf de aanbestedingsdatum. Deze procedure beschermt de aannemer tegen het risico van onverwachte prijsstijgingen tijdens de "verlengde" gestanddoeningstermijn. Het is dus hoogst onwaarschijnlijk dat een lange geldigheidsduur van de offertes een negatieve invloed zal uitoefenen op de aanbestedingsprijzen.

In punt 3.3. "Bevelen om de werken stil te leggen" stelt het Hof vast dat de opgelegde onderbrekingen der werken van de bestudeerde opdracht weliswaar niet tot vergoedingen aan de aannemer hebben geleid maar dat ze één van de oorzaken van overdreven lange uitvoeringstermijnen van sommige werken was. Er dient hier wel opgemerkt dat de contractuele uitvoeringstermijnen tijdens de onderbreking werd opgeschort. Men mag deze contractuele uitvoeringstermijn niet verwarren met de feitelijke duur van de bouwplaats.

In punt 3.4. Verwijlntresten maakt het Hof gewag van niet-structurele problemen van betaling van verwijlntresten ten gevolge van het gebruik van niet-gesplitste kredieten ter financiering van de onderhoudsopdrachten. Ingevolge deze opmerking van het Hof werden in de begroting 2003 de kredieten voor het onderhoud der wegen ingeschreven op gesplitste kredieten.

In punt 3.5. Wijzigingen in de aannemingen meldt het Hof dat iedere wijziging het principe van de gelijke behandeling van de inschrijvers in het gedrang kan brengen. Men dient er echter van uit te gaan dat het principe van de gelijke behandeling enkel geschonden wordt indien er beslissingen zouden worden genomen of wijzigingen aangebracht na de aanbesteding in functie van de aannemer zelf.

Het principe van de gelijke behandeling van de inschrijvers is niet gelijk aan een verbod om wijzigingen aan te brengen in de loop van de uitvoering van de opdracht voor zover deze wijzigingen ingegeven zijn onafhankelijk van de aannemer of indien

de wijzigingen met om het even welke aannemer op dezelfde manier zouden zijn genomen.

Wijzigingen en veranderingen van het scenario van het verloop van een overheidsopdracht in verband met wegeaanleg zijn een onvermijdelijk gegeven. Het is niet mogelijk om alles op voorhand te voorzien.

Belangrijke wijzigingen kunnen het gevolg zijn van factoren die extern zijn aan de relatie aannemer-opdrachtgevend bestuur. Zo kunnen gemeenten en politie, die niet als contracterende partijen optreden, tijdens de uitvoering voorwaarden opleggen die niet in het bijzonder bestek zijn opgenomen, maar die toch moeten worden geeerbiedigd door aannemer en opdrachtgevend bestuur.

Anderzijds kunnen er ook onvoorziene werkzaamheden nodig zijn. Denken we hier bv. aan het opgraven en afbreken van onbekende ondergrondse massieven tegengekomen tijdens uitgravingen.

Het Hof geeft een andere invulling van het begrip "gelijke behandeling van inschrijvers" dan wat de wetgever heeft bedoeld. De wetgever heeft ten andere uitdrukkelijk aan de opdrachtgevende overheid de bevoegdheid gegeven om wijzigingen tijdens de uitvoering van het contract aan te brengen.

De interpretatie in stricte zin van het principe van de gelijke behandeling van de inschrijvers zoals voorgestaan door het Hof zou betekenen dat het afsluiten van een onderhands contract een onwettige daad zou zijn. Bij een onderhandelingsprocedure kan de opdrachtgever immers na een keuze van een contractant volledig onafhankelijk een overeenkomst onderhandelen waarvan de bepalingen niet vooraf aan alle concurrenten bekend waren. Nochtans is dat de essentie van de volledig legale onderhandelingsprocedure.

De toepassing van het principe van de gelijke behandeling zoals door het Hof vooropgesteld zou leiden tot een volledige paralyse van uitvoeringsdiensten van openbare werken zoals de Directie der Wegen van het B.U.V.

Over de methodologie ontworpen door het Rekenhof in verband met hoofdstuk 4 "Overeenstemming van de uitvoering van de opdrachten met de aanvankelijke contractuele ramingen" kunnen volgende beschouwingen worden geformuleerd.

De bepaling van het afwijkingspercentage werd door het Hof toegepast op enkele bepaalde aannemingen alsook op een aantal aannemingen die als een "stock"-bestek werden aanbesteed maar waarvan het Hof van oordeel is dat ze als een bepaalde opdracht hadden dienen te worden opgesteld.

Het is niet duidelijk welk criterium het Hof heeft gehandhaafd voor de vaststelling van deze laatste categorie.

De herstelling van kunstwerken is even aleatoir als de herstelling van schadegevallen ten gevolge van ongevallen. De eerste wordt aan een onderzoek over het afwijkingspercentage onderworpen, de tweede niet.

Wanneer de opdracht als een "stock" werd opgevat dan volgt hieruit dat de opmetingsstaat van fictieve aard was en enkel diende om een vergelijking van de offertes van de inschrijvers mogelijk te maken. De hoeveelheden van de opmetingen stemmen dan ook niet overeen met een welbepaald project of de som van enkele bepaalde projecten.

Men kan niet voorbij gaan aan het feit dat de verhouding van de initiële hoeveelheden van de verschillende posten van de initiële opmeting van een “stock”-opdracht nooit de verhouding van de uitgevoerde hoeveelheden op het einde van de aanneming kan benaderen. De reden hiervoor is eenvoudig. De opmeting van een stockbestek bestaat eensdeels uit statistische hoeveelheden bepaald op basis van de ervaringen van vroegere uitvoeringen. Deze hoeveelheden worden echter aangevuld met een reeks uitvoeringsposten met zeer lage hoeveelheden die niet zo frequent worden aangesproken (bv. slechts éénmaal per drie jaar). Op deze manier probeert de Administratie tijdens de uitvoering het aantal buiten de initiële opmetingen overeengekomen prijzen te beperken.

Doordat het totaal bedrag van de “fictieve” prijslijst van de aanneming een benadering is van het eindbedrag van de aanneming zullen de hoeveelheden van de posten waarvoor de kans groot is dat ze veel zullen worden aangesproken in de uitvoering onderraamd zijn, terwijl de posten die zelden worden gebruikt overraamd zullen zijn.

Het is dan ook niet te verwonderen dat de helft tot een derde van de posten van de initiële opmeting niet wordt gebruikt.

Een verbetering zou door de administratie kunnen worden aangebracht door meer gewicht te geven aan de veelvuldig gebruikte posten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door het bedrag van de initiële “fictieve” raming hoger te nemen dan het maximumbedrag van de aanneming. Men scheidt dan meer ruimte voor de posten die veelvuldig worden gebruikt.

Vermits de opmetingsstaat van stockbestekken uit de aard van de zaak niet overeenstemt met een welbepaald project heeft het weinig zin om deze te onderwerpen aan een criterium dat enkel van toepassing zou kunnen zijn op een bepaalde aanneming.

Zo lang de bestellingen van een stockbestek zich beperken tot de aanwending van de voorhanden posten van de opmetingsstaat en dat ongeacht hun hoeveelheid blijft de Administratie binnen de contractuele uitvoering van het stockbestek.

Ik ben wel akkoord met het Hof dat de werken aan nieuwe overeen te komen prijzen die buiten de posten van de initiële opmeting vallen zoveel mogelijk dienen geweerd te worden. Een aandeel in het totaal bestede bedrag van 15 % lijkt mij maximaal aanvaardbaar.

Stockbestekken blijven het instrument bij uitstek om snelle interventies door te voeren. Het is dan ook niet uit te sluiten dat bepaalde onderdelen van een werk niet in een post van de opmetingsstaat zijn voorzien zodat een beperkte mogelijkheid om overeen te komen prijzen te sluiten moet behouden blijven.

Het Hof merkt onder 4.3. Gevolgen op dat de Brusselse markt van de wegenwerken oligopolistisch gestructureerd is. Ik merk op dat er de laatste jaren zich nieuwe aannemers op de Brusselse markt van de wegenwerken hebben gemeld die het oligopolistisch karakter doorbreken. Dit heeft waarschijnlijk te maken met een inkrimping van het aantal aanbestedingen op nationaal vlak. In periodes van gemeentelijke verkiezingen kennen we dikwijls een verzadiging van de orderboekjes van de wegenbouwers wat leidt tot een beperkt aantal lokale deelnemers aan de aanbestedingen.

Door de openbare aanbesteding als algemene regel te hanteren wordt er getracht om zoveel mogelijk inschrijvers op de aanbestedingen te bereiken. Dit en een recessie in het aantal aanbestedingen op nationaal vlak heeft ertoe geleid dat er

zich meer aannemers op de Brusselse markt hebben gestort. Het gaat dus niet meer op om nog van oligopolistische toestanden te spreken.

In zijn verificatie van de correlatie tussen de eenheidsprijzen van een aannemer in het raam van twee opeenvolgende opdrachten gaat het Hof uit van een reeks veronderstellingen.

Als voorbeeld voert het Hof het onderhoud van de kunstwerken aan. In zijn redenering gaat het Hof ervan uit dat de aannemer van de eerste aanneming in de mogelijkheid verkeerde een heel voordelige offerte in te dienen omdat hij een voorkennis bezat ten gevolge van de uitvoering van de eerste opdracht en dat zijn concurrenten de staat van het te onderhouden patrimonium niet kenden.

Dit lijkt mij echter een voorbarige hypothese. De meeste aannemers die regelmatig werken uitvoeren in de Brusselse regio zijn zeer goed vertrouwd met de staat van het onderhoud van de wegeninfrastructuur.

Tevens gaat het Hof ervan uit dat de eenheidsprijzen van de eerste opdracht de juiste prijzen zijn en als basisreferentie worden gebruikt.

Dit is een bewering die door niets bewezen wordt. Het kan evengoed dat de aannemer op basis van zijn ervaring bij de uitvoering van de eerste aanneming heeft vastgesteld dat de geraamde productiviteit voor een bepaalde post hoger lag dan in werkelijkheid werd gerealiseerd. Het is in dat geval normaal dat de aannemer voor dezelfde post zijn eenheidsprijs optrekt om te voldoen aan de echte kostprijs van het werk. Het zou dus eveneens kunnen zijn dat de aannemer in het eerste werk geen winst of zelfs een verlies heeft geïncasseerd voor de betrokken uitvoeringspost.

Deze laatste bewering wordt gestaafd door de vaststelling van het Hof zelf dat de teveel uitgevoerde posten van de stockopdracht B1/974 (de eerste aanneming) voor het onderhoud der kunstwerken minder gekost heeft dan men had moeten betalen als diezelfde posten waren uitgevoerd tegen de eenheidsprijzen van de als tweede gerangschikte inschrijver of de door de administratie geraamde eenheidsprijzen.

Indien de tweede aanneming met een reconductie had worden toegewezen, dus met behoud van de eenheidsprijzen van de eerste aanneming, dan had de administratie een financieel voordeel gehad.

Bij zijn verificatie van de eenheidsprijs van de "te veel uitgevoerde" posten heeft het Hof nagelaten een essentieel gegeven te onderzoeken, namelijk hoe de hoeveelheden van de te veel uitgevoerde posten tot stand zijn gekomen.

In het kader van een stockbestek kan de overschrijding van de voorziene hoeveelheid van een aanbestedingspost het resultaat zijn van een optelsom van kleinere hoeveelheden die werden uitgevoerd in het kader van een reeks onafhankelijke bestellingen. In zulk geval is er geen sprake van een schaalvoordeel voor de aannemer omdat elke bestelling apart dient te worden beschouwd. De economie van de aanneming wordt dus niet noodzakelijk verstoord door een gecumuleerde overschrijding van de initiële hoeveelheid wanneer die te wijten is aan de optelling van een reeks apart uitgevoerde kleinere hoeveelheden. Per bestelling dient er dan nog bekeken te worden in hoeveel onafhankelijke fazen het werk en de betrokken hoeveelheid per post werden uitgevoerd. De opsplitsing van de overschreden hoeveelheid van een post van de eindstaat in aparte onafhankelijke uitgevoerde hoeveelheden is nodig om een juist idee te krijgen van het eventuele voordeel en dikwijls ook nadeel voor de aannemer.



Het Hof heeft met deze belangrijke factor geen rekening gehouden bij het formuleren van zijn kritiek en van zijn algemene conclusies.

Als algemene conclusies kunnen we stellen dat het Hof een zeer uitgebreide en diepgaande analyse heeft gemaakt van de overheidsopdrachten betreffende de wegeninfrastructuurwerken uit de periode van januari 1999 tot juni 2000.

Het rapport bevat een schat aan waardevolle en interessante gegevens over de afhandeling van de wegenwerken door de gewestelijke Administratie.

Een groot aantal case-studies, suggesties en statistische gegevens van dit rapport hebben de administratie in de mogelijkheid gesteld om de eigen werkmethoden met een objectieve terughoudendheid te evalueren.

De verschillende contacten tussen het Hof en de Gewestadministratie en de tegensprekelijke audit hebben de Administratie ertoe aangezet bepaalde evidente praktijken met de nodige omzichtigheid te benaderen.

Het rapport van het Hof toont aan dat de Administratie bij het stellen van haar handelingen er steeds moet op waken dat deze het gevolg moeten zijn van een bewuste keuze waarbij niet alleen een wettelijke maar ook een feitelijke verechtaardiging dient aanwezig te zijn.

Dat dit rapport bij de Administratie een reflexief en dynamisch denkpatroon heeft teweeg gebracht bewijst het aantal veranderingen en tendensomkeringen die bij het opstellen van de bijzondere bestekken zijn waar te nemen.

Anderzijds blijkt uit de reacties van het Bestuur die opgenomen werden in een bijlage van het rapport van het Hof en van de aanvullingen op de commentaren van het Bestuur opgenomen in onderhavig schrijven dat niet alle interpretaties en conclusies van het Hof worden onderschreven.

De grondgedachte hierbij blijft dat het Hof geen rekening houdt met de opdracht van het Bestuur om een snelle en effectieve dienstverlening aan de burger te garanderen. Deze dienstverlening vertaalt zich specifiek voor de Directie der Wegen in een accuraat onderhoud en de nodige investeringen inzake wegeninfrastructuur. Daarbij mag de evolutie naar kleinschalige projecten in plaats van de vroegere grote investeringswerken niet uit het oog worden verloren.

Omwille van de eenjarigheid van de begroting worden de doelstellingen van de Regering inzake wegeninfrastructuur omgezet in jaarprogramma's.

Het Bestuur beschikt dus maar over een beperkte tijd om zijn doelstellingen te verwezenlijken. Het is dan ook van het grootste belang dat het Bestuur de meest efficiënte middelen gebruikt om haar jaarprogramma's met het grootste rendement te verwezenlijken.

Eén van deze middelen is het stock- of bestellingenbestek. Het gebruik van het stockbestek dient natuurlijk afgewogen te worden t.o.v. de voor- en nadelen. Dit is een beoordelingskwestie.

Het grootste gedeelte van de budgettaire middelen voor de wegeninfrastructuur gaat naar het recurrent onderhoud en de modernisering van de wegeninfrastructuur. Daarenboven wordt een belangrijk gedeelte van de investeringskredieten voorbehouden aan een groot aantal lokale tussenkomsten van beperkte omvang voor de verbetering van de verkeersveiligheid en de leefbaarheid, voor de aanleg van fietsroutes, etc.

Dit is een politiek bewuste keuze. In de praktijk leidt dit onvermijdelijk tot een verhoogd gebruik van stockbestekken.

Dit neem niet weg dat in 2002 het aandeel van de bepaalde opdrachten in het totaal aanbestedingsbedrag van de werken van wegeninfrastructuur ongeveer 18,98 miljoen euro (of 765,6 miljoen BEF) bedraagt. Dat is een substantiële verhoging van het bedrag van de bepaalde opdrachten in vergelijking met de tabel p. 11 van het rapport van het Hof (6,94 miljoen euro of 280 miljoen BEF over 1,5 jaar). Deze tendens komt tegemoet aan de vraag van het Rekenhof.

Zoals blijkt uit de opmerkingen van het Bestuur is de statistische benadering en de conclusies die het Hof daaruit meent te moeten trekken niet van alle kritiek ontbloot.

De vraag stelt zich of overheidsopdrachten zich wel laten bestuderen in een statistische context.

Elke overheidsopdracht heeft een verschillende eigenheid, een aparte historie en afwikkeling.

Geen twee overheidsopdrachten van wegeninfrastructuur kennen hetzelfde verloop in het complexe geheel van een stadsgewest. De uitvoering van dergelijke overheidsopdrachten zijn immers onderhevig aan zowel factoren die gelegen zijn buiten het contractuele kader van de relatie aannemer-opdrachtgevend Bestuur als binnen de contractuele afwikkeling.

Elke aanneming dient dus beter apart op haar merites te worden beoordeeld, rekening houdend met de omstandigheden van het ogenblik.

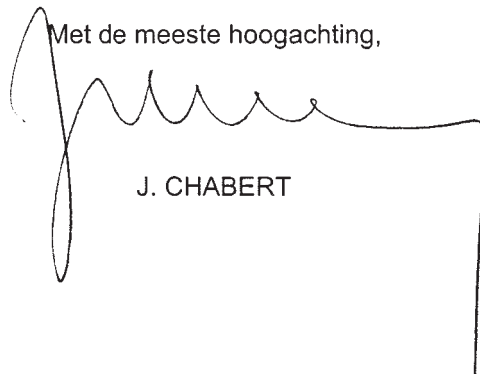
In dat verband lijkt het mij vanzelfsprekend dat de aanneming voor de heraanleg van de Hallepoort die tijdens de vorige legislatuur werd uitgevoerd, als voorbeeld wordt gesteld van een oneigenlijk en onaangepast gebruik van een stockbestek.

Bij de statistische berekening van het "afwijkingpercentage" werd geen rekening gehouden met de manier waarop de overschrijdingen zich hebben voorgedaan. Deze cijfers moeten dan ook met de nodige omzichtigheid en met het nodige voorbehoud en nuancering worden geïnterpreteerd zoals in het antwoord van het Bestuur en in onderhavig schrijven werd aangetoond.

Als besluit wil ik nogmaals wijzen op de gunstige evolutie die zich de laatste tijd voordoet waarbij de oligopolistische aard van de markt van de Brusselse wegenwerken van enkele jaren geleden doorbroken wordt door een reeks nieuwe aannemers.

De grote waarde van het rapport van het Hof ligt hierin dat het een basisdocument vormt voor een verdere dialoog tussen het Rekenhof en de Directie der Wegen, zodat deze laatste een blijvende kritische benadering van de gebruikte methodiek van de overheidsopdrachten zou blijven nastreven met het oog op een degelijke dienstverlening aan de burger met een optimale en efficiënte benutting van de begrotingskredieten.

Met de meeste hoogachting,



J. CHABERT



wettelijk depot	D/2003/1128/6
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat, 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	<a href="http://www.rekenhof.be">http://www.rekenhof.be</a>