

REKENHOF

Spoorwegveiligheid

Overheidsopdrachten

*Aanvullende bijdrage van het Rekenhof
aan het parlementair onderzoek van
de voorwaarden van de spoorwegveiligheid*

Brussel, januari 2011



REKENHOF

Spoorwegveiligheid

Overheidsopdrachten

*Aanvullende bijdrage van het Rekenhof
aan het parlementair onderzoek van
de voorwaarden van de spoorwegveiligheid*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 26 januari 2011*

Samenvatting

In antwoord op een vraag van de bijzondere commissie die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd aangesteld om de voorwaarden van de veiligheid van het spoorwegennet in België te onderzoeken naar aanleiding van het dramatisch treinongeval in Buizingen, heeft het Rekenhof in augustus 2010 een verslag over de spoorveiligheid gepubliceerd.

Bij brief, ontvangen op 9 november 2010, verzocht de voorzitter van die commissie het Rekenhof een bijkomende opdracht uit te voeren. Die bestond uit een analyse en een evaluatie van een aantal overheidsopdrachten, in samenhang met de keuzes voor bepaalde technologieën, die sinds 1982 werden gegund om de infrastructuur en het rollend materieel uit te rusten met automatische treinbeveiligingssystemen.

De vragen van de voorzitter van de commissie hadden betrekking op het beroep op de mededinging en de gelijke behandeling bij de keuze van de medecontractanten.

Dit verslag komt aan die vraag tegemoet.

In hoofdstuk 1 komen het wettelijk kader en de controleomgeving aan bod van de opdrachten die de maatschappijen van de NMBS-groep hebben gegund.

Hoofdstuk 2 preciseert de selectiecriteria van de zeven onderzochte overheidsopdrachten die door Infrabel of de NMBS werden gegund en die een globale financiële inzet van 180 miljoen euro vertegenwoordigen (zie overzichtstabel op pagina 19). Voor elk van die opdrachten werd een samenvattende fiche en een historische analyse gemaakt, en werden specifieke aandachtspunten vermeld.

Hoofdstuk 3 tot slot bevat de algemene conclusies van die analyse.

Met het oog op kwaliteitsvolle informatie heeft het Rekenhof een tegensprekelijke procedure over dit verslag gevoerd met de minister van Overheidsbedrijven, de FOD Mobiliteit en Vervoer en de maatschappijen van de NMBS-groep.

De toegezonden antwoorden werden in deze eindversie van het verslag verwerkt en toegevoegd als bijlage.

Inhoud

Inleiding	7
Hoofdstuk 1	
Controlekader	10
1.1 Beheerskader	10
1.2 Overheidsopdrachten	11
1.3 Interne controle op overheidsopdrachten	13
1.4 Extern toezicht op overheidsopdrachten van Infrabel en NMBS	14
1.4.1 College van commissarissen	14
1.4.2 Controle door de toezichthoudende overheid	14
1.4.3 Opvolging van de investeringen	15
Hoofdstuk 2	
Gunningsprocedure van zeven overheidsopdrachten	17
2.1 Selectie van overheidsopdrachten: situering binnen de strategie voor treinbeveiliging	17
2.2 Uitrusting van de infrastructuur met Eurobakens	22
2.2.1 Opdracht 811.411.016 Eurobakens	22
2.2.2 Aandachtspunten	25
2.3 EUROCAB-boorduitrustingen	29
2.3.1 Aanbesteding 8211.357 voor de levering van EUROCAB-uitrustingen	29
2.3.2 Aandachtspunten	31
2.4 Aanpassing van de TBL2-uitrustingen	32
2.4.1 Aanbesteding 8211.219 voor EuroTBL2	32
2.4.2 Aanbesteding 8211.415 voor vier uitrustingen ETCS + TBL1+	34
2.4.3 Aanbesteding 8211.415.06g voor 81 uitrustingen ETCS/STM TBL2 en TBL1+	36
2.4.4 Aandachtspunten	37
2.5 Boorduitrustingen EuroTBL1/TBL1+	39
2.5.1 Opdracht 8211.254 EuroTBL1	39
2.5.2 Aandachtspunten bij opdracht 8211.254	41
2.5.3 Opdracht 8211.372 TBL1+	42
2.5.4 Aandachtspunten bij opdracht 8211.372	44
Hoofdstuk 3	
Conclusies	45

Bijlage 1

Vraag van 24 november 2010 van het Rekenhof aan de gedelegeerde bestuurders van de NMBS-Holding, Infrabel en de NMBS

47

Bijlage 2

Antwoordbrieven

48

2.1	Antwoord van de NMBS-groep (ontvangen 17 december 2010)	48
2.2	Antwoord van de NMBS-Holding van 19 januari 2011	50
2.3	Antwoord van de minister van Overheidsbedrijven van 20 januari 2011	52
2.4	Antwoord van Infrabel van 20 januari 2011 (vertaling)	53
2.5	Antwoord van de NMBS van 20 januari 2011 (vertaling)	57
2.6	Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer van 21 januari 2011	61

Inleiding

Opdracht

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft in de plenaire zitting van 25 februari 2010 een bijzondere commissie aangesteld die de voorwaarden van de veiligheid van het spoorwegennet in België moet onderzoeken. Ze nam daartoe het initiatief naar aanleiding van het dramatisch treinongeval in Buizingen op 15 februari 2010.

De voorzitter van de commissie Spoorwegveiligheid heeft het Rekenhof bij brief van 10 maart 2010 gevraagd een bijdrage te leveren aan de werkzaamheden van de commissie. Het Rekenhof is op deze vraag ingegaan en heeft een aantal aspecten van de spoorwegveiligheid onderzocht. De resultaten van dat onderzoek werden op 11 augustus 2010 aan de commissie Spoorwegveiligheid bezorgd en werden tijdens een hoorzitting op 27 oktober 2010 verder toegelicht voor de leden van de commissie.

Bij brief, ontvangen op 9 november 2010, verzocht de voorzitter van de commissie Spoorwegveiligheid het Rekenhof een bijkomende opdracht uit te voeren. De opdracht bestond uit een analyse en een evaluatie van een aantal (vrij te bepalen) overheidsopdrachten, in samenhang met de keuzes voor bepaalde technologieën, die sinds 1982 werden gesloten om de infrastructuur en het rollend materieel uit te rusten met automatische treinbeveiligingssystemen.

De vragen van de voorzitter van de commissie hadden betrekking op het beroep op de mededinging en de gelijke behandeling bij de keuze van de medecontractanten.

Deze vragen vloeien voort uit het tussentijdse rapport van 5 oktober 2010 van de experts van de commissie waarin werd gesteld dat er indicaties zijn *die wijzen in de richting van een nauwe industriële en politieke vervlechting op het vlak van spoorweginvesteringen*.¹

Dit verslag vormt een aanvulling op de vier verslagen die het Rekenhof op verzoek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers had opgesteld:

- *De goede besteding van de rijksgelden door de NMBS* (mei 2001);
- *Naleving van de beheerscontracten door de NMBS, Infrabel en de NMBS Holding* (juli 2008);
- *Federale financiering van de opdrachten van openbare dienst van de NMBS, Infrabel en de NMBS Holding* (oktober 2008);
- *Spoorwegveiligheid* (augustus 2010).²

Onderzoeksmethode

Op basis van het eerder onderzoek van het Rekenhof, aangevuld met nieuwe documentenanalyse, werd een overzicht gemaakt van de bestuurlijke context waarin de voormalige NMBS en de NMBS-groep overheidsopdrachten aanbesteden en goedkeuren.

¹ Patrick Lafontaine, Bart Van der Hertten, Eddy Van de Voorde, *Spoorwegveiligheid in België. Van technologie naar een integrale veiligheidscultuur*, tussentijds rapport van 5 oktober 2010, p. 34.

² Deze vier verslagen zijn beschikbaar op www.rekenhof.be.

Op 24 november 2010 werd een missiebrief gestuurd naar de gedelegeerd bestuurders van de NMBS-groep (bijlage 1). Deze brief bevatte de vraag om een inventaris voor het Rekenhof op te stellen met sinds 1982 gegunde overheidsopdrachten die geheel of gedeeltelijk betrekking hadden op de studie, de ontwikkeling, de productie of de installatie van een automatisch treinbeveiligingssysteem. Het Rekenhof zou op basis van deze inventaris een aantal overheidsopdrachten selecteren voor verder onderzoek.

Op 17 december 2010 ontving het Rekenhof een brief, ondertekend door de drie voorzitters en de drie gedelegeerd bestuurders van de NMBS-groep (bijlage 2.1), waarin werd gesteld dat de maatschappijen zouden blijven meewerken aan de onderzoeksopdracht en de vertegenwoordigers van het Rekenhof de documenten in verband met de overheidsopdrachten ter plaatse zouden kunnen raadplegen. De gevraagde inventaris was echter niet bijgevoegd.

Het Rekenhof heeft dan ook zeven overheidsopdrachten geselecteerd op basis van de analyses die het eerder had uitgevoerd in het kader van de eerste opdracht waarmee de commissie Spoorveiligheid het Rekenhof had belast (hoofdstuk 3 van het verslag *Spoorwegveiligheid* van augustus 2010).

Binnen het korte tijdsbestek konden de overheidsopdrachten niet grondig worden geanalyseerd. Het onderzoek is dus in hoofdzaak gebaseerd op de beslissingen van de directiecomités en de raden van bestuur en op de verslagen en documenten van de dienst Interne Audit van de NMBS-groep over de betrokken overheidsopdrachten³. Ook werden enkele interviews afgenomen ter verduidelijking van bepaalde beslissingen of procedures.

Procedure

Om te waarborgen dat de informatie voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers van goede kwaliteit is, werd een ontwerpverslag gestuurd aan de minister van Overheidsbedrijven, de FOD Mobiliteit en Vervoer en de vennootschappen van de NMBS-groep.

De algemene vergadering van het Rekenhof heeft in dit verslag, goedgekeurd op 26 januari 2011, rekening gehouden met de ontvangen antwoorden. Ze werden toegevoegd als bijlage.

Tijdschema van de opdracht

9 november 2010	ontvangst brief van de voorzitter van de bijzondere commissie Spoorwegveiligheid
24 november 2010	verzending missiebrief van het Rekenhof aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de voorzitter van de bijzondere commissie Spoorwegveiligheid, de minister van Overheidsbedrijven, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer en de gedelegeerd bestuurders van de NMBS-Holding, Infrabel en de NMBS
17 december 2010	ontvangst antwoordbrief van de NMBS-groep

³ Met de "dienst Interne Audit" wordt de afdeling *Gecentraliseerde controle opdrachten/overeenkomsten* van de dienst Interne Audit bedoeld. Deze dienst behoort administratief tot de NMBS Holding.

- 12 januari 2011 verzending ontwerpverslag van het Rekenhof aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer, de gedelegeerd bestuurders van de NMBS-Holding, Infrabel en de NMBS en de minister van Overheidsbedrijven voor commentaar
- 19-21 januari 2011 ontvangst antwoorden van de NMBS-holding, de minister van Overheidsbedrijven, Infrabel, de NMBS en de FOD Mobiliteit en Vervoer
- 26 januari 2011 goedkeuring van het verslag door de algemene vergadering van het Rekenhof

Hoofdstuk 1 Controlekader

In dit hoofdstuk preciseert het Rekenhof het wettelijke kader en de controleomgeving voor de overheidsopdrachten die de ondernemingen van de NMBS-groep hebben gegund.

1.1 Beheerskader

De wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven definieert het beheers- en controlekader van de ondernemingen van de NMBS-groep⁴.

In het kader van de liberalisering van de markt van het spoorvervoer beoogt de wet een evenwicht tussen enerzijds de beheersautonomie van overheidsbedrijven en anderzijds de controle door de Staat die inherent is aan opdrachten van openbare dienst en aan de publieke financiering daarvan.

De publieke financiering van de ondernemingen van de NMBS-groep bedraagt nagenoeg 3 miljard euro per jaar. Bijna de helft daarvan bestaat uit participaties in het kapitaal van de betrokken ondernemingen, bedoeld om de investeringen te financieren. De opdrachten van openbare dienst en de financiering daarvan staan beschreven in de wet en in de bestuursovereenkomst tussen de Staat en het overheidsbedrijf.

De overheidsbedrijven mogen bijkomende activiteiten ontwikkelen in overeenstemming met hun sociale doelstelling en op voorwaarde dat die activiteiten de uitoefening van hun opdrachten van openbare dienst niet in het gedrang brengen⁵. De daden die ze stellen, worden als handelsverrichtingen beschouwd.

De *raad van bestuur*⁶ mag alles doen wat nodig of nuttig is om het sociaal oogmerk van het overheidsbedrijf te verwezenlijken. De raad ziet toe op het beleid van het directiecomité en kan zijn bevoegdheden aan dat directiecomité delegeren, met uitzondering van:

- de goedkeuring of wijziging van de bestuursovereenkomst;
- de vaststelling van het ondernemingsplan en van het algemeen beleid.

De raad van bestuur richt in zijn midden een benoemings- en bezoldigingscomité en ook een auditcomité op. Deze zullen de raad bijstaan en adviseren bij de uitoefening van zijn functies⁷. Voor de NMBS-Holding voorziet de wet ook in de oprichting van een strategisch comité⁸.

⁴ Daarvoor was de NMBS onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

⁵ Zie Rekenhof, *Spoorwegveiligheid, Bijdrage van het Rekenhof aan het parlementair onderzoek van de voorwaarden van de spoorwegveiligheid*, augustus 2010. In hoofdstuk 4 is een opsomming opgenomen van de opdrachten van openbare dienst.

⁶ Artikel 17 van de wet van 21 maart 1991.

⁷ Artikelen 210, 211, 227 en 228 van de wet van 21 maart 1991.

⁸ Artikel 161ter van de wet van 21 maart 1991.

Het *auditcomité* staat de raad van bestuur bij door financiële informatie te onderzoeken, met name de jaarrekeningen, het jaarverslag en de tussentijdse verslagen. Het auditcomité verifieert ook de betrouwbaarheid en de integriteit van de financiële verslagen over risicobeheer. Het evalueert en superviseert de interne controle binnen het bedrijf. Tot slot keurt het auditcomité het jaarlijkse auditprogramma goed en ziet het erop toe dat de aanbevelingen van de dienst Interne Audit worden opgevolgd.

Het *benoemings- en bezoldigingscomité* brengt advies uit over de kandidaturen die de gedelegeerd bestuurder voorstelt met het oog op de benoeming van de leden van het directiecomité. Het formuleert ook voorstellen aan de raad van bestuur over de bezoldiging en de voordelen die aan de leden van het directiecomité en de hogere kaderleden worden toegekend.

Het *directiecomité* is belast met het dagelijks bestuur van de onderneming en voert de beslissingen van de raad van bestuur uit⁹. Met uitsluiting van de bevoegdheden die de wet aan het directiecomité voorbehoudt, kan het bepaalde bevoegdheden delegeren aan één of meer van zijn leden of aan personeelsleden. Het directiecomité kan ook de subdelegatie van die bevoegdheden toestaan en het brengt de raad van bestuur op de hoogte van de toegekende bevoegdheidsdelegaties.

1.2 Overheidsopdrachten

In uitvoering van de Europese Richtlijn 2004/17/EG¹⁰, de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven en de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, kunnen twee categorieën van opdrachten worden onderscheiden binnen de ondernemingen van de NMBS-groep.

1° Opdrachten in verband met een opdracht van openbare dienst in het domein van het spoorvervoer

Deze opdrachten worden geregeld door de bepalingen in boek I, titel IV van de wet van 24 december 1993, die betrekking hebben op overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten, door het koninklijk besluit van 10 januari 1996¹¹ en door het koninklijk besluit van 26 september 1996¹².

⁹ Artikelen 162ter, 208 en 224 van de wet van 21 maart 1991.

¹⁰ Richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten.

¹¹ Koninklijk besluit betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten.

¹² Koninklijk besluit tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken.

2° *Opdrachten in verband met een puur commerciële activiteit in de sector van het spoorvervoer*¹³

Deze categorie van opdrachten wordt geregeld door de bepalingen van boek II van de wet van 24 december 1993, die betrekking hebben op de mededinging in het kader van de Europese Gemeenschap van bepaalde opdrachten voor aanname van werken, leveringen of diensten in de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten.

De opdrachten met betrekking tot de veiligheid van het spoornet die in dit verslag worden bestudeerd, behoren allemaal tot de eerste categorie. Het wettelijke kader van die opdrachten omvat de volgende essentiële bepalingen.

De aanbestedende overheid mag vrij een keuze maken tussen open procedures, beperkte procedures en onderhandelingsprocedures, in zoverre er een opdracht wordt uitgeschreven door middel van een open oproep. In dat kader is de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking dus een gewone procedure. Net als bij klassieke opdrachten mag de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking daarentegen enkel worden gebruikt in de bij wet opgesomde gevallen.

Met uitzondering van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, moet telkens vooraf een aankondiging verschijnen in het Bulletin der Aanbestedingen, ongeacht het bedrag van de opdracht. Bovendien moeten ook de bekendmakingverplichtingen op Europees niveau worden nageleefd als het geraamde bedrag exclusief btw gelijk is aan of hoger is dan 4.845.000 euro in het geval van werken en 387.000 euro in het geval van leveringen en diensten¹⁴.

Net als in het klassieke stelsel moeten de selectie van de kandidaten en de keuze voor een inschrijver gebaseerd zijn op vooraf vastgelegde en objectieve criteria.

De beginselen van de mededinging en van de gelijke behandeling van kandidaten en inschrijvers moeten vermijden dat één ervan wordt bevoordeeld. De wet op de overheidsopdrachten voorziet daartoe in een reeks verplichtingen en in het recht op informatie voor kandidaten en inschrijvers.

Een overheidsopdracht doorloopt drie grote fases. Eerst is er de voorbereidende fase waarin het dossier wordt samengesteld, het bijzonder bestek wordt opge maakt en een gunningswijze wordt gekozen. Daarna volgen het beroep op de mededinging, het onderzoek van de kandidaturen en het gunnen van de opdracht. Tot slot kan de opdracht worden uitgevoerd. De overheidsopdrachten van Infrabel en van de NMBS worden tijdens die verschillende fases ook omkaderd door specifieke interne en externe controles.

Naast die controles bestaan er ook nog diverse verzetsmiddelen voor personen die zich benadeeld achten door handelingen die in het kader van een overheidsopdracht werden gesteld.

De administratieve handelingen die worden gesteld tijdens de procedure voor het gunnen van een opdracht (ook de beslissing tot gunning) kunnen voor de Raad van State worden gebracht met het oog op opschorting of vernietiging.

De hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde zijn op elk moment van de procedure bevoegd om zich uit te spreken over handelingen die werden gesteld om een subjectief recht te vrijwaren of om een schadevergoeding te verkrijgen.

¹³ Bv. de aankoop van rollend materieel voor het internationaal vervoer van reizigers.

¹⁴ Die bedragen zijn van toepassing sinds 1 januari 2010.

1.3 Interne controle op overheidsopdrachten

In de drie ondernemingen van de NMBS-groep is de interne controle op de diverse fases van een overheidsopdracht in handen van:

- de departementen van de onderneming;
- de dienst Interne Audit;
- de financiële dienst;
- de autoriteit (raad van bestuur, directiecomité...) die de bevoegdheid bezit om opdrachten goed te keuren.

De afdeling "Gecentraliseerde controle opdrachten/overeenkomsten" van de dienst Interne Audit van de NMBS-Holding biedt ondersteuning bij het beslissingsproces door vooraf advies te formuleren over de overheidsopdrachten van de drie ondernemingen van de NMBS-groep¹⁵.

Het voorafgaand advies¹⁶ van de dienst Interne Audit van de NMBS-Holding is vereist bij de goedkeuring van:

- de gunningswijze van een opdracht waarvan het geraamde bedrag hoger is dan 750.000 euro voor werken en 250.000 euro voor leveringen en diensten;
- de gunning en verlenging van opdrachten waarvan het bedrag hoger is dan 750.000 euro in het geval van werken en hoger dan 250.000 euro in het geval van leveringen en diensten¹⁷.

Als er bijkomende uitgaven zijn in het kader van een opdracht die al werd aangegaan, is het advies van de dienst Interne Audit ook vereist als de gecumuleerde bedragen oplopen tot meer dan 25% van het initiële bedrag.

Dat voorafgaand advies heeft onder meer betrekking op de overeenstemming van de opdracht met de overheidsopdrachtwetgeving. Het advies is gericht aan de autoriteit die beslissingsbevoegdheid bezit (general manager, directeur-generaal, gedelegeerd bestuurder, bestuursorganen). Het is opgenomen in een verslag met bevindingen en aanbevelingen.

Naast het advies van de dienst Interne Audit moeten de toewijzingsdossiers van opdrachten ook het volgende bevatten:

- een internecontroledocument dat de gegrondheid van de opdracht motiveert, alsook de gekozen gunningswijze in het geval van een beperkte procedure of een onderhandelingsprocedure;
- het akkoord van de "interne klant" en/of van de "technisch beheerder van de te verwerven producten" voor wie de werken, leveringen of diensten zijn bestemd.

Zodra de dienst Interne Audit een voorafgaand advies heeft uitgebracht, worden de opdrachten gegund bij of krachtens een beslissing van de raad van bestuur van het overheidsbedrijf¹⁸.

¹⁵ De dossiers die verband houden met de kernopdrachten van de infrastructuurbeheerder (cf. punt 4 tot 6 van artikel 5 van de wet van 21 maart 1991) behoren echter exclusief tot het actieterrein van de dienst *Legal Affairs* van Infrabel.

¹⁶ De opdracht van voorafgaand advies, uitgeoefend door een dienst gespecialiseerd in overheidsopdrachten, bestond al ten tijde van de voormalige NMBS.

¹⁷ Bij dossiers van opdrachten waarvoor geen voorafgaand advies vereist is, voert de dienst Interne Audit van de NMBS-Holding naderhand een onderzoek uit door middel van steekproeven op basis van maandelijksse lijsten.

¹⁸ Artikel 11, §2, van de wet van 21 maart 1991.

De raad van bestuur van elk van de drie ondernemingen van de NMBS-groep heeft een intern reglement goedgekeurd dat de bevoegdheidsdelegaties en -sub-delegaties bepaalt die van toepassing zijn op opdrachten voor de aanneming van werken, leveringen of diensten.

1.4 Extern toezicht op overheidsopdrachten van Infrabel en NMBS

1.4.1 College van commissarissen

Artikel 25, § 1, van de wet van 21 maart 1991 draagt de controle op de financiële toestand, de jaarrekeningen en de regelmatigheid – vanuit het oogpunt van de wet en de statuten – van de in de jaarrekening weer te geven verrichtingen op aan een *college van commissarissen*.

Dat college telt vier commissarissen waarvan er twee door het Rekenhof worden benoemd onder de leden van het Rekenhof. De andere twee worden door de algemene vergadering van aandeelhouders benoemd onder de leden van het Instituut der Bedrijfsrevisoren.

In uitvoering van de artikelen 25, § 7, en 27, § 3, van de wet van 21 maart 1991, kan het Rekenhof door bemiddeling van zijn vertegenwoordigers in het college van commissarissen een controle ter plaatse organiseren van de rekeningen en verrichtingen die betrekking hebben op de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst.

1.4.2 Controle door de toezichthoudende overheid

De NMBS-Holding is onderworpen aan de controlebevoegdheid van de minister die verantwoordelijk is voor de spoorwegen. Het toezicht over de NMBS wordt uitgeoefend door de minister bevoegd voor de overheidsbedrijven. Infrabel ten slotte staat onder de gezamenlijke controle van de minister van Overheidsbedrijven en van de minister die het spoorvervoer reguleert (momenteel is dat de eerste minister, bijgestaan door de staatssecretaris voor Mobiliteit)¹⁹.

Die controlebevoegdheid wordt uitgeoefend via een *regeringscommissaris*²⁰. Hij wordt uitgenodigd op alle vergaderingen van de raad van bestuur, van het auditcomité en van het directiecomité. Hij heeft raadgevende stem.

De regeringscommissaris brengt verslag uit aan de minister. Daarnaast rapporteert hij aan de minister van Begroting over de beslissingen van de beheersorganen die een impact hebben op de algemene uitgavenbegroting.

De opdracht van de regeringscommissaris is omschreven in de wet van 21 maart 1991. Hij moet waken over de naleving van de wet, het organiek statuut van het bedrijf en de beheersovereenkomst. Hij ziet erop toe dat het beleid van de onderneming haar taken van openbare dienst niet in het gedrang brengt.

De regeringscommissaris heeft het recht om binnen een termijn van vier dagen bij de minister beroep aan te tekenen tegen elke beslissing die hij strijdig acht met de wet, het organiek statuut van het bedrijf en de beheersovereenkomst. Dat beroep werkt opschortend.

De minister kan in dat geval de beslissing vernietigen binnen acht dagen. Doet hij dat niet, dan krijgt de beslissing een definitief karakter.

¹⁹ Artikel 162nonies van de wet van 21 maart 1991 voor de NMBS-Holding, artikel 213 voor Infrabel en artikel 230 voor de NMBS.

²⁰ Er is een regeringscommissaris per toezichthoudende minister. Bij Infrabel zijn er dus twee regeringscommissarissen.

1.4.3 Opvolging van de investeringen

De investeringen van de drie door de Staat gefinancierde vennootschappen van de NMBS-groep worden vastgelegd in meerjarenplannen die de regering goedkeurt. De betrokken maatschappijen zetten die meerjarenplannen elk jaar om in een jaarlijks investeringsprogramma.

De directie Spoorvervoer van de FOD Mobiliteit en Vervoer staat in voor de opvolging en de controle van de uitvoering van die investeringen. De opeenvolgende beheersovereenkomsten die de Staat en de voormalige NMBS, en vervolgens de verschillende bedrijven van de NMBS-groep met elkaar hebben gesloten, bepalen de nadere regels van die controle.

De geplande investeringen worden vastgelegd in een programma met de investeringsbeslissingen. Vroeger onderwierp de directie Spoorvervoer elke beslissing aan de zogeheten groenlichtprocedure. Dat "groen licht" werd gegeven na afloop van een controle waarbij werd nagegaan of de investering in aanmerking kwam (overeenstemming met de plannen en programma's) en of de wetgeving op de overheidsopdrachten was nageleefd.

Elk dossier over een overheidsopdracht moest stavingsstukken bevatten (keuze van de gunningsprocedure, bijzonder bestek, verslag over de analyse van de offertes, beslissing tot gunning van de opdracht, ...). Volgt er geen advies binnen dertig dagen, dan wordt de beslissing van de administratie geacht gunstig te zijn.

Elke overtreding op die procedure leidde in principe tot het onontvankelijk verklaren van de vraag om de Staat de kosten te doen dragen van de investering, met als gevolg dat de betrokken onderneming de investering met eigen middelen moest financieren.

Eenmaal het contract genotificeerd, bestond de door de administratie uitgevoerde controle uit een opvolging van de uitgaven en uit terreininspecties.

De beheersovereenkomsten die sinds 2005 werden gesloten, volgden op de opsplitsing van de voormalige NMBS, voorzien in een evoluerende rol voor de directie Spoorvervoer. Er werd geleidelijk afgestapt van de controleprocedure van het "groen licht" en er kwamen een opvolging en een controle van de investeringsplannen en investeringsprogramma's via collectieve dossiers per project.

Deze evolutie moet in de volgende context worden gezien:

- de dienstverlening aan de gemeenschap hangt meer af van de afwerking van een project in zijn geheel dan van elk individueel contract;
- de overheidsopdrachten worden gecontroleerd door de dienst Interne Audit van de NMBS-groep en door het college van commissarissen;
- de beheersorganen onderzoeken de belangrijke overheidsopdrachten en de regeringscommissaris woont die vergaderingen bij;
- de directie Spoorvervoer beschikt over onvoldoende personeel om het hoofd te bieden aan alle uitdagingen die zich aandienen²¹.

Die factoren, alsook het feit dat het "groen licht" slechts zelden werd geweigerd, verklaren waarom deze controle stapsgewijze werd verlaten ten voordele van een actievere rol van de directie Spoorvervoer in de opstelling van de investeringsplannen en -programma's en de opvolging van de projecten.

Er werd een overgangsfase ingesteld die liep tot 31 december 2008.

²¹ Het Rekenhof had al op die toestand gewezen in zijn vorige rapporten van mei 2001, juli 2008 en augustus 2010.

In de nieuwe controleprocedure vormen de projectdossiers en de collectieve dossiers²² zowel een instrument voor de interne opvolging door de betrokken diensten van de ondernemingen van de NMBS-groep als een opvolgings- en controle-instrument voor de Staat. Om de drie maanden sturen Infrabel en de NMBS de projectdossiers en de collectieve dossiers aan de administratie.

Na elke driemaandelijke actualisering van de dossiers bezorgt de FOD Mobiliteit en Vervoer een stand van zaken van de diverse projecten aan de minister van Overheidsbedrijven.

De FOD wil nu meer aandacht besteden aan de opstelling van de meerjarenplannen en instrumenten invoeren waarmee objectief prioriteit kan worden toegekend aan elke investering.

²² Projectdossiers betreffen projecten die op een bepaalde datum moeten zijn beëindigd. Collectieve dossiers hebben een continu karakter.

Hoofdstuk 2

Gunningsprocedure van zeven overheidsopdrachten

2.1 Selectie van overheidsopdrachten: situering binnen de strategie voor treinbeveiliging

Context

De vraag die de bijzondere commissie Spoorwegveiligheid aan het Rekenhof richtte om een onderzoek te voeren naar bepaalde overheidsopdrachten sluit aan bij de verslagen van de experts aan wie zij een mandaat heeft verleend.

In hun tussentijdse rapport²³ formuleren de experts de hypothese dat de vertraging die België heeft opgelopen op het vlak van de automatische bescherming van de treinen zou kunnen worden verklaard door het systematisch willen ontwikkelen van een specifieke Belgische oplossing.

Volgens de experts heeft het ontbreken van internationale mededinging België de tijdswinst ontnomen die zou zijn voortgevloeid uit de keuze voor een reeds ontwikkeld systeem, alsook de financiële winst ten gevolge van het schaalvoordeel.

Vanuit dat oogpunt heeft het Rekenhof een selectie van overheidsopdrachten met betrekking tot de spoorveiligheid onderzocht, en meer bepaald in het licht van de principes van mededinging en gelijke behandeling.

De volgende aspecten konden niet worden onderzocht gezien de uitvoeringstermijn voor deze opdracht:

- de intellectuele eigendom van de diverse automatische treinbeveiligingsystemen en de daaraan verbonden exclusiviteitsrechten of royalties;
- de eventuele gevolgen die de splitsing op 1 januari 2005 van de voormalige NMBS in drie entiteiten heeft gehad voor het beheer van de overheidsopdrachten;
- de financiële impact van het verlies van Europese subsidies als gevolg van het feit dat werd gekozen voor een systeem dat niet beantwoordt aan de Europese standaard voor interoperabiliteit.

Beperkte mededinging

De spoorweguitrustingen vereisen dure ontwikkelingen die een hinderpaal zijn voor een ruime mededinging. De ondernemingen die op die markt actief zijn, bevinden zich in een positie van oligopolie.

Vóór de Europese liberaliseringverplichtingen, bevatten de nationale reglementeringen bovendien bijzondere technieken die van aard waren de nationale industrieën te bevoordelen of te beschermen. In de loop van de jaren heeft deze situatie in elk land nauwe banden doen ontstaan tussen de industrieën actief in spoorinfrastructuur en de spoorwegmaatschappijen. De ontwikkeling van een open en concurrentiële Europese markt heeft onder meer als doel de competitiviteit van deze industrieën op wereldschaal te ontwikkelen²⁴.

²³ Patrick Lafontaine, Bart Van der Hertten, Eddy Van de Voorde, *Spoorwegveiligheid in België, Van technologie naar een integrale veiligheidscultuur*, tussentijds rapport van 5 oktober 2010, p. 33.

²⁴ Zie o.a. de consideransen van Richtlijn 96/48/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem.

Wat de Belgische markt betreft, kozen Infrabel en de NMBS in hoofdzaak voor Alstom, Siemens en Bombardier. Deze ondernemingen maken deel uit van internationale groepen en hebben vestigingen in België.

In 1989 heeft de groep Alstom, die wereldwijd actief is in de spoorwegsector, Acec geïntegreerd (dat Alstom Belgium is geworden). De groep beschikt in Charleroi over een competentiecentrum voor spoorweginfrastructuur.

Siemens België, een filiaal van de groep Siemens AG, heeft zijn zetel in Brussel en is ingeplant in de drie gewesten van het land.

Bombardier Transportation Belgium is een filiaal van de groep Bombardier dat sinds 1988 "La Brugeoise et Nivelles" vervangt. De site in Nijvel werd in 1989 gesloten. De site in Brugge is gespecialiseerd in materieel voor spoorwegvervoer.

Deze ondernemingen zijn nu eens concurrenten, dan weer partners. Zo had de voormalige NMBS in 2002, bij het verstrijken van de kaderovereenkomsten die in 1992 werden afgesloten met Acec en Siemens voor de uitrusting van de signalisatiecabines, een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking aangevat met deze twee ondernemingen. Naar aanleiding daarvan hebben zij een tijdelijke vereniging opgericht die de nieuwe opdracht heeft verworven.

Zo werd ook de opdracht die in 2002 werd uitgeschreven voor de uitrusting van de lijnen L3 en L4 met ETCS 2, gegund aan een tijdelijke vereniging bestaande uit de ondernemingen Alstom, Siemens en andere kleinere Belgische ondernemingen.

Methodologie

Rekening houdend met de korte termijn voor de uitvoering van deze opdracht als gevolg van het tijdschema van de bijzondere commissie Spoorwegveiligheid, heeft het Rekenhof voor de volgende methodologie geopteerd:

- 1° aan de ondernemingen van de NMBS-groep een lijst met gestructureerde informatie vragen over alle overheidsopdrachten in verband met spoorwegveiligheid die sinds 1982 werden gegund;
- 2° een aantal overheidsopdrachten selecteren in overleg met de experts van de bijzondere commissie.

De NMBS-groep stelde het Rekenhof geen inventaris van aanbestedingen met betrekking tot de spoorwegveiligheid ter beschikking²⁵. De ondernemingen van de NMBS-groep hebben de vertegenwoordigers van het Rekenhof verzocht de documenten betreffende het geheel van de betrokken overheidsopdrachten ter plaatse te raadplegen en erop toe te zien dat de commerciële belangen van de betrokken firma's niet zouden worden geschaad²⁶.

Het Rekenhof heeft zich voor de selectie van de aanbestedingen die in dit hoofdstuk worden onderzocht, gebaseerd op de strategische beslissingen die sinds 1999 over de treinbeveiligingssystemen werden genomen²⁷. Er worden zeven overheidsopdrachten, voortvloeiend uit deze beslissingen, geanalyseerd.

²⁵ Zie de inleiding bij dit verslag.

²⁶ Zie het antwoord van de NMBS-groep als bijlage 2.1.

²⁷ Zie Rekenhof, *Spoorwegveiligheid, Bijdrage van het Rekenhof aan het parlementair onderzoek van de voorwaarden van de spoorwegveiligheid*, augustus 2010, punt 3.2.1, p. 48-51.

Omdat de strategische beslissingen in verband met de spoorwegveiligheid sinds 1999 enkele malen grondig werden bijgesteld, werden ook de aanbestedingen voor de levering en plaatsing van veiligheidsuitrusting vaak bijgestuurd of opgeschort.

Hieronder worden de zeven geselecteerde aanbestedingen kort toegelicht en geplaatst binnen het kader van de opeenvolgende strategische beslissingen. Vanaf punt 2.2 volgt een uitvoerigere analyse van de aanbestedingen.

Deze aanbestedingen werden om de volgende redenen geselecteerd:

- Ze zijn voldoende recent om een impact te hebben op de infrastructuur, het rollend materieel en de automatische treinbeveiligingssystemen van vandaag.
- Het onderzoek ervan breidt een verlengstuk aan de analyse van het ETCS-project die het Rekenhof in augustus 2010 publiceerde in het rapport Spoorwegveiligheid.
- Het totale financiële gewicht ervan bedraagt ongeveer 180 miljoen euro.
- De keuze van deze overheidsopdrachten werd gevalideerd door de coördinator van het college van experts van de commissie Spoorwegveiligheid tijdens een vergadering met de auditeurs van het Rekenhof.

Deze opdrachten hebben daarnaast als gemeenschappelijke karakteristiek dat ze zijn onderworpen aan de bepalingen van boek I, titel IV, van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten (in werking getreden op 1 mei 1997). Vanwege het geraamde bedrag ervan, zijn ze onderworpen aan de verplichting van Europese bekendmaking.

Naar aanleiding van het onderzoek ervan is gebleken dat voor geen enkele van die opdrachten het groen licht is geweigerd in het kader van de tenlasteneming van de investeringen door de Staat.

Overzicht van de geselecteerde aanbestedingen

Aanbesteding	Voorwerp	Procedure	Medecontractant	Bedrag (euro)
81.411.016	Eurobakens	OMB	Siemens	130.400.000
8.211.357	Eurocab-uitrustingen	OMB	niet gegund	
8.211.219	EuroTBL2	OMB	Alstom	1.717.660
8.211.415	4 boorduitrustingen ETCS + TBL1+	OZB	niet gegund	
8211.415.06g	81 boorduitrustingen ETCS/STM TBL2 et TBL1+	OZB	Alstom	18.763.500
8.211.254	Boorduitrustingen EuroTBL1/TBL1+	OMB	Alstom	12.079.000
8.211.372	Boorduitrustingen TBL1+	OMB	Alstom	18.526.000

(OMB = onderhandelingsprocedure met bekendmaking, OZB = onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking)

Algemeen overzicht

1. **Aanbesteding N° 81.411.016** voor de uitrusting van 4000 ERTMS/ETCS niveau 1-seinen (Eurobakens)

De oorsprong van deze aanbesteding is de beslissing van de raad van bestuur van de NMBS van 17 december 1999 om ETCS in te voeren op het hele Belgische spoornet. Op 5 september 2000 keurde het beperkt comité²⁸ de gunningswijze voor de levering van ETCS-uitrusting voor de infrastructuur goed.

Tijdens de raden van bestuur die volgen op het treinongeval bij Pécrot (29 maart 2001 en 27 april 2001) beslist de NMBS om het ETCS-project bij te sturen. Dit had vooral implicaties voor de uitrusting van het rollend materieel. Wat de gronduitrusting betreft, blijft het materieel identiek (Eurobakens).

In zijn vergaderingen van 23 februari 2006 en 30 maart 2006 beslist de raad van bestuur van Infrabel om het ETCS-project nogmaals bij te sturen. ETCS wordt beperkt tot wat op korte termijn strikt noodzakelijk is om te voldoen aan de Europese Richtlijn over interoperabiliteit. Met het systeem TBL1+ wil Infrabel op de rest van het net de veiligheid snel en aanzienlijk verhogen²⁹. Ten gevolge van deze beslissing moest deze aanbesteding, die toen nog steeds in de fase van onderhandelingen zat, worden bijgestuurd.

2. **Aanbesteding N° 8211.357** voor de aankoop van 360 EUROCAB-uitrustingen

Ook deze aanbesteding vloeit voort uit de beslissing van de raad van bestuur van de NMBS van 17 december 1999 om ETCS in te voeren op het hele Belgische spoornet. De ETCS-uitrusting waarin men voorziet voor de recente krachtvoertuigen (1980 en later) die niet met TBL2 zijn uitgerust, wordt EUROCAB genoemd.

Als in 2001 wordt beslist om het ETCS-project bij te sturen, verandert dit niets aan de keuze voor EUROCAB voor 607 dergelijke voertuigen.

Op 1 oktober 2004 beslist de raad van bestuur van de NMBS om de onderhandelingsprocedure te beginnen voor de levering van deze uitrustingen voor 360 voertuigen in plaats van voor de geplande 607, om binnen het beschikbare budget te blijven.

3. **Aanbesteding N° 8211.219** voor de levering van het systeem EuroTBL2, **aanbesteding N° 8211.415** voor de levering van vier uitrustingen ETCS + TBL1+ (voor twee locomotieven T13 en twee stuurrijtuigen I 11 BDx) en **aanbesteding N° 8211.415.06g** voor de levering van 81 uitrustingen ETCS/STM TBL2 en TBL1+ voor de 60 locomotieven T13 en de 21 stuurrijtuigen I 11

Aanbesteding N° 8211.219 gebeurde eveneens in uitvoering van de beslissing van de raad van bestuur van de NMBS van 17 december 1999 om ETCS in te voeren op het hele Belgische spoornet. De al geïnstalleerde TBL2-uitrustingen moesten worden aangepast om ze compatibel te maken met de ETCS-infrastructuur (EuroTBL2). Het beperkt comité van 5 september 2000 keurde de gunningswijze goed.

²⁸ Bij de voormalige NMBS was het beperkt comité samengesteld uit leden van de raad van bestuur en leden van het directiecomité. Dit comité werd opgeheven bij het ontstaan van de drie nieuwe spoorwegmaatschappijen.

²⁹ Het betreft het systeem Transmissie-Baken-Locomotief. Voor de verschillende automatische treinbeveiligingssystemen, zie Rekenhof, *Spoorwegveiligheid, Bijdrage van het Rekenhof aan het parlementair onderzoek van de voorwaarden van de spoorwegveiligheid*, augustus 2010, punt 2.2.1, p. 29-31.

Op 12 januari 2007 beslist de raad van bestuur van de NMBS om deze opdracht voorlopig te bevriezen en dit materieel versneld uit te rusten met ETCS. Dit leidt tot aanbesteding N° 8211.415.06g voor de levering van 81 uitrustingen ETCS/STM TBL2 en TBL1+ voor de 60 locomotieven T13 en de 21 stuurrijtuigen I 11.

Aanbesteding N° 8211.415 voor de levering van vier uitrustingen ETCS + TBL1+ (voor twee locomotieven T13 en twee rijtuigen I 11 BDx) wordt mee in het onderzoek van het Rekenhof opgenomen omdat deze opdracht aan de basis lag van enerzijds het bevriezen, en later stopzetten, van aanbesteding N° 8211.219 voor EuroTBL2, en anderzijds de aanbesteding N° 8211.415.06g voor de levering van 81 uitrustingen ETCS/STM TBL2 en TBL1+ voor de 60 locomotieven T13 en de 21 stuurrijtuigen I 11.

4. **Aanbesteding N° 8211.254** voor de aankoop van EuroTBL1-uitrustingen (later TBL1+) en **aanbesteding N° 8211.372** voor de aankoop van 956 TBL1+ uitrustingen

Aanbesteding N° 8211.254, beslist door het beperkt comité op 10 juli 2001, gaat terug op de beslissingen van de raden van bestuur die volgen op het treinongeval bij Pécrot om het ETCS-project bij te sturen. Wat het rollend materieel betreft, kiest de NMBS voor een intermediaire fase, waarin de krachtvoertuigen die nog uitgerust zijn met het TBL-systeem, worden voorzien van een nieuwe boorduitrusting zodat ze de seinen van de ETCS-bakens kunnen ontvangen. De oudere voertuigen die tot 2010 en later in dienst moeten worden gehouden, worden uitgerust met EuroTBL1 om zo de STOP-functie te ontwikkelen op een maximum aan treinverkeer.

Verwijzend naar de keuze van Infrabel van begin 2006 voor TBL1+, stuurt ook de raad van bestuur van de NMBS op 5 mei 2006 de plannen bij. Het hele park (uitgezonderd de voertuigen uitgerust met TBL2) moet snel worden overgeschakeld naar TBL1+. Hiervoor wordt aanbesteding N° 8211.254 heronderhandeld en wordt een bijkomende bestelling geplaatst via aanbesteding N° 8211.372.

2.2 Uitrusting van de infrastructuur met Eurobakens

2.2.1 Opdracht 811.411.016 Eurobakens

Uitrusting van de infrastructuur met Eurobakens		
Onderhandelingsprocedure met bekendmaking		
17/12/1999	RB	ETCS-plan
05/09/2000	BC	keuze van de procedure
20/03/2001		publicatie in Publicatieblad van de Europese Unie
23/03/2001		publicatie in Bulletin der Aanbestedingen
27/04/2001	RB	beslissing invoeging van een tussenfase Euro TBL
21/08/2001	DC	eerste bijzonder bestek van de technische voorstudie goedgekeurd en naar de vijf weerhouden kandidaten gezonden
18/06/2002		geen enkele offerte voldoet aan de eisen, de eisen worden versoepeld en de offertes kunnen worden verbeterd
02/10/2002		evaluatieverslag van de offertes
03/01/2003		selecteren van twee concurrenten
16/06/2003		verzending tweede bestek (realisatie van prototypes)
02/12/2005		verzending derde bestek aan de mededingers
23/02/2006	RB	beslissing om het systeem TBL1+ te ontplooiën (bestelling van series)
27/03/2006		ontvangst van de offertes
21/04/2006		verzending aangepast bestek
05/12/2006		ontvangst van de offertes
12/05/2006		ontvangst van de BAFO (<i>best and final offers</i>)
16/05/2006		voorafgaand advies van de IA
22/05/2006	RB	gunning van de opdracht
Medecontractant		Siemens
Aanvankelijke raming		51.390.000 euro
Bedrag van de opdracht		130.400.000 euro (uitbreiding van de opdracht aan corridor C)

(RB: raad van bestuur, BC: beperkt comité, DC: directiecomité, IA: Interne Audit)

Historische analyse

Op 17 december 1999 nam de voormalige NMBS de beslissing om een systeem voor continue controle van de snelheid van de treinen op heel het net te ontplooiën, op basis van een nationaal systeem TBL2 en van ETCS.

Op 5 september 2000 besliste het beperkt comité een onderhandelingsprocedure in drie fasen te volgen voor de uitrusting van de infrastructuur:

- 1) de verwezenlijking van een technische voorstudie gebaseerd op een eerste bestek;
- 2) het vervaardigen van een prototype overeenkomstig een tweede bestek en de homologatie ervan door een gecertificeerde instelling;

- 3) de bestelling in serie van de seinen om de infrastructuur uit te rusten op basis van een derde bestek.

Nadat de aankondiging van opdracht was verschenen, besliste de raad van bestuur een tussenfase in te voegen waarin het oudste rollend materieel, dat niet was uitgerust met TBL2, zou worden voorzien van nieuw materieel EuroTBL. Er moest dus software worden ontwikkeld voor de bakens om naast de ETCS-boodschap ook een nationale boodschap EuroTBL te versturen.

Het bijzonder bestek van de voorstudie werd toegezonden aan de vijf in aanmerking komende firma's: Alstom, Siemens, Adtrantz Daimler Chrysler (Stockholm), CSEE Transport (Les Ulis, Frankrijk) en Westinghouse Signal (Wiltshire, Verenigd Koninkrijk). Deze laatste firma werd geschrapt omdat ze haar ontwerp buiten de vastgelegde termijnen had toegezonden.

Uit een eerste onderzoek van de offertes bleek dat geen enkele van de vier voldeed aan de essentiële eisen. De evaluatiemethode werd vervolgens versoepeld. In deze fase moesten de offertes niet meer voldoen aan alle essentiële eisen om in aanmerking te worden genomen. De voorgelegde ontwerpen werden bovendien verbeterd.

Met het oog op voldoende concurrentie moesten drie kandidaten worden geselecteerd en, indien nodig, moest een nieuwe concurrent worden uitgenodigd³⁰. De NMBS beslist echter slechts twee offertes te volgen, waarvoor ze een personeelsgebrek inroept. Het evaluatieverslag waarin wordt geconcludeerd om de twee best gerangschikte offertes (CSEE Transport en Siemens) in aanmerking te nemen, wordt goedgekeurd³¹.

CSEE Transport wordt vervangen door een firma van dezelfde internationale groep, nl. Ansaldo Segnalamento Ferroviario (Italië).

In 2003 en 2004 ontwikkelen de concurrenten hun technische oplossingen.

In tegenstelling tot de planning beslist Infrabel op 2 december 2005 het derde bijzonder bestek (serie) toe te zenden aan de twee concurrenten, terwijl de prototypes nog niet waren gehomologeerd.

De eerste offertes worden alle twee niet-conform verklaard. Ondertussen besliste de raad van bestuur van Infrabel op 23 februari 2006 een nieuw systeem te kiezen, TBL1+, en ETCS vertraagd te ontplooiën.

Op 21 april 2006 wordt een gewijzigd bijzonder bestek aan de twee firma's toegezonden:

- de opdracht die betrekking had op 2500 seinen, wordt uitgebreid tot 4000 seinen;
- de contractuele en technische voorwaarden van het bijzonder bestek worden aangepast;
- er zal een forfaitaire vergoeding van 2 miljoen euro ter dekking van de onderzoekskosten worden gestort aan de firma die de opdracht niet krijgt³².

³⁰ Beslissing van het beperkt comité van 5 september 2000.

³¹ De beslissing om de twee best gerangschikte kandidaten in aanmerking te nemen werd op 3 januari 2003 genomen door de directeur-generaal van de directie Infrastructuur en Onderhoud van de voormalige NMBS, op basis van een evaluatieverslag dat zijn diensten op 17 oktober 2002 hadden opgesteld. De raad van bestuur van Infrabel valideerde deze beslissing bij de gunning van de opdracht op 22 mei 2006.

³² Het bijzonder bestek bepaalde dat aan de tweede gerangschikte inschrijver 30% van de opdracht zou worden gegund voor zover het prijsverschil kleiner zou zijn dan 15%. Het verdelen van de opdracht waardoor de leveranciers niet van schaalvoordelen zouden hebben genoten, zou tot bijkomende kosten hebben geleid.

In dat bestek wordt bepaald dat de prototypes moeten worden gehomologeerd vóór de bestelling.

In de eerste twee etappes (technische studie en prototype) werden de prijs en de leveringstermijn als gunningscriteria gehanteerd. Het bijzonder bestek voor de derde etappe (bestelling van de seinen) preciseert dat de prijs en de werkingskosten voor Infrabel de enige gunningscriteria zijn.

De eindprijs van Ansaldo belooft 92,5 miljoen euro en die van Siemens 95,55 miljoen. De door Infrabel geraamde exploitatiekosten over twintig jaar belopen respectievelijk 17,81 miljoen euro voor de offerte van Ansaldo en 11,33 miljoen euro voor de offerte van Siemens.

Uit de optelsom van die twee bedragen blijkt dat de offerte van Siemens de voordeligste is, met een totaal bedrag van 106,88 miljoen euro terwijl dat totaal voor Ansaldo 110,31 miljoen euro bedraagt. De opdracht wordt dus gegund aan Siemens.

Uitbreiding van de opdracht naar de uitrusting van corridor C

Op 9 juli 2009 beslist de raad van bestuur van Infrabel dat corridor C³³ met ETCS zal worden uitgerust in het kader van een uitbreiding van de initiële opdracht met betrekking tot de uitrusting met 4000 seinen.

In 2008 had de Europese Commissie reeds het principe van een toelage voor een bedrag van 36,4 miljoen euro goedgekeurd, aangezien voor alle grote prioritaire assen dergelijke toelagen werden toegekend.

In het directiecomité van 23 juni 2009 wordt de keuze voor een aanpassing van het lopende contract met Siemens gemotiveerd op basis van de volgende elementen:

- door een beroep te doen op één leverancier kan de compatibiliteit van het materieel over heel de lijn worden gewaarborgd;
- Siemens is de enige die interfaces kan leveren die compatibel zijn met het seinsysteem in de cabines;
- een voorwaarde voor de storting van de Europese subsidies is dat de termijnen moeten worden nageleefd. Door de bestaande opdracht uit te breiden kan tijd worden gewonnen ten aanzien van de in aanmerking te nemen planning.

Aanvankelijk hadden 300 van de 4000 uit te rusten seinen betrekking op de as Antwerpen-Aarlen. Voor de continue controle van die as moeten 1700 seinen extra worden uitgerust.

In december 2008 heeft Siemens in antwoord op de vraag van Infrabel een offerte van 90 miljoen euro ingediend voor het uitrusten van corridor C. In mei 2009 hebben onderhandelingen geleid tot een daling van de oorspronkelijk voorgestelde prijs met 27%, tot een bedrag van 65,8 miljoen euro.

³³ Corridor C die loopt tussen de haven van Antwerpen en Basel en één van de zes grote assen is voor goederenvervoer, moet verplicht worden uitgerust met ETCS tegen 2015.

Door het uitrusten van corridor C en de aanpassing van de initiële opdracht stijgt het totaal bedrag tot 130,6 miljoen euro:

- 65,8 miljoen euro voor de uitrusting van corridor C;
- 55 miljoen euro voor projecten in verband met de uitrusting van de seinen in het kader van de oorspronkelijke opdracht, die worden gehandhaafd wegens hun prioritaire aard inzake veiligheid;
- 9,8 miljoen euro voor de onderhoudscontracten.

Er moet echter worden opgemerkt dat op 7 juli 2009 een aankondiging van opdracht werd bekendgemaakt voor een nieuwe onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking voor de uitrusting met ETCS/TBL1+ van 4000 tot 6000 seinen. De vijf kandidaten werden geselecteerd. De gunningsprocedure van die opdracht loopt nog.

Opmerkingen van Interne Audit

Zes jaar na het opstarten van de procedure werd de hoogdringendheid ingeroepen om te rechtvaardigen dat Interne Audit slechts over één dag beschikt om zijn advies te formuleren voor de gunning van de opdracht.

In dat voorafgaand advies onderstreept Interne Audit dat de homologatie van de prototypes die noodzakelijk is om te kunnen deelnemen aan de gunningsfase van de opdracht, nog niet heeft plaatsgevonden.

Hij werpt eveneens vragen op in verband met de ramingen van de werkingskosten (zie onderstaande aandachtspunten). In de documenten van de raad van bestuur die de gunning van die opdracht heeft goedgekeurd, wordt niet gepreciseerd of op die vragen een antwoord werd gegeven.

2.2.2 Aandachtspunten

a. Oorsprong van TBL1+

De raad van bestuur van de NMBS stelde in 1999 en andermaal in 2001 vast dat voor de infrastructuur het ETCS-systeem al was ontwikkeld en dat het snel in gebruik kon worden genomen. Voor het rollend materieel daarentegen zou het bereiken van de ETCS-standaard meer technische ontwikkelingen vergen.

Het bijzonder bestek verwijst naar de Europese specificaties voor de gronduitrusting, die werden goedgekeurd op 25 april 2000.

Het concept van TBL1+ deed zijn intrede tussen de oproep tot kandidaten en de toewijzing van de opdracht.

De projectplanning bij aanvang van de tweede fase³⁴ voorzag nog in de bouw van een testsite tegen begin 2004 die met ETCS zou zijn uitgerust. Op dat moment leek de plaatsing van ETCS-testbakens op de grond een kwestie van korte duur. Er waren ook tests gepland voor de EuroTBL2-uitrusting aan boord met Alstom.

In de loop van 2004 en 2005 waren er grote moeilijkheden met de plaatsing en de parametrisatie van de bakens en daarom werd gezocht naar een meer eenvoudige oplossing, met als gevolg dat heel wat Europese subsidies verloren gingen die bedoeld waren om de uitbouw van ETCS te promoten. De parametrisatie van een nationaal EuroTBL1-boodschap werd een prioriteit en de programmering van ETCS werd uitgesteld.

³⁴ Document van de directie Operaties van 13 juni 2003.

Om de veiligheid ten opzichte van het EuroTBL1-systeem te verhogen, werd een extra controle ingebouwd die de snelheid meet op 300 meter van de seinen. Dat nieuwe systeem kreeg de naam EuroTBL1+ en vervolgens TBL1+ wegens zijn niet-interoperabele aard.

b. Goedkeuring van de strategische bijsturingen door de raad van bestuur

Infrabel wijzigde het bijzonder bestek op 25 september 2005 door er de specificaties eigen aan het nieuwe systeem TBL1+ aan toe te voegen. Die aanpassing gebeurde vóór de strategische bijsturing was goedgekeurd door de raad van bestuur, in februari en maart 2006.

De soepelheid van de onderhandelingsprocedure maakte belangrijke wijzigingen mogelijk zonder dat ze voorafgaandelijk door de beheersorganen van de onderneming waren gevalideerd.

c. Termijn tussen de oproep tot kandidaten en de toewijzing

Er zijn meer dan vijf jaar verstreken tussen de oproep tot kandidaten en de toewijzing van de bestelling. Tijdens die lange periode konden niet enkel de voorwaarden van de industriële markt zijn gewijzigd, ook het voorwerp van de opdracht is aanzienlijk geëvolueerd.

d. Wijzigingen in het voorwerp van de opdracht

Tijdens de derde etappe, tussen twee versies van het bestek, is het aantal uit te rusten seinen gestegen van 2.500 tot 4.000. Geen enkele offerte was echter al conform en a fortiori was geen enkel prototype gehomologeerd.

Drie jaar na de toewijzing van de opdracht werd de bestelling uitgebreid (1.700 extra seinen) tot de uitrusting van corridor C met ETCS.

Infrabel haalt redenen aan van technische compatibiliteit om te verantwoorden dat voor de uitrusting van corridor C slechts op één leverancier beroep werd gedaan. Infrabel argumenteert daarbij dat de LEU³⁵ van een firma jammer genoeg niet omwisselbaar zijn met die van een andere firma en dat LEU van verschillende firma's door elkaar gebruiken op eenzelfde spoorlijn dan ook aanleiding kan geven tot ernstige technische moeilijkheden, meer bepaald voor de ontwikkeling en het onderhoud.

Indien, ondanks de Europese standaard van interoperabiliteit, slechts één soort materiaal kan worden gebruikt voor de infrastructuur, dan kunnen de resultaten van de initiële oproep tot mededinging bepalend zijn voor de toekomstige contracten.

³⁵ Een LEU (*lineside electronic unit*) is een interface tussen de infrastructuur en de Eurobakens.

e. *Methodologie en validering van de ramingen van de exploitatiekosten die werden gebruikt om de financiële waarde van de offertes met elkaar te vergelijken (life-cycle costing)*

Het bedrag van de offerte en de exploitatiekosten zijn de twee gunningscriteria die zouden worden gebruikt voor de bestelling van de serie. Dat er werd gekozen voor twee criteria van financiële aard, betekent dat de offertes niet worden vergeleken op basis van de technische prestaties ervan of de leveringstermijnen die door de inschrijvers worden voorgesteld.

Zoals de historische analyse al duidelijk maakte, lagen de prijzen van Siemens voor de uitrusting hoger dan die van Ansaldo. De raming van de exploitatiekosten heeft de rangschikking van de offertes gewijzigd.

Het verschil qua totale financiële waarde van de offertes (106,88 miljoen euro voor Siemens en 110,31 miljoen euro voor Ansaldo) werd sterk beïnvloed door de raming van de exploitatiekosten.

De bedragen van de onderhoudscontracten die de concurrenten voorstelden, lagen dicht bij elkaar (9,84 miljoen euro voor Siemens en 9,06 miljoen euro voor Ansaldo), maar de door Infrabel geraamde totale exploitatiekosten voor een periode van twintig jaar (met inbegrip van het onderhoudscontract) bedragen respectievelijk 11,33 miljoen euro voor de offerte van Siemens en 17,81 miljoen euro voor de offerte van Ansaldo.

Zoals de dienst Interne Audit in zijn advies benadrukt, wordt het verschil gemaakt door de geraamde energiekosten. De raming van die kosten bedraagt 1,28 miljoen euro voor Siemens en 8,24 miljoen euro voor Ansaldo, op twintig jaar (d.i. de duur van het onderhoudscontract).

Deze raming van de exploitatiekosten werd uitgevoerd door Infrabel terwijl in de gunningscriteria van het bijzonder bestek geen precisering werd gegeven voor de methode. Deze berekening van de exploitatiekosten op twintig jaar houdt geen rekening met de leveringskalender noch met de actualisering van de financiële stromen.

Gezien de beperkingen en de uitvoeringstermijn van dit verslag, kan het Rekenhof zich niet uitspreken over de neutraliteit van de gebruikte methode voor de rangschikking van de offertes.

f. *Gelijke behandeling*

De koerswijziging in 2005 ten voordele van het systeem TBL1+ vond plaats terwijl de ontwikkeling van ETCS-prototypes met Siemens en Ansaldo al in een gevorderd stadium zat.

Rekening houdende met een dergelijke ingrijpende wijziging had erop moeten worden toegezien dat een gelijke dialoog tussen de concurrenten in de verdere onderhandelingen werd gevrijwaard. In dat stadium van de procedure echter, in december 2005, gebeurde de test van het rollend materieel uitgerust door Alstom alleen op testsporen die door Siemens waren uitgerust.

Infrabel verduidelijkt hierbij dat dergelijke tests op dat ogenblik wellicht alleen op die plaats in België konden worden uitgevoerd en dat het onmogelijk was dezelfde tests uit te voeren met een buitenlandse infrastructuur uitgerust met Ansaldo-bakens.

g. Gunning van de opdracht vóór homologatie van de prototypes

In zijn advies dat voorafging aan de toewijzing van de opdracht, benadrukt de dienst Interne Audit dat de tweede fase van de opdracht nog niet voltooid is. Om te mogen deelnemen aan de derde fase van de opdracht moeten de prototypes gehomologeerd zijn, maar dat is nog niet gebeurd.

Op die manier heeft Infrabel zichzelf de garantie ontzegd die de medecontractant verplicht de prototypes te laten homologeren alvorens de opdracht te gunnen.

Infrabel stelt hierbij dat de beslissing om de opdracht te gunnen zonder te wachten op de homologatie het mogelijk maakte tijd te winnen.

Bij de toewijzing van de opdracht op 22 mei 2006 had Infrabel zich het recht toegeëigend deze opdracht op te zeggen indien er binnen de zes maanden geen homologatie was. De bestelling voor de uitrusting van 3.000 seinen met TBL1+ en 1.000 seinen met ETCS werd op 23 mei 2006 geplaatst bij Siemens.

De eerste seinen werden in oktober 2008 met TBL1+ uitgerust.

In de praktijk heeft Belgorail de homologatie pas verstrekt op 4 november 2008. De Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit der Spoorwegen (DVIS) gaf op 19 januari 2009 toestemming om het systeem te gebruiken in de infrastructuur.

2.3 EUROCAB-boorduitrustingen

2.3.1 Aanbesteding 8211.357 voor de levering van EUROCAB-uitrustingen

Levering van EUROCAB-uitrustingen		
Onderhandelingsprocedure met bekendmaking		
27/04/2001	RB	beslissing voor de uitrusting met EUROCAB van de recente tractievoertuigen (1980 en later) die niet zijn uitgerust met TBL2 – 607 voertuigen, 2006-2009
06/07/2004	IA	advies over gunningswijze voor 720 voertuigen
12/07/2004	DC	vraag naar stand van zaken
19/07/2004	DC	vraag naar een onderzoek om de investering te verminderen door het aantal uit te rusten voertuigen te beperken
	DC	vraag of de versie 3.0.0 van EUROCAB voldoende stabiel is om een lastenboek op te stellen
27/09/2004	DC	kennisname van het voorstel van de pilootgroep ETCS om het aantal met EUROCAB uit te rusten types rollend materieel te beperken. Kennisname van de conclusie van de pilootgroep ETCS dat de versie 3.0.0 voldoende gestabiliseerd is om een lastenboek te kunnen opstellen. Vraag aan RB voor onderhandelingsprocedure met bekendmaking.
01/10/2004	RB	goedkeuring onderhandelingsprocedure met bekendmaking voor 360 voertuigen
03/12/2004		publicatie in Publicatieblad van de Europese Unie en in Bulletin der Aanbestedingen
18/01/2005		deadline indiening kandidaturen
Initiële raming		190 miljoen euro (voor 720 uitrustingen)
Uiteindelijke raming		90 miljoen euro (voor 360 uitrustingen)

Het dossier voor de levering van EUROCAB-uitrustingen vloeit voort uit de beslissing van de raad van bestuur van de NMBS in het voorjaar 2001 om ETCS versneld op het volledige net in te voeren. Voor de uitrusting van het rollend materieel besliste men om de recente tractievoertuigen (1980 en later) die niet zijn uitgerust met TBL2 uit te rusten met EUROCAB. Het ging op dat moment om 607 uit te rusten voertuigen.

Op 6 juli 2004 gaf Interne Audit advies bij de goedkeuring van de gunningswijze. Op dat moment ging het om de levering van 720 EUROCAB-uitrustingen voor een geraamd bedrag van 190 miljoen euro.

De opdracht viel uiteen in twee loten:

- Lot 1 voor de studies en de ontwikkeling van de EUROCAB-boorduitrustingen en de installatie ervan in prototype- en/of preserievoertuigen;
- Lot 2 voor de levering in serie van de EUROCAB-uitrustingen.

Interne Audit stelde onder andere de volgende vragen en opmerkingen bij dit dossier:

1. Werde er een 'Business Case' opgesteld voor dit belangrijke investeringproject, in overeenstemming met de circulaire N° 2 SD-2F/2004 *Gestion des projets d'investissements. SNCB-Project Management Process*?
2. De nodige budgetten om de totale kosten te dekken moeten binnen een redelijke termijn worden vrijgemaakt en ingeschreven in de meerjarenplannen. Het totale budget dat is opgenomen in het meerjarenplan 2001-2012 bedraagt 130,2 miljoen euro (2001) voor het rollend materieel. Hoe staat het met de verhoopte Europese steun van 3,3 miljard BEF in het kader van het ETCS-project?
3. Lot 2 beperkt zich tot de levering van de serie-uitrustingen. Hoe zit het met de installatie ervan en de budgetten hiervoor?
4. Aangezien het dossier twee loten omvat, één voor studies en ontwikkeling en één voor de levering in serie, gaat het eerder om een opdracht voor levering en diensten. Een dergelijke procedure moet een bekendmaking omvatten op Europees en Belgisch vlak, in overeenstemming met de artikels 22, 26-1° en 27 maar ook met de artikels 43, 47-1° en 48 van het KB van 10 januari 1996 en wijzigingen.

Voorts verwees Interne Audit ook naar zijn algemene audit over de ontwikkeling en de invoering van ETCS, waarvan het onderzoek op dat moment was afgerond. Hoewel de eindversie van dat auditverslag nog niet klaar was, werden volgende elementen ervan al aangehaald in het advies over de EUROKAB-opdracht³⁶:

1. Op buitenlandse netten wordt ETCS enkel nog experimenteel geïnstalleerd, terwijl de NMBS het nu al wil installeren op het volledige net. De constructeurs zullen dus nu nog niet meteen bereid zijn te investeren in dergelijke studies en in een dergelijke productiecapaciteit bij gebrek aan een 'volume'-effect.
2. Er bestaan te weinig stabiele en volledige specificaties in de technische documenten rond ETCS.
3. Er zijn problemen met de interpretatie van de Europese regels en de operationele omzetting ervan.
4. De meest realistische datum voor de ontplooiing van ETCS is 2012.
5. Het ETCS-project hangt sterk af van de installatie van bakens (de gronduitrusting). Dit brengt zeer veel werk met zich mee.
6. De planning moet nog worden aangevuld met het aspect *vereiste resources*.
7. Er zou een minder dwingende planning kunnen worden aangenomen voor de ontplooiing van ETCS. Deze zou kunnen afhangen van de mate waarin bepaalde functionaliteiten van GSM-R (beschikbaar vanaf 2007) beschikbaar zijn voor het beheer van het treinverkeer.
8. De prijzen van de boorduitrustingen (EUROKAB) en de gronduitrustingen (bakens) moeten nog worden bepaald door de (zeldzame) constructeurs. Dit zal in het kader van de betrokken overheidsopdrachten bepalen of men binnen het budget kan blijven.
9. De vereiste bijkomende werken voor de installatie van de bakens zijn nog niet geïnventariseerd en gebudgetteerd.

³⁶ Audit nr. 03.21 – Audit van het proces van de ontwikkeling en invoering van het ETCS. Deze werd gerealiseerd van eind 2003 tot midden 2004. De definitieve versie van het verslag is gedateerd op 5 november 2004.

Op 12 juli 2004 vroeg het directiecomité van de NMBS om, vooraleer een procedure voor de levering van EURO-CAB-uitrustingen op te starten, tegen de volgende bijeenkomst een stand van zaken op te kunnen maken van het dossier. Dit vanuit de vaststelling dat het systeem ETCS zeer complex was, dat er onzekerheid was over de prijs en vooral dat het systeem nog niet genormaliseerd was. In zijn volgende vergadering vroeg het directiecomité aan de werkgroep die het EURO-CAB-dossier behandelde, om na te gaan hoe de investering kon worden verminderd door het aantal uit te rusten types voertuigen te beperken. Voorts vroeg het directiecomité of de versie 3.0.0 van EURO-CAB wel voldoende gestabiliseerd was om een lastenboek op te kunnen stellen. De werkgroep moest tegen september 2004 een beter onderbouwd en gemotiveerd voorstel indienen.

Dit nieuwe voorstel werd besproken in het directiecomité van 27 september 2004. Het omvatte een vermindering van het aantal uit te rusten voertuigen van 720 tot 360. De kostprijs werd geraamd op 90 miljoen euro. Hiervan was ongeveer 10 miljoen euro bestemd voor de studies en de ontwikkeling en voor de installatie in de prototypes (lot 1) en 80 miljoen voor de levering en de installatie van de boorduitrustingen³⁷. Daarnaast stelde de werkgroep dat de versie 3.0.0 eind 2004 zou worden gepubliceerd en dat deze vervolgens in het speciale lastenboek zou moeten worden geïntegreerd. Dit mocht echter volgens de werkgroep de start van de procedure en de oproep tot kandidaten niet in de weg staan. Het directiecomité nam kennis van de aanbevelingen van de werkgroep en besliste het akkoord van de raad van bestuur te vragen voor een onderhandelingsprocedure met bekendmaking voor de levering van EURO-CAB-uitrustingen.

Op 1 oktober 2004 keurde de raad van bestuur de onderhandelingsprocedure met bekendmaking goed voor de levering van EURO-CAB-uitrustingen voor 360 voertuigen.

Zes bedrijven stelden zich kandidaat. De kandidaturen werden beoordeeld op basis van vooraf vastgestelde juridische, economische, financiële en technische criteria. Van de volgende vier bedrijven werd de kandidatuur weerhouden:

- N.V. Siemens;
- Alstom Belgium Transport N.V.;
- CSEE Transport, Les Ulis (F) (Ansaldo Signal);
- Bombardier Transportation (Signal) Germany GmbH, Braunschweig.

De kandidaturen van Strukton Railinfra (Utrecht) en Gillam Fei (Luik) werden niet weerhouden.

Uiteindelijk werden er bij deze bedrijven geen offertes opgevraagd in het kader van het EURO-CAB-dossier. Het bestek van de aanbesteding voor 360 EURO-CAB-uitrustingen werd nooit opgestuurd aangezien dit dossier volledig werd bevroren bij de keuze voor TBL1+ (zie 2.2). De geselecteerde firma's werden wel geconsulteerd in het kader van aanbesteding 8211.415 (zie 2.4).

2.3.2 Aandachtspunten

De aanbesteding werd afgebroken omdat de plannen over ETCS onrealistisch bleken te zijn en vervolgens de strategische keuze voor TBL1+ werd gemaakt.

³⁷ De opmerking van Interne Audit dat de installatie niet is opgenomen in het budget werd hier dus opgevolgd.

Los van de aanbestedingsprocedure bevestigt de analyse van dit dossier, en meer bepaald van het advies van Interne Audit bij de gunning en het auditverslag dat daarin werd geciteerd, de conclusie uit het eerste Rekenhofrapport over Spoorwegveiligheid, dat er optimistisch werd gepland en dat bekende risico's stelselmatig werden onderschat. Interne Audit wees er in 2004 al op dat er in vergelijking met het buitenland zeer vroeg is beslist om ETCS te installeren op het volledige net, waardoor de constructeurs nog niet waren voorbereid, en wat tot waarschijnlijk te hoge prijzen zou leiden. De planning, zowel qua timing als benodigde middelen was zeer onzeker.

2.4 Aanpassing van de TBL2-uitrustingen

2.4.1 Aanbesteding 8211.219 voor EuroTBL2

Levering van het systeem EuroTBL2		
Onderhandelingsprocedure met bekendmaking		
05/09/2000	BC	goedkeuring gunningswijze
03/01/2001		publicatie in Publicatieblad van de Europese Unie
05/01/2001		publicatie in Bulletin der Aanbestedingen
16/07/2001		goedkeuring bestek en selectie geconsulteerde firma's
24/09/2001		deadline indiening offertes
09/10/2001		indiening offerte door Alstom
10/10/2001		opening offertes
05/03/2002	IA	advies
18/03/2002	DC	toewijzing opdracht aan Alstom
28/03/2002		notificatie
22/08/2006	DC	'bevrozing' – kennisname voorstel tot amendering
02/03/2007	RB	stopzetting
Medecontractant		Alstom Belgium Transport
Initiële raming		18.345.000 euro (lot 1: 3.471.000 euro – lot 2: 14.874.000 euro)
Bedrag opdracht		1.717.660 euro (enkel post 1A van lot 1)

Deze aanbesteding gaat over de levering en installatie van EuroTBL2-boorduitrustingen voor het rollend materieel dat reeds met TBL2 is uitgerust.³⁸

De opdracht was verdeeld in twee loten:

- Lot 1 Studie en ontwikkeling van prototypes van de interface ETCS niveau 1/TBL2.
Post 1A: van het type TGV PBKA, HLE T13 en de stuurrijtuigen I11 BDx.
Post 1B: van het type TGV Eurostar en de motorrijtuigen AM96.

³⁸ Meer bepaald de uitrusting van de TGV PBKA, de Eurostar, de locomotieven type 13 en de stuurrijtuigen I 11 BDx en AM 96.

- Lot 2 Levering van de serie-uitrusting van de interface ETCS niveau 1/TBL2.

Post 2A: van het type TGV PBKA (17 stellen).

Post 2B: van het type locomotieven reeks 13 (60 locomotieven) en stuurrijtuigen I11 BDx (21 eenheden).

Post 2C: van het type TGV Eurostar (31 stellen + 1 motorrijtuig).

Post 2D: van het type motorrijtuig AM96 (120 stellen).

De leverancier moest ook zorgen voor de homologatie van het systeem EuroTBL2 op het net van de NMBS en op de hogesnelheidslijn L2, en voor de indienststelling van de uitgeruste voertuigen.

De aanbesteding gebeurde via een onderhandelingsprocedure met bekendmaking op Belgisch en Europees niveau, op basis van de volgende motivering van het beperkt comité: *“De openstelling voor de mededinging wordt geëist door onder meer de Europese Unie die de subsidies³⁹ toekent. Op dit gebied, waar de technische ontwikkelingen nog steeds aan de gang zijn op Europees niveau, is de onderhandelingsprocedure evenwel de meest geschikte om aan de NMBS de mogelijkheid te bieden de door de inschrijvers voorgestelde varianten en suggesties te evalueren, onder meer inzake configuratie, aanpassing aan wat bestaat en afstandscontrole van de gronduitrustingen evenals onderlinge afstemming van de STM 1-interface en de TBL2-uitrusting”⁴⁰.*

Vermits Alstom de industriële eigendom heeft van de TBL2-uitrustingen die al op de betreffende voertuigen waren geïnstalleerd, werden hierover in het bestek expliciete bepalingen opgenomen. Alstom Belgium liet de NMBS toe om de technische informatie door te geven die nodig was om andere firma's de mogelijkheid te bieden een offerte in te dienen en de opdracht uit te voeren (opgenomen in technische bijlage 1 van het bestek). De andere firma's die zouden intekenen moesten een verklaring van vertrouwelijkheid tekenen (bijlage 4 bij het bestek). Voorts werd bepaald dat in geval dat de opdracht werd toegewezen aan een inschrijver, andere dan Alstom, de NMBS 3% van het totale bedrag van de bestelling aan Alstom zou betalen.

De offertes die conform waren, werden beoordeeld op basis van drie gunningscriteria: de aangeboden financiële voorwaarden, de technische waarde van de voorgestelde oplossing en in het geval de leverancier de installatie uitvoert, de noodzakelijke termijn om de werken uit te voeren en de staat waarin het voertuig zich moet bevinden om de geplande werken aan te vatten.

De indieners moesten hun beste prijs opgeven. Eventuele onderhandelingen zouden enkel over technische specificaties gaan.

Het bestek bepaalde voorts dat beide loten aan dezelfde inschrijver zouden worden toegewezen. De bestelling van lot 2 zou maar gebeuren voor zover dat de equivalente posten van lot 1 gehomologeerd en gevalideerd waren. In een verplichte variëteit werd per type voertuig de installatiekost gevraagd.

Drie firma's hebben zich kandidaat gesteld: Alstom Belgium Transport, Siemens N.V. en ADtranz Daimler Chrysler Rail Systems (tijdens de procedure overgenomen door Bombardier Transport).

³⁹ Subsidies voor het ERTMS, waarvan ETCS deel uitmaakt, die zouden gestort worden via het Europees Economisch Samenwerkingsverband waarin sommige gebruikende netten en de constructeurs verenigd zijn.

⁴⁰ Document BC 2000/245 – Treinbeïnvloeding en beveiliging.

Alle dossiers waren conform. Alle firma's werden gevraagd om een offerte in te dienen. Enkel Alstom Belgium Transport heeft op 9 oktober 2001 een offerte ingediend, voor een totaal bedrag van 14.234.220 euro (lot 1: 2.169.185 euro – lot 2: 12.065.035 euro).

Na onderzoek van de offerte werd besloten vijf prototypes van post 1A van lot 1 te bestellen (TGV/PBKA, HLE T13 en de stuurrijtuigen I11 BDx), plus de installatie van vier van deze prototypes. De uitrusting van het MR 106 met een prototype TGV/PBKA zou door de NMBS zelf gebeuren. De reden waarom de andere posten niet werden besteld, was dat de TBL2 van post 1B gemaakt was met een andere technologie dan die van post 1A, waarvoor bovendien geen vooruitzicht op homologatie was. De betreffende treinen van post 1B zouden ook nooit rijden op lijnen die dergelijke uitrusting vergden. Na onderzoek door de technische dienst werden de door Alstom voorgestelde technische oplossingen als aanvaardbaar beschouwd.

2.4.2 Aanbesteding 8211.415 voor vier uitrustingen ETCS + TBL1 +

Levering van vier uitrustingen ETCS + TBL1+ (voor twee locomotieven T13 en twee stuurrijtuigen I 11 BDx)

Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, maar met consultatie van vier firma's

05/05/2006	IA	advies
09/05/2006	DC	goedkeuring gunningswijze
14/06/2006		bestek opgestuurd naar vier kandidaten
03/07/2006		indiening offerte door Alstom
04/07/2006		deadline indiening offertes
17/08/2006	IA	advies
22/08/2006	DC	stopzetting
Medecontractant	/	
Initiële raming		1.800.000 euro
Bedrag opdracht	/	

Deze aanbesteding gaat over de levering van vier uitrustingen ETCS + TBL1+ voor twee locomotieven T13 en twee stuurrijtuigen I 11 BDx, waarmee deze voertuigen het station van Brecht (station Noorderkempem) zouden kunnen aandoen op de L4. Dit is de hogesnelheidslijn tussen Antwerpen en de Nederlandse grens, die uitgerust is met ETCS niveau 2. Het directiecomité roept hoogdringendheid in (art 39 §2 1° c van de wet van 24 december 1993) om gebruik te kunnen maken van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking: de werken moeten vóór juni 2007 uitgevoerd zijn om de indienstneming van de L4 tussen Antwerpen en de Nederlandse grens op de geplande datum te kunnen realiseren. Deze aanbesteding komt dus niet rechtstreeks voort uit een strategische beslissing over treinbeveiliging.

Verwijzend naar art 39 §2 1° c van de wet van 24 december 1993, dat zegt dat een procedure zonder bekendmaking kan "voor zover strikt noodzakelijk, wanneer het dringend karakter voortvloeiend uit niet te voorzien gebeurtenissen niet toelaat de bij de andere procedures gestelde termijnen na te leven", maakte Interne Audit de opmerking dat het voorliggende dossier geen elementen bevatte die het niet te voorzien karakter van de gebeurtenissen motiveerden.

Er werd echter verder gegaan op de ingeslagen weg. Om de concurrentie toch te laten spelen, werden vier firma's geconsulteerd: Alstom Belgium, Bombardier Transportation, Siemens AG en CSEE. Deze firma's hadden zich in het verleden kandidaat gesteld voor de levering van de Euro-Cab/B uitrusting (zie hoger). De firma Strukton, die ook een dossier had ingediend, werd niet geconsulteerd wegens beperkte ervaring in het domein. Enkel Alstom diende een offerte in.

Uit de analyse van deze offerte bleek dat deze veel verder ging dan de vereisten van het bestek. Alstom stelde voor om gefaseerd te werken, waarbij de vier voertuigen in een eerste fase uitgerust zouden worden met de gevraagde uitrusting ETCS/STM MEMOR en TBL1+, en in een latere fase met ETCS/STM TBL2 en TBL1+, zodat ze uiteindelijk op het hele net van Infrabel, inclusief L2, zouden kunnen rijden. En dit al tegen eind mei 2008. Dit voorstel stemde op technisch vlak overeen met de voorstellen in de nota van de raad van bestuur 2006/61 op basis waarvan de raad van bestuur van de NMBS op 5 mei 2006 haar plannen i.v.m. ETCS bijstuurde, meer bepaald met de aanbeveling om het grootste deel van de T13 en de I 11-voertuigen uit te rusten met ETCS/STM TBL2 en TBL1+ in 2010-2012. Qua timing zou Alstom het zelfs sneller dan voorgesteld kunnen realiseren.

Uit de analyse van de prijzen bleek dat de vaste kosten zo hoog waren dat de uitrusting van slechts vier voertuigen economisch onverantwoord was. Bovendien had de raad van bestuur ondertussen beslist om TRAXX-locomotieven te huren om Brecht aan te doen. Daarom werd besloten om deze opdracht niet te gunnen (document CD 2006/455 *Equipement ETCS à bord des locomotives T 13 et des voitures pilotes I 11 BDx* van het directiecomité van 22 augustus 2006).

In dit document van het directiecomité worden tegelijkertijd een amendering van opdracht EuroTBL2 (N° 8211.219) en een nieuwe gunningsprocedure voor de uitrusting van 81 voertuigen met ETCS/STM TBL2 en TBL1+ voorgesteld.

Wat EuroTBL2 betreft, stelde men dat dit systeem een tussentijdse oplossing was voor de T13 waarvan de realisatie was gepland tussen 2007 en 2009. Daarna moesten ETCS + STM's worden gemonteerd tussen 2010 en 2012. Vermits uit de offerte van Alstom bleek dat deze definitieve oplossing al zou kunnen worden toegepast vanaf 2008, werd de voortzetting van het project EuroTBL2 in vraag gesteld. De opdracht 8211.219 werd voorlopig bevroren. Op dat moment was het saldo van de opdracht (de waarde van wat nog niet gerealiseerd is) 732.022 euro.

Voor de uitrusting van de 81 voertuigen met ETCS/STM TBL2 en TBL1+ werd voorgesteld om op basis van art 39 §2 1° e) van de wet van 24 december 1993⁴¹ een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking met Alstom op te starten. Drie argumenten werden aangehaald: het TBL2-systeem (zowel grond- als boorduitrusting) is de intellectuele eigendom van Alstom, Alstom is de enige firma die een offerte heeft ingediend voor EuroTBL2 en STM TBL2 (TBL2 is een technische specificiteit) en Infrabel heeft niet de intentie om TBL2 op de L2 te vervangen door ETCS. TBL2 (of STM TBL2) moet dus aanwezig zijn in elk voertuig dat op de L2 moet rijden.

Op 17 augustus 2006 bracht Interne Audit advies uit over alle elementen uit het document CD 2006/455 *Equipement ETCS à bord des locomotives T 13 et des voitures pilotes I 11 BDx*. Er waren geen opmerkingen over de stopzetting van de procedure voor de vier uitrustingen en over de amendering van de opdracht

⁴¹ Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking wanneer: "de uitvoering van de werken, leveringen of diensten slechts kan toevertrouwd worden aan één bepaalde aannemer of leverancier of dienstverlener omwille van de technische of artistieke specificiteit, of omwille van bescherming van exclusieve rechten".

EuroTBL2. Er werden enkel opmerkingen gemaakt over het nieuwe voorstel van gunningswijze. Interne Audit stelde dat indien de regels van de publiciteit en de concurrentie effectief geen resultaat opleverden voor de levering van de betreffende uitrusting, de procedure zonder bekendmaking mocht worden gebruikt. Men wees er ook op dat gezien het bedrag de raad van bestuur de gunningsprocedure moest goedkeuren.

2.4.3 Aanbesteding 8211.415.06g voor 81 uitrustingen ETCS/STM TBL2 en TBL1+

Levering van 81 uitrustingen ETCS/STM TBL2 en TBL1+ voor de 60 locomotieven T13 en de 21 stuurrijtuigen I 11		
Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking met Alstom		
17/08/2006	IA	advies
22/08/2006	DC	vraag naar meer informatie aan directie aankopen en logistiek
19/12/2006	DC	beslissing om akkoord gunningswijze te vragen aan RB
12/01/2007	RB	goedkeuring gunningswijze
26/02/2007	IA	advies
02/03/2007	RB	toewijzing opdracht aan Alstom
Medecontractant	Alstom	
Initiële raming	18.763.000 euro	
Bedrag opdracht	18.763.500 euro	

Deze opdracht gaat over de studie, constructie en levering van 81 uitrustingen ETCS/STM TBL2 en TBL1+ voor de 60 locomotieven T13 en de 21 stuurrijtuigen I 11 door Alstom. Alstom moest ook instaan voor de homologatie van de uitrusting, voor de indienststelling van elk voertuig en voor de installatie op de eerste voertuigen van elk type. De andere uitrustingen zouden worden geïnstalleerd door de ateliers van de NMBS, onder toezicht van Alstom.

Zoals door Interne Audit gevraagd, werd het akkoord van de raad van bestuur voor de gunningswijze bekomen. Niets wijst er echter op dat men heeft geprobeerd in te gaan op hun advies in verband met de publiciteit en de concurrentie. In de nota aan de raad van bestuur van 12 januari 2007 werd de procedure zonder bekendmaking opnieuw als volgt gemotiveerd: *“Gezien de specificiteit en de complexiteit van het inbouwen van de uitrusting (een EVC, of European Vital Computer) in het rollend materieel is het aangewezen dat de installatie gebeurt door de oorspronkelijke bouwer van het rollend materieel. Tevens is het veiligheidssysteem TBL2 de intellectuele eigendom van Alstom zodat zij de enige is in staat om de STM TBL2 te ontwikkelen. Om die redenen wordt geoordeeld dat Alstom de enige leverancier is die in staat wordt geacht deze opdracht tot een goed einde te brengen. Bovendien is Alstom bereid een einde te stellen aan de opdracht 8211.219 wanneer deze heroriëntatie haar wordt toegewezen, wat toelaat 732.000 euro te recupereren”*⁴². In deze nota wordt niet verwezen naar de offerte van Alstom voor de vier ETCS/STM TBL1+ uitrustingen.

⁴² Document CA 2007/4 – Document ter goedkeuring aan de raad van bestuur – ETCS uitrusting aan boord van de T13 locomotieven en I11 stuurrijtuigen.

Er was geen afzonderlijk bestek of prijsvraag beschikbaar voor deze aanbesteding, hoewel het toch ging om grotere aantallen en vermoedelijk ook andere technische specificaties (ETCS/STM TBL1+ versus ETCS/STM TBL2 en TBL1+). De onderhandelingen over deze aanbesteding zijn blijkbaar gevoerd op basis van het eerdere bestek voor de ETCS/STM TBL1+ uitrustingen voor de twee locomotieven T13 en twee stuurrijtuigen I11 BDx en de offerte die Alstom hiervoor indiende.

In het aankoopcontract werden volgende clausules onderhandeld:

- Indien Alstom later nog contracten afsluit voor analoge uitrustingen, zal Alstom aan de NMBS een vergoeding van 50.000 euro per uitrusting betalen.
- Alstom gaat akkoord om de opdracht 8211.219 te beëindigen zonder bijkomende kosten.

Het contract werd gesloten voor een bedrag van 18.763.500 euro. Dit bedrag is bijna identiek aan het geraamde bedrag. Een verklaring hiervoor vinden we in het document CD 2006/455, waarin wordt gerapporteerd dat men de mogelijkheid van het uitrusten van de 81 voertuigen met ETCS/STM TBL1+ en TBL2 met Alstom heeft besproken. Er wordt weergegeven wat de financiële voorwaarden zouden zijn, met name een totale kostprijs van 18.763.000 euro.

2.4.4 Aandachtspunten

a. Gelijke behandeling

Alstom beschikt over de industriële eigendom van het TBL2-systeem. Dit was in 2006-2007, bij de aanbesteding voor ETCS/STM TBL2 en TBL1+, een belangrijk argument om te kiezen voor een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. In 2001, bij de aanbesteding voor de levering van het systeem EuroTBL2, deed de NMBS wél beroep op de concurrentie omwille van de potentiële Europese subsidies en om mogelijke varianten te kunnen evalueren. De rechten van Alstom werden gegarandeerd via enkele clausules in het bestek.

Uit de argumentatie van de NMBS blijkt dat de maatschappij, op basis van het EuroTBL2-dossier en de aanbesteding voor de vier ETCS/STM TBL1+ uitrustingen, al wist dat de concurrentie niet geïnteresseerd was, en dus dat Alstom over een feitelijk monopolie beschikte. De inschatting was dat een procedure met bekendmaking toch niets zou opleveren. Nochtans ging het in 2006-2007 wel om een levering van 81 uitrustingen ter waarde van bijna 19 miljoen euro, wat niet te vergelijken is met een levering van vier uitrustingen te waarde van een kleine 2 miljoen euro.

b. Verantwoording van de procedure zonder bekendmaking

Zowel bij de aanbesteding voor de vier uitrustingen ETCS+TBL1+ als die voor de 81 ETCS/STM TBL2 en TBL1+ uitrustingen maakte Interne Audit opmerkingen over de verantwoording van de procedure zonder bekendmaking. De gevallen waarin de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking gerechtvaardigd is, moeten echter beperkend worden geïnterpreteerd en het gebruik van de procedure moet met zorg worden gemotiveerd.

c. Relatie tussen klant en leverancier

De offerte van Alstom voor de uitrustingen ETCS+TBL1+ voor twee locomotieven T13 en twee stuurrijtuigen I11 BDx van 3 juli 2006 speelde in op de plannen van de NMBS voor de uitrusting van alle voertuigen van dit type.

Door in deze offerte verder te gaan dan de vraag uit het bestek, liet Alstom zien dat het in staat was de plannen van de NMBS te realiseren. Naar aanleiding van deze offerte werd er ook al gesproken over de kostprijs van deze plannen. Op die manier hebben deze elementen de beslissing van de NMBS beïnvloed om EuroTBL2 te bevrozen en het materiaal versneld uit te rusten met ETCS+STM's.

d. Termijn voor de goedkeuring door de raad van bestuur

Formeel, voor Interne Audit en voor de raad van bestuur, waren de aanbesteding van de vier ETCS+TBL1+ uitrustingen en de 81 ETCS/STM TBL2 en TBL1+ uitrustingen twee afzonderlijke procedures. Het was Interne Audit die erop wees dat de gunningsprocedure voor de 81 uitrustingen op het niveau van de raad van bestuur moest worden goedgekeurd, wat ook gebeurde. De aankoop van de 81 ETCS/STM TBL2 en TBL1+ uitrustingen werd op 12 januari 2007 aan de raad van bestuur voorgesteld zonder referentie naar de aanbesteding van de vier ETCS+TBL1+ uitrustingen.⁴³

e. Wijziging van de opdracht

Voor de directie Aankopen en Logistiek bleef het echter één aanbesteding: er werd geen nieuw bestek opgemaakt voor de aankoop van de 81 uitrustingen. De onderhandelingen hiervoor werden gevoerd op basis van het bestek voor de vier uitrustingen en de offerte die Alstom hiervoor indiende. Het voorwerp van de opdracht wijzigde dus fundamenteel tijdens deze onderhandelingen.

f. Termijn tussen de goedkeuring van de gunningswijze en de toewijzing van de opdracht

Voorts stelt het Rekenhof vast dat er voor de aanbesteding van de 81 uitrustingen slechts anderhalve maand zit tussen de goedkeuring van de gunningswijze door de raad van bestuur en de toewijzing van de opdracht. Dit is enkel te verklaren doordat de onderhandelingsprocedure eigenlijk al gestart was in augustus 2006 en dus al grotendeels had plaatsgevonden voordat de raad van bestuur in januari 2007 zijn fiat gaf.

⁴³ Volgens de NMBS was het rapport CD 2006/455 als bijlage toegevoegd aan het document CA 2007/4. Het Rekenhof vond noch in de notulen van de raad van bestuur noch in het document CA 2007/4 een verwijzing naar het rapport CD 2006/455.

2.5 Boorduitrustingen EuroTBL1 / TBL1+

2.5.1 Opdracht 8211.254 EuroTBL1

Ontwikkeling en aankoop van een systeem EuroTBL1		
Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking		
27/04/2001	RB	principiële beslissing EuroTBL1
03/07/2001		voorafgaand advies van IA
10/07/2001	BC	keuze van de procedure
25/07/2001		publicatie in Publicatieblad van de Europese Unie
27/07/2001		publicatie in Bulletin der Aanbestedingen
18/09/2001		ontvangst van drie kandidaturen
07/06/2002		aanvaarding van de drie kandidaturen, verzending van het bijzonder bestek
13/09/2002		indiening van drie projecten
31/03/2003		indiening van drie aangepaste projecten
26/04/2004		indiening van drie BAFO (<i>Best And Final Offer</i>)
18/05/2004		voorafgaand advies van IA
28/05/2004	RB	gunning van de opdracht
15/10/2005		levering van de prototypes
21/03/2006	DC	keuze van het nieuwe systeem TBL1+
31/03/2006		vraag tot wijziging van het contract aan Alstom
05/05/2006	RB	keuze van het nieuwe systeem TBL1+
25/09/2006		voorafgaand advies van IA
06/10/2006	RB	wijziging van het contract
07/05/2007		bestelling van 866 uitrustingen TBL1+
Medecontractant		Alstom
Initiële raming		25.000.000 euro ⁴⁴
Bedrag van de opdracht		9.341.000 euro ⁴⁵ + 2.738.000 euro (wijziging)

Historische analyse

In maart en april 2001 beslist de raad van bestuur van de voormalige NMBS het oudste rollend materieel uit te rusten met EuroTBL1. Het gaat om een nieuw systeem voor de beveiliging van de treinen dat eenvoudiger is dan ETCS, maar dat het mogelijk maakt de informatie van de Eurobakens te decoderen. De boodschap afgeleverd door de Eurobakens bevat immers, naast de ETCS-boodschap, nationale informatie (het *pakket 44*).

Het project EuroTBL1 moet de functionaliteiten van het systeem TBL1 overnemen in een nieuwe omgeving (de Eurobakens), met een nieuwe boorduitrusting.

Drie ondernemingen (Alstom, Siemens en Bombardier) hebben hun kandidatuur ingediend.

⁴⁴ Deze raming omvat de kosten voor montage in de ateliers van de NMBS.

⁴⁵ De opdracht betreft enkel de aankoop van de uitrusting, niet de montage.

Het bijzonder bestek preciseerde de criteria voor de gunning van de opdracht: het bedrag van de offerte, de technische waarde van het project en de kosten voor installatie en onderhoud.

De opdracht omvatte twee loten:

- vijf prototypes voor de uitrusting van de locomotieven 23, 26 en 20, alsook voor de elektrische treinstellen 66 en 79;
- op voorwaarde dat de prototypes worden gehomologeerd, de bestelling in serie van 650 uitrustingen EuroTBL1 voor deze types van machines.

Aangezien geen enkel van de eerste drie projecten voldoening schonk op technisch vlak, werd het bijzonder bestek aangepast.

Er werd geoordeeld dat de nieuwe ontwerpen niet met elkaar konden worden vergeleken vanwege de te aanzienlijke onderlinge technische verschillen. Na nieuwe aanpassingen werden de drie inschrijvers verzocht een derde, laatste en beste offerte in te dienen.

Net zoals bij het onderzoek van de vroegere offertes heeft de aankoopdienst aanpassingen gevraagd om de offertes equivalent te maken op het vlak van de technische waarde. De offertes werden eveneens gelijkwaardig geacht voor wat betreft de installatie- en onderhoudskosten. De opdracht werd dan ook gegund aan Alstom dat de financieel meest voordelige offerte had ingediend.

Op 15 oktober 2005 heeft Alstom de geplande prototypes geleverd.

Die prototypes konden echter niet worden gehomologeerd omdat er geen sporen waren die met Eurobakens waren uitgerust.

Ondertussen werd de opdracht "bevroren" in afwachting van een test van een systeem TBL1+ en van nieuwe beslissingen.

Vanuit het oogpunt van het materieel verschilt TBL1+ niet van EuroTBL1. Het bevat daarentegen een bijkomende functionaliteit, nl. de snelheidscontrole op 300 meter van het rood sein. Deze bijkomende functionaliteit impliceert software-ontwikkelingen.

Het directiecomité van de NMBS beslist op 21 maart 2006, parallel met de strategische oriëntatie van *Infrabel*, de voertuigen die oorspronkelijk een boorduitrusting EuroTBL1 of EuroTBL2 zouden krijgen, uit te rusten met het nieuwe systeem TBL1+, wat een weerslag heeft op twee lopende contracten met Alstom.

De raad van bestuur keurt in oktober 2006 de wijziging van deze contracten goed en aanvaardt de bijkomende kosten die daaruit voortvloeien.

De uitrusting van de locomotieven 23 en 26 wordt optioneel. De uitrusting van de HLD 77, de stellingen M4 en M5 en de dieseltreinen van type 62 tot 65 wordt aan het initiële contract toegevoegd. Voor die voertuigen moet een nieuw prototype worden gerealiseerd.

De raad van bestuur aanvaardt een bijkomende uitgave van 2.738.000 euro om de kosten te dekken die samenhangen met de bijkomende ontwikkelingen en met de bouw van nieuwe prototypes.

De bestelling van 866 uitrustingen TBL1+ werd geplaatst op 7 mei 2007 bij Alstom, vóór de homologatie van de prototypes die plaatsvond, voorlopig op 1 september 2009 en definitief op 26 februari 2010.

Opmerkingen van Interne Audit

Interne Audit heeft in zijn advies opgemerkt dat de eenheidsprijs van de uitrustingen TBL1+ niet was gedaald, terwijl het aantal bestelde uitrustingen was gestegen.

Het departement heeft geantwoord dat, rekening houdend met het feit dat Alstom had aanvaard de aard van de bestelling te wijzigen (TBL1+ in de plaats van EuroTBL1), het niet aangewezen was prijsverminderingen te eisen.

De regeringscommissaris heeft de opmerkingen van Interne Audit in de raad van bestuur doorgegeven.

2.5.2 Aandachtspunten bij opdracht 8211.254

a. Termijn tussen de offerteaanvraag en de gunning

Er zijn meer dan zes jaar verlopen tussen de aankondiging van de opdracht en de gunning ervan, waarvan bijna twee jaar werd besteed aan het uitwerken van de offertes.

Die lange termijn wordt eveneens verklaard door de belangrijke wijzigingen die aan het voorwerp van de opdracht werden aangebracht.

b. Wijzigingen aangebracht aan de opdracht

Na de gunning van de opdracht is gebleken dat de ontwikkeling van de oplossingen EuroTBL1 en EuroTBL2 in het migratieplan naar ETCS op moeilijkheden stuitte in het kader van de opdracht voor de uitrusting van de infrastructuur met Eurobakens.

Deze moeilijkheden verklaren de ontwikkeling van een nieuw concept, nl. TBL1+.

Er werd voortgebouwd op het oorspronkelijke beroep op de mededinging hoewel de technische veranderingen en de verstreken jaren de economische omstandigheden van de markt hadden gewijzigd.

c. Geleverde inspanningen om de offertes equivalent te maken op technisch vlak

Dit equivalent maken heeft als gevolg dat de beheersorganen geen keuze hebben tussen verschillende technische oplossingen en het beperkt de criteria voor de selectie van de medecontractant tot uitsluitend de financiële waarde van de offertes.

Meer nog, die situatie kan de inschrijvers die het minst ver gevorderd zijn, de gelegenheid bieden gebruik te maken van de oplossingen die hun concurrenten aanbieden.

d. Gelijke behandeling

Uit de briefwisseling tussen de NMBS en de inschrijvers blijkt dat na de indiening van de tweede reeks offertes, geen enkele aanpassing van de offertes van Siemens en Bombardier werd gevraagd, terwijl aan Alstom tweemaal aanpassingen werden gevraagd⁴⁶. Deze onderneming diende op 22 december 2003 en 12 februari 2004 bijkomende offertes in.

Bij brief van 22 december 2003 kondigt Alstom aan dat er, dankzij de synergie die tot stand werd gebracht met project 8211.219 (opdracht EuroTBL2), technische verbeteringen en een prijsvermindering mogelijk zijn.

De drie inschrijvers werden vervolgens uitgenodigd hun *best and final offer* op 26 april 2004 in te dienen.

e. Bestelling van de series vóór de homologatie van de prototypes

De bestelling van uitrustingen in serie hing volgens het bijzonder bestek af van de voorafgaande homologatie van de prototypes door de constructeur. Er werden bestellingen geplaatst in mei 2007, vóór de definitieve homologatie in februari 2010.

Volgens de NMBS was het nemen van dat risico ingegeven door het sterke vermoeden van een gunstige afloop van het homologatiedossier en de wens de veiligheid van het spoorwegennet zo snel mogelijk te verbeteren.

2.5.3 Opdracht 8211.372 TBL1+

Aankoop van 956 boorduitrustingen TBL1+		
Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking		
05/05/2006	RB	principiële beslissing TBL1+
16/05/2006		voorafgaand advies van IA
02/06/2006	RB	keuze van de gunningswijze
21/06/2006		publicatie in Publicatieblad van de Europese Unie en in Bulletin der Aanbestedingen
28/08/2006		indiening van vier kandidaturen
13/05/2008		verzending bijzonder bestek aan de vier kandidaten
25/06/2008	AI	voorafgaand advies van IA
04/07/2008	RB	gunning van de opdracht
Medecontractant		Alstom
Initiële raming		30.500.000 euro (met inbegrip van de installatiekosten van het systeem, ten laste van de NMBS)
Bedrag van de opdracht		18.526.000 euro (zonder de installatiekosten)

⁴⁶ Brief van de NMBS van 12 december 2003 en 5 februari 2004.

Historische analyse

De strategische beslissing van de raad van bestuur van 5 mei 2006 bekrachtigt de keuze om het rollend materieel bij voorrang met het systeem TBL1+ uit te rusten.

Die opdracht is bedoeld om de uitrusting TBL1+ op ruimere schaal aan te brengen op het rollend materieel van de NMBS. In het kader van opdracht 8221.254 moesten de voertuigen met 24 en 72V-voeding worden uitgerust. Opdracht 8211.372 is bedoeld om de meest recente voertuigen met 110V-voeding uit te rusten.

Vier firma's (Siemens, Ansaldo, Bombardier en Alstom) hebben vóór de uiterste datum van 28 augustus 2006 hun kandidatuur ingediend om mee te dingen naar die opdracht.

Ondertussen werd opdracht 8211.254 met Alstom heronderhandeld om de functionaliteit TBL1+ erin op te nemen. Deze onderhandelingen leidden tot de goedkeuring op 6 oktober 2006 door de raad van bestuur van de wijzigingen.

Op 13 mei 2008 wordt het bestek aan de vier geselecteerde kandidaten toegezonden. Gelet op de termijn die was verstreken sinds de aankondiging van de opdracht, had het departement vooraf bij die firma's navraag gedaan of ze nog geïnteresseerd waren.

Het bijzonder bestek gelijkt op de laatste versie van het bestek van opdracht 8211.254, met daarin de functionaliteit TBL1+ verwerkt en aangevuld met de specificaties van Infrabel van maart 2007. De bedragen van de investering en van het onderhoudscontract werden als gunningscriterium gehanteerd (respectievelijk voor 70 en 30%).

Enkel de firma Alstom heeft op 2 juni 2008 een offerte ingediend voor een bedrag van 19,89 miljoen euro. Na onderhandeling heeft die firma een beste en laatste offerte ingediend voor 18,52 miljoen euro.

De raad van bestuur van 4 juli 2008 besliste de opdracht aan de firma Alstom te gunnen.

Op 2 augustus 2010 werd de homologatie van de met TBL1+ uitgeruste prototypes verkregen voor een eerste reeks voertuigen en op 30 maart 2010 voor de overige voertuigen.

Opmerkingen van Interne Audit

Interne Audit heeft in zijn advies over de keuze van de gunningsprocedure voor de opdracht aangestipt dat de met TBL1+ uitgeruste prototypes nog niet konden worden gehomologeerd omdat er nog geen uitgeruste infrastructuur was.

Interne Audit formuleert in zijn advies over de gunning van de opdracht geen opmerkingen, maar is verheugd over het feit dat de onderhandelingen met Alstom tot een prijsvermindering hebben geleid.

2.5.4 Aandachtspunten bij opdracht 8211.372

a. Termijn tussen de oproep tot kandidaten en de gunning van de opdracht

Dat er nagenoeg twee jaar verstreken is tussen de oproep tot kandidaten en de verzending van het bijzonder bestek aan de geselecteerde kandidaten kan worden verklaard door de ontwikkeling van het systeem TBL1+. Dat bijzonder bestek werd in mei 2008 verstuurd, terwijl Infrabel de TBL1+ specificaties op 26 maart 2007 had vastgelegd.

b. Gelijke behandeling

De termijn om een offerte in te dienen was korter dan één maand. Die termijn heeft in het voordeel kunnen spelen van de firma Alstom die opdracht 8211.254 had verkregen voor de uitrusting van de voertuigen met 24 en 72V-voeding met TBL1+. Alstom is immers de enige firma die een offerte heeft ingediend terwijl de andere drie concurrenten even voordien hadden bevestigd dat ze belangstelling hadden voor die opdracht. Deze toestand staat in schril contrast met de interoperabiliteit die meer bepaald een concurrentiële markt wil creëren.

c. Bestelling van de reeksen vóór de homologatie van de prototypes

In het bijzonder bestek is bepaald dat voor elk van de uit te rusten voertuigen een prototype moet worden gehomologeerd vooraleer tot de bestelling van reeksen kan worden overgegaan.

De bestelling werd echter in juli 2008 gegund terwijl de prototypes pas in 2010 werden gehomologeerd.

Volgens de NMBS was het verantwoord dit risico te nemen om vertragingen in de leveringen te vermijden.

Hoofdstuk 3

Conclusies

Op verzoek van de bijzondere commissie Spoorwegveiligheid heeft het Rekenhof zeven overheidsopdrachten onderzocht die werden uitgeschreven in het kader van het ETCS-project, met als uitgangspunt de principes van mededinging en gelijke behandeling, en binnen de context van de strategische beslissingen van de spoorwegmaatschappijen over automatische treinbeveiliging. Dit verslag vormt een aanvulling bij hoofdstuk 3 van het verslag *Spoorwegveiligheid* van het Rekenhof van augustus 2010.

Het bouwt ook voort op het tussentijdse rapport van 5 oktober 2010 van de experts van de bijzondere commissie, waarin werd gesteld dat er indicaties zijn *die wijzen in de richting van een nauwe industriële en politieke verflechting op het vlak van spoorweginvesteringen*.

Uit het onderzoek van de tijdschema's van de gunning van de betreffende opdrachten blijkt dat het concept TBL1+ werd ontwikkeld als gevolg van moeilijkheden die men heeft ondervonden bij de opdracht Eurobakens in de loop van de jaren 2004 en 2005 (zie punt 2.2).

Uit diezelfde tijdschema's blijkt bovendien dat de keuze van de automatische treinbeveiligingssystemen werd voorbereid in de loop van de onderhandeling met Siemens (opdracht van Eurobakens) en Alstom (opdracht EuroTBL1/TBL1+). Deze fundamentele wijzigingen werden pas later voorgelegd aan de raden van bestuur van Infrabel en de NMBS.

De onderhandelingen tussen de aanbestedende maatschappijen en de leidende ondernemingen op de spoorwegmarkt in België hebben de strategische keuzes van de raden van bestuur kunnen sturen.

Volgens het Rekenhof vormden de vaststelling dat de overstap naar het ETCS-systeem niet binnen een aanvaardbare termijn kon worden gerealiseerd, de gevolgen die aan die vaststelling moesten worden verbonden of de belangrijke wijzigingen die aan het voorwerp van belangrijke opdrachten werden aangebracht, zowel op financieel als strategisch vlak, een rechtvaardiging om de raden van bestuur in kwestie hiervan voorafgaandelijk op de hoogte te brengen.

Wat het verloop van de geselecteerde overheidsopdrachten betreft, heeft het Rekenhof met name de volgende aandachtspunten geïdentificeerd.

De strategische keuze voor een niet-interoperabel TBL1+ systeem, zelfs al is die ingegeven door de wens om de spoorwegveiligheid te verbeteren, heeft bijgedragen tot de beperking van de mededinging voor de uitrusting van een eerder klein Belgisch spoornet.

Zowel bij opdracht 811.411.016 (Eurobakens) als bij opdracht 8211.254 (EuroTBL1) zijn meer dan vijf jaar verstreken tussen de oproep tot kandidaten en de toewijzing van de opdracht (zie ook punt 2.2 en punt 2.5). Tijdens deze lange periode konden niet alleen de marktomstandigheden zijn gewijzigd, ook het voorwerp zelf van de opdracht is grondig geëvolueerd.

Bij opdracht 811.411.016 (Eurobakens – zie punt 2.2) zijn de bestelde hoeveelheden meer dan verdubbeld tussen de aankondiging van de opdracht en de uiteindelijke bestelling. Bovendien werd de parametrisatie in ETCS vervangen door een tussentijdse oplossing (EuroTBL) en vervolgens door het concept TBL1+.

Wat ook de aankoop van de uitrustingen ETCS/TBL2/TBL1+ voor het rollend materieel (8211.415 en 8211.415.06g, zie punt 2.4) betreft, heeft de NMBS enkel de firma Alstom geraadpleegd met als reden dat de aanschaf van 81 uitrustingen een uitbreiding was van de initiële opdracht voor de aankoop van vier uitrustingen.

De opdracht EuroTBL1 (8211.254 – zie punt 2.5) werd eveneens gewijzigd ten voordele van het concept TBL1+.

Rekening houdend met de omvang van deze aanpassingen qua hoeveelheid of technische specificaties, was het verantwoord geweest nieuwe oproepen tot mededinging te lanceren zodat ondernemingen die belangstelling hadden het opnieuw tegen elkaar hadden kunnen opnemen.

Voorts, wat de gunning van de opdracht voor de Eurobakens (zie punt 2.2) betreft, stelt Interne Audit vast in zijn advies dat de raming van de energiekosten van de installaties over een periode van twintig jaar doorslaggevend was bij de keuze van de medecontractant.

Deze raming van de exploitatiekosten werd uitgevoerd door Infrabel terwijl in de gunningscriteria van het bijzonder bestek geen precisering werd gegeven voor de methode. Deze berekening op twintig jaar houdt geen rekening met de leveringskalender noch met de actualisering van de financiële stromen.

Gezien de beperkingen en de uitvoeringstermijn van dit verslag, kan het Rekenhof zich niet uitspreken over de neutraliteit van de gebruikte methode voor de rangschikking van de offertes.

Voor de opdracht TBL1+ (8211.372) heeft de NMBS de firma's minder dan een maand tijd gegeven om hun offertes in te dienen, wat een objectief voordeel was voor de firma Alstom die reeds de boorduistrusting TBL1+ had ontwikkeld.

Tot slot werden herhaaldelijk opdrachten gegund of reeksen besteld vooraleer de prototypes waren gehomologeerd, wat in strijd is met de bepalingen van het bijzonder bestek (opdrachten 811.411.016, 8211.254 EuroTBL1 ent 8211.372 TBL1+).

Infrabel of de NMBS bleven aldus verstoken van de waarborg die gepaard gaat met de verplichting voor de medecontractant om zijn prototypes te laten homologeren vooraleer een definitieve bestelling wordt geplaatst.

Zowel Infrabel als de NMBS zijn hierbij van mening dat ze voldoende voorzorgen hadden genomen en dat wachten op de homologatie de verbetering van de veiligheid van het spoorwegennet had vertraagd.

Bijlage 1
Vraag van 24 november 2010 van het Rekenhof aan de
gedelegeerde bestuurders van de NMBS-Holding, Infrabel en
de NMBS

(Vertaling)

Geachte heer gedelegeerd bestuurder,

Naar aanleiding van zijn verslag over de spoorwegveiligheid werd het Rekenhof ermee belast een zeker aantal contracten te onderzoeken die sedert 1982 door de voormalige NMBS en vervolgens door de NMBS-groep werden gegund om de infrastructuur en het rollend materieel uit te rusten met automatische treinbeveiligingssystemen.

Als bijlage is een afschrift opgenomen van de brief die heden wordt toegezonden aan de heer Geerts, voorzitter van de bijzondere commissie aangesteld om de voorwaarden voor de veiligheid van het spoorwegennet in België te onderzoeken naar aanleiding van het dramatisch treinongeval in Buizingen.

Het Rekenhof verzoekt u één of meer contactpersonen aan te wijzen die kunnen antwoorden op de vragen van zijn auditeurs en die hun de gewenste documenten ter beschikking kunnen stellen.

Wegens het mandaat en het tijdschema van de werkzaamheden van de bijzondere commissie zal een selectie van contracten worden onderzocht.

Het Rekenhof vraagt u met het oog op die selectie een lijst van alle contracten ter beschikking te stellen die sedert 1982 volledig of gedeeltelijk betrekking hebben op de studie, de ontwikkeling, de vervaardiging of de installatie van een automatisch treinbeveiligingssysteem.

Voor elk van die contracten wordt de volgende informatie gevraagd:

1. voorwerp van het contract;
2. gunningswijze van de opdracht;
3. aard van de opdracht (studies, leveringen, diensten, ...);
4. identiteit van de medecontractanten;
5. datum waarop het contract werd gesloten;
6. initieel bedrag van het contract;
7. plaats van de studie of van de productie;
8. eindbedrag of huidig bedrag van het contract;
9. de datums en referenties van de documenten van de principebeslissingen die door de raden van bestuur in verband met dat contract werden genomen;
10. in voorkomend geval de datum waarop het contract ten einde liep.

Om zijn opdracht goed te kunnen vervullen, wenst het Rekenhof die informatie zo snel mogelijk en uiterlijk binnen tien dagen te ontvangen.

Bijlage 2
Antwoordbrieven

2.1 Antwoord van de NMBS-groep (ontvangen 17 december 2010)



101848

Aan de heer Philippe ROLAND,
Eerste voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Brussel, december 2010

Bijdrage van het Rekenhof aan de werkzaamheden van de Bijzondere Commissie belast met het onderzoek naar de veiligheid van het spoorwegnet in België naar aanleiding van het treinongeval in Buizingen.

Uw brief van 24 november 2010 met kenmerk A6-3.591.215 L31

Mijnheer de Voorzitter,

Wij bevestigen dat de drie vennootschappen van de NMBS Groep bereid blijven om maximaal mee te werken aan uw bijkomende onderzoeksopdracht in verband met de overheidsopdrachten voor de uitrusting van de infrastructuur en het rollend materieel met automatische treinprotectiesystemen.

Als contactpersonen hebben wij aangeduid:

- Voor NMBS-Holding : Paul Hoet (tel. 02/525 30 71, GSM 0478/97 41 32);
- Voor Infrabel : Benoît Gilson (tel. 02/525 23 00, GSM 0475/62 25 20);
- Voor NMBS : Michael Vanloubbeeck (tel. 02/528 83 20, GSM 0478/53 52 30).

De vertegenwoordigers van het Rekenhof kunnen de documenten in verband met de betrokken overheidsopdrachten ter plaatse consulteren. Zij kunnen ook kopieën van de documenten bekomen nadat de confidentiële gegevens eruit verwijderd zijn. Het betreft meer bepaald elementen die de commerciële belangen van derde firma's zouden kunnen schaden. Een inventaris van de stukken waarvan een kopie werd gegeven zal worden bijgehouden. De vertegenwoordigers van het Rekenhof moeten de confidentialiteit van de documenten waarvan zij kennis nemen bij hun consultaties ter plaatse, respecteren.

Hoogachtend,



Jean-Claude FONTINOY
Voorzitter NMBS-Holding

Christine VANDERVEEREN
Voorzitter Infrabel

Laurence BOVY
Voorzitter NMBS

Jannie HAEK
Gedelegeerd bestuurder
NMBS-Holding

Luc LALLEMAND
Gedelegeerd bestuurder
Infrabel

Marc DESCHEEMAECER
Gedelegeerd bestuurder
NMBS

2.2 Antwoord van de NMBS-Holding van 19 januari 2011



Jannie Haek | Voorzitter van het directiecomité

110077

NMBS-Holding | NV van publiek recht
Hoofdzetel: Frankrijkstraat 5B | B-1060 Brussel
www.b-holding.be

RPR Brussel | BTW-nummer: BE 0203.430.576
Fortis 001-4403666-39

Aan de heer Philippe ROLAND,
Eerste voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Brussel, 19 januari 2011

Aanvullende bijdrage van het Rekenhof aan het parlementair onderzoek van de voorwaarden van de spoorwegveiligheid.

Uw brief van 12 januari 2011 met kenmerk A6-3.591.215 L38

Mijnheer de Voorzitter,

De NMBS Holding heeft het ontwerpverslag van het Rekenhof in verband met de overheidsopdrachten goed ontvangen.

Dit verslag gaat in hoofdzaak over overheidsopdrachten waar NMBS Holding enkel via de tussenkomsten van de dienst Interne Audit adviserend is tussengekomen. De adviezen die de dienst Interne Audit geformuleerd heeft in het kader van de overheidsopdrachten waarvan de gunningsprocedure door het Rekenhof werd onderzocht, zijn getrouw weergegeven in het verslag.

NMBS-Holding heeft dan ook geen fundamentele opmerkingen te formuleren over het verslag van het Rekenhof.

Alleen stellen wij vast dat verschillende benamingen gebruikt worden om een handeling, dienst, document,... aan te duiden. Om elke verwarring uit te sluiten stellen wij voor:

- In hoofdstuk I Controlekader te preciseren dat als in het verslag gesproken wordt van "de dienst interne audit" of "IA" het gaat over de afdeling "Gecentraliseerde controle opdrachten/overeenkomsten" van de dienst Interne Audit H-IA die administratief behoort tot NMBS Holding;
- In de Nederlandse versie van het verslag de volgende woorden te vervangen:
"cel interne audit" door "dienst interne audit"
"contract" door "opdracht".

- In de Franse versie van het verslag de volgende woorden te vervangen:
"cellule d'audit interne" door "service d'audit interne"
« contrat » door « marché »
« cahier des charges » door « cahier spécial des charges »
« voitures » door « véhicules ».

Meer in het algemeen stellen wij voor :

- Op bladzijde 9, de eerste gedachtestreep "de gunningswijze van een opdracht" aan te vullen met "waarvan het geraamd bedrag hoger is dan 750 000 € voor werken en hoger is dan 250 000 € voor leveringen en diensten" en de tweede gedachtestreep te vervangen door "de gunning en verlenging van opdrachten waarvan het bedrag hoger is dan 750 000 € in het geval van werken en hoger is dan 250 000 € in het geval van leveringen en diensten".
- Op bladzijde 9, verwijzing 12; "dienst interne audit van Infrabel (I-IA)" te vervangen door "dienst Legal Affairs van Infrabel (I-F.3)".

Hoogachtend,

Jannie Haek



**2.3 Antwoord van de minister van Overheidsbedrijven van
20 januari 2011**

**Kabinet van de minister van
Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven**

Koningsstraat 180
1000 Brussel
02/210 19 11



REKENHOF
De heer Philippe Roland
Eerste Voorzitter
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

110035

uw bericht van 12 januari 2011	uw kenmerk A6-3.591.215 L34	ons kenmerk IND 11835/NG	bijlagen
vragen naar / e-mail	telefoonnummer	datum 20 januari 2011	

Betreft: Ontwerpverslag van het Rekenhof – onderzoek overheidsopdrachten
Aanvullende bijdrage aan het parlementair onderzoek van de voorwaarden van de
spoorwegveiligheid

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Ik heb met interesse en met volle aandacht het ontwerpverslag doorgenomen dat het Rekenhof opstelde n.a.v. zijn bijkomend onderzoek van zeven geselecteerde overheidsopdrachten die door Infrabel of de NMBS werden gegund voor de levering van automatische treinbeveiligingssystemen.

Ik stel vast dat dit ontwerpverslag ook aan de drie gedelegeerd bestuurders van de NMBS-Groep en aan de voorzitter van de FOD Mobiliteit & Vervoer werd overgemaakt. De meeste van de onderzochte overheidsopdrachten werden gegund in een periode waarin ik of mijn directe opvolger en voorganger, vice-eerste minister S. Vanackere, nog geen voogdijminister was. Ik verwijs dan ook naar de reacties en antwoorden verstrekt door de betrokken vennootschappen zelf of door de FOD Mobiliteit & Vervoer.

Voor wat betreft de gunning door de NMBS van de opdracht 8211.372 TBL1+ voor de aankoop van 956 boorduitrustingen TBL1+ (beslissing Raad van Bestuur, 4 juli 2008) kan ik u medelen dat de toenmalige regeringscommissaris geen opmerkingen heeft geformuleerd i.v.m. deze beslissing.

Met de meeste hoogachting,

Inge Vervotte

Minister van Ambtenarenzaken en
Overheidsbedrijven

2.4 Antwoord van Infrabel van 20 januari 2011 (vertaling)

Luc Lallemand
Voorzitter van het directiecomité
Gedelegeerd bestuurder
Barastraat 110
1070 Brussel
T 32 2 525 22 00
F 32 2 525 22 03
luc.lallemand@infrabel.be

Serge Roland
Eerste-auditeur-revisor
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
18.08.2010		YG/19.1.11/rapportCC	20.01.2011

Ontwerpverslag van het Rekenhof / opmerkingen van Infrabel

Mijnheer de eerste-auditeur-revisor,

Deze brief is een reactie op uw schrijven van 12 januari.

Infrabel is slechts zijdelings betrokken bij de analyse van het Rekenhof aangezien slechts één van de zeven onderzochte opdrachten onder de bevoegdheid van Infrabel valt.

Toch was ik ten zeerste verbaasd over de algemene commentaar op bladzijde 46 van het voorlopige verslag en meer in het bijzonder over deze zin:

“De uitgebreide onderhandelingen met de kandidaten, inschrijvers of medecontractanten ondersteunen de hypothese van bevoorrechte relaties tussen de aanbestedende maatschappijen en de leidende ondernemingen op de spoorwegmarkt in België.”

Die bevinding werpt een negatieve schaduw op alle overheidsopdrachten die worden gegund door de NMBS-groep in het algemeen en door Infrabel in het bijzonder. Infrabel is echter één van de zeldzame Belgische aanbesteders die nog geen enkele van zijn opdrachten opgeschort of vernietigd zag worden door de Raad van State en de algemene commentaar lijkt me dan ook compleet misplaatst.

De commentaar doet uitschijnen dat de ondernemingen van de NMBS-groep (dus met name Infrabel) zich aan nationaal favoritisme bezondigen bij het gunnen van opdrachten. Dat is bijzonder vreemd, want bij de enige opdracht van Infrabel die onderzocht werd, is de kandidaat met de oudste en duidelijkste Belgische verankering (de firma Alstom) al in de eerste fase van de procedure uit de selectie geweerd, zodat in de laatste fase alleen nog werd onderhandeld met twee kandidaten waarvan het competentiecentrum inzake ETCS zich respectievelijk in Duitsland en in Italië bevindt.

Op basis van de vermeende “uitgebreide onderhandelingen met de kandidaten” en bovendien in het kader van één enkele onderzochte opdracht (althans wat Infrabel betreft) concluderen dat er “bevoorrechte relaties” bestaan met de leveranciers lijkt me dan ook een lichtzinnige beschuldiging die het imago van Infrabel kan schaden.

In de bijlage vindt u overigens de reacties van mijn diensten op de inhoud van het verslag. Er komt uit naar voren dat geen enkel element een vraagteken plaatst bij de keuze van Infrabel voor de offerte die de meest interessante bleek in het licht van de gunningscriteria.

Mag ik u vragen met deze opmerkingen rekening te houden in het definitieve verslag?

Hoogachtend,

Luc Lallemand

Bijlage(n): bijzondere commentaar van Infrabel bij het ontwerpverslag van het Rekenhof

Contactpersoon
Yann Gall
T 32 2 525 36 49
Yann.gall@infrabel.be
Dienst I-CP.12

Bijlage: Bijzondere commentaar van Infrabel over het verslag van het Rekenhof

Commentaar van het Rekenhof	Antwoord van Infrabel
<p>"In vergelijking met de gepubliceerde aankondiging van de opdracht (maart 2001) is, naast het feit dat de bestelling flink werd uitgebreid, de parametrisatie in ETCS voor het merendeel van de opdracht tussentijds vervangen door EuroTBL en vervolgens door het concept TBL1+.</p> <p>Die wijzigingen en het feit dat de procedure voor de toewijzing van de opdracht meer dan vijf jaar aansleepte hadden als gevolg dat de voorwaarden voor de mededinging konden geëvolueerd zijn sinds de oproep tot kandidaten en het niet uitgesloten was dat andere ondernemingen misschien competitieve oplossingen hadden kunnen voorstellen als de grote wijzigingen die achteraf werden doorgevoerd aanleiding hadden gegeven tot een nieuwe oproep tot mededinging." (blz. 26)</p>	<p>Zoals Infrabel al herhaaldelijk heeft uiteengezet, is TBL1+ slechts een tussenstap in de installatie van ETCS. De latere omvorming tot ETCS zal gebeuren door de parametrisatie te wijzigen. De hardware die voor TBL1+ geïnstalleerd werd, is dan ook onmiddellijk compatibel met ETCS en vergt nadien geen aanpassingen meer. Aangezien TBL1+ slechts een tussenstap is om te komen tot ETCS, had Infrabel geen enkele reden om de procedure te herbeginnen. Dat zou immers heel wat tijdverlies betekenen en derhalve een manifeste bestuursfout zijn geweest.</p>
<p>"Het bedrag van de offerte en de exploitatiekosten zijn de twee gunningscriteria die gebruikt zouden worden voor de bestelling van de serie. Aangezien er gekozen werd voor twee criteria van financiële aard, zijn de technische kwaliteiten en de leveringstermijnen van de offertes niet tegen elkaar afgewogen." (blz. 26)</p>	<p><i>Technische kwaliteit</i> Wat de te bereiken technische functionaliteiten betreft, was Infrabel van oordeel dat de producten die aan de vereisten van de homologatie voldeden, daar vanzelfsprekend aan beantwoordden en dat er dus geen reden was om er een gunningscriterium van te maken. Wat de technische betrouwbaarheid van de offertes betreft, moet worden opgemerkt dat de opdracht voorzag in het sluiten van een onderhoudscontract van 20 jaar tegen een forfaitaire prijs. Volgens de ervaring van Infrabel is een dergelijke werkwijze veel doeltreffender om de technische betrouwbaarheid van de offertes te garanderen dan het hanteren van een gunningscriterium "technische waarde".</p> <p><i>Leveringstermijnen</i> Aangezien de termijn vastgesteld was in het bijzonder bestek, diende er geen rekening mee te worden gehouden als gunningscriterium.</p>
<p>In verband met het gunningscriterium <i>gebruikskosten</i>, schrijft het Rekenhof: "Noch de berekeningswijze van Infrabel, noch het resultaat ervan werd aan de betrokken ondernemingen voorgelegd" (blz. 27). Op blz. 47 preciseert het Rekenhof dat de gebruikskosten werden "becijferd door Infrabel" en "niet werden gevalideerd door de inschrijvers, noch door Interne Audit of een onafhankelijke derde".</p>	<p>Geen enkele wetsbepaling, noch enig wettelijk principe of principe uit de rechtspraak stellen dat de wijze waarop een gunningscriterium wordt toegepast of, meer nog, het resultaat daarvan, aan de kandidaten of inschrijvers of aan een onafhankelijke derde moeten worden voorgelegd. Het is trouwens ook niet gebruikelijk om dat te doen. Het stond Ansaldo overigens vrij de berekeningsmethode te betwisten, maar dat is niet gebeurd. Aangezien de opdracht gepaard ging met een onderhoudscontract van 20 jaar, zou het niet logisch geweest zijn een termijn van minder dan 20 jaar in aanmerking te nemen voor de berekening van de gebruikskosten. Men kan redelijkerwijze dan ook niet stellen dat het criterium op een voor Ansaldo ongunstige wijze werd toegepast.</p> <p><u>Geen enkele andere logische berekeningswijze levert een gunstiger resultaat voor Ansaldo op.</u></p>
<p>In verband met datzelfde criterium van de gebruikskosten, schrijft het Rekenhof voorts: "Infrabel is ervan uitgegaan dat alle uitrustingen onmiddellijk zouden worden geplaatst en heeft geen rekening gehouden met de leveringskalender" (blz. 27).</p>	<p>Infrabel begrijpt die opmerking niet. Aangezien voor de toepassing van het criterium "gebruikskosten", die kosten voor een periode van 20 jaar in aanmerking werden genomen (noodgedwongen voor alle componenten), was het normaal om bij de berekening te werken met eenzelfde periode van 20 jaar voor alle componenten, ongeacht de datum van installatie.</p>

Commentaar van het Rekenhof	Antwoord van Infrabel
<p>Nog altijd in verband met het criterium van de gebruikskosten, schrijft het Rekenhof: “Bovendien werden de kosten op 20 jaar niet geactualiseerd, waardoor 1 euro in 2010 beschouwd wordt als het equivalent van 1 euro in 2030” (blz. 27).</p>	<p>De kosten op 20 jaar werden inderdaad niet geactualiseerd, maar omgekeerd werd de prijs van de elektriciteit evenmin geactualiseerd. Als men rekening had gehouden met een muntontwaarding van bijvoorbeeld 3% per jaar, had men rekening moeten houden met een verhoging van de prijs van de kWh van elektriciteit met ongeveer 3% per jaar. In totaal zouden de bedragen dezelfde geweest zijn. De opmerking lijkt ons derhalve niet relevant.</p>
<p>“De verantwoording die Infrabel geeft om voor de uitrusting van corridor C slechts één leverancier in te schakelen, stelt de echte interoperabiliteit van de geleverde uitrusting in vraag” (blz. 26).</p>	<p>Alle gehomologeerde boorduitrustingen, ongeacht de leverancier, moeten de boodschappen kunnen lezen die worden verstuurd door het materieel op de grond dat zelf gehomologeerd is. Vanuit dat oogpunt brengt Infrabel geenszins de interoperabiliteit van het materieel in het gedrang. De LEU van een firma zijn echter niet omwisselbaar met die van een andere firma. LEU van verschillende firma's door elkaar gebruiken op eenzelfde spoorlijn kan dan ook aanleiding geven tot ernstige technische moeilijkheden, inzonderheid voor de ontwikkeling en het onderhoud. Infrabel moet met die realiteit rekening houden.</p>
<p>“De koerswijziging in 2005 ten voordele van het systeem TBL1+ vond plaats terwijl de ontwikkeling van prototypes met Siemens en Ansaldo al in een vergevorderd stadium zat. Die ingreep kon een bedreiging vormen voor de gelijke behandeling van de concurrenten. De tests die eind 2005 werden uitgevoerd met Alstom, gebeurden effectief alleen op testsporen die door Siemens waren uitgerust, terwijl de huidige opdracht voor Eurobakens nog liep” (blz.27).</p>	<p>Infrabel veronderstelt dat het hier gaat om tests van Alstom-materieel <u>dat aan boord wordt genomen</u> (en dus los staat van de onderzochte opdracht). In de veronderstelling dat deze tests werden uitgevoerd op een lijn met bakens van Siemens, ziet Infrabel niet in hoe dat aanleiding zou kunnen geven tot het bevoordelen van Siemens in het kader van de onderzochte opdracht. Bovendien konden de ETCS-tests op dat ogenblik wellicht alleen op die plaats in België worden uitgevoerd. Het was onmogelijk dezelfde tests (NMBS-trein met de uitrusting van het Alstom-prototype) uit te voeren met een buitenlandse infrastructuur uitgerust met Ansaldo-bakens.</p>
<p>“In zijn advies dat voorafging aan de toewijzing van de opdracht, benadrukt de dienst Interne Audit dat de tweede fase van de opdracht nog niet voltooid is. Om te mogen deelnemen aan de derde fase van de opdracht moeten de prototypes gehomologeerd zijn, maar dat is nog niet gebeurd. Op die manier heeft Infrabel zichzelf de garantie ontzegd die de medecontractant verplicht de prototypes te laten homologeren alvorens een definitieve bestelling wordt geplaatst. Bij de toewijzing van de opdracht was bepaald dat de inschrijver binnen zes maanden een homologatie moest bekomen. Zo niet, zou de offerte niet langer als geldig worden beschouwd. In de praktijk heeft Belgorail de homologatie pas verstrekt op 4 november 2008” (blz. 27 en 28).</p>	<p>Geen enkele firma was al in het bezit van een homologatie op het moment dat de opdracht werd toegewezen. Infrabel stond dus voor de keuze: de opdracht toewijzen zonder de homologatie af te wachten, weliswaar met de nodige garanties dat het materieel tijdig gehomologeerd zou worden, of wachten op de homologaties alvorens de opdracht toe te wijzen en de uitvoering van de opdracht daarmee maandenlang uitstellen. Infrabel heeft ervoor gekozen de opdracht toe te wijzen zonder de homologaties af te wachten, stellende dat de oplevering en de bijbehorende betalingen zouden afhangen van die homologaties. Infrabel heeft dus voor een praktische aanpak gekozen, wat een aanzienlijke tijdswinst opleverde zonder de belangen te schaden. Volgens de opdrachtbrief had Infrabel het recht de opdracht te ontbinden als de inschrijver er niet in slaagde binnen zes maanden een homologatie te verkrijgen. Het ging echter niet om een verplichting of om een clause die de opdracht automatisch zou ontbinden.</p>

2.5 Antwoord van de NMBS van 20 januari 2011 (vertaling)

NMBS

REKENHOF
Aan de heer Philippe ROLAND
Eerste Voorzitter
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

Brussel, 20 januari 2010

Mijnheer de eerste voorzitter,

De NMBS heeft kennis genomen van het ontwerpverslag van 14 januari 2011 dat het Rekenhof heeft opgesteld op verzoek van de Bijzondere Commissie belast met het onderzoek naar de veiligheid van het spoorwegennet in België.

De NMBS wenst het Rekenhof te danken en onderstreept de nauwkeurigheid en de precisie van de uitgevoerde analyse.

Zij wenst u toch de volgende opmerkingen en commentaar mee te delen, hoofdzakelijk om bepaalde informatie aan te vullen of in een historisch perspectief te plaatsen.

Hieronder volgen onze reacties:

Hoofdstuk 2 Procedure voor de gunning van bepaalde overheidsopdrachten

2.4 Aanpassing van de TBL2 uitrustingen

2.4.4 Aandachtspunten

c) Bevoorrechte relatie tussen klant en leverancier

Gezien door de installatie ETCS/STM TBL1+ (hetgeen gevraagd werd in de prijsvraag) de locomotieven niet meer bruikbaar zouden zijn op de lijn L2 (STM TBL2 noodzakelijk) heeft Alstom ook het voorstel gedaan met STM TBL2 waardoor de bruikbaarheid op de L2 blijft.

d) Late goedkeuring door de raad van bestuur

U stelt dat de aankoop van de 81 uitrustingen aan de raad werd voorgesteld zonder referentie naar opdracht 8211.415 betreffende de 4 ETCS+TBL+ uitrustingen.

Aan document CA2007/4 was evenwel het verslag CD 2006/455 toegevoegd dat betrekking had op opdracht 8211.415 waarnaar u verwijst in paragraaf 2 op bladzijde 34 (Franse versie van het ontwerpverslag).

2.5 Boorduitrustingen EuroTBL1/TBL+

2.5.1 Opdracht 8211.254 EuroTBL1

U schrijft dat de homologatie van de prototypes pas plaatsvond op 15 januari en 12 maart 2010. Dat stemt niet overeen met de informatie waarover wij beschikken en die u werd meegedeeld. Volgens onze historiek van dat dossier werd de homologatie TBL1+ (24-72V) op 1 september 2009 bij DVIS bekomen onder nummer BE 71 2009 00039 en bevestigd op 26 februari 2010 onder nummer BE 51 2010 0001.

2.5.2 Aandachtspunten bij opdracht 8211.254

d) Gelijke behandeling

U stelt dat geen enkele bijkomende vraag werd gesteld aan Siemens terwijl tweemaal aanpassingen werden gevraagd aan Alstom.

Wij begrijpen die commentaar niet. Er werd inderdaad aan iedere aanbieder op 16 april 2004 gevraagd zijn BAFO in te dienen tegen 26 april 2004; juist op deze wijze werd er gegarandeerd dat iedere aanbieder terug dezelfde kansen kreeg nadat Alstom voordien een spontane nieuwe offerte ingediend had.

Voorts alludeert u zelf op die BAFO op bladzijde 42 van het ontwerpverslag waar u stelt : "...de drie inschrijvers werden verzocht een derde, laatste en beste offerte in te dienen."

2.5.4 Aandachtspunten bij opdracht 8211.372

- a) Termijn tussen de oproep tot kandidaten en de gunning van de opdracht
U stelt dat de specificaties TBL1+ in mei 2007 door Infrabel werden vastgelegd. Volgens ons archief werd versie 1 van de specificaties op 26 maart 2007 gepubliceerd, versie 2 op 30 oktober 2007 en versie 3 op 1 augustus 2008. Dat verklaart waarom het moeilijk was het bijzonder bestek te finaliseren vóór de maand mei 2008 omdat op dat ogenblik de finalisering van versie 3 nog aan de gang was.
- b) Gelijke behandeling
U stelt dat de korte termijn waarin voorzien was voor het indienen van een offerte de firma Alstom kon bevoordelen. Men dient er evenwel aan te herinneren dat de andere geraadpleegde firma's eveneens een offerte hadden ingediend voor opdracht 8211.254 en derhalve niet van niets moesten vertrekken voor het indienen van een offerte.
- c) Bestelling van reeksen vóór de homologatie
U stelt dat «de bestelling echter in juli 2008 werd gegund terwijl de prototypes pas in 2010 werden gehomologeerd». Zoals het Rekenhof reeds vermeld had voor opdracht 8211.254 in punt 2.5.2.e) is het belangrijk te stellen dat "Er werden bestellingen geplaatst voordat de homologatie was bekomen. Volgens de NMBS was het nemen van dat risico verantwoord om vertragingen bij de leveringen te vermijden".

Hoofdstuk 3 Conclusies

§1° Beperkte aard van de mededinging

U stelt: “De keuze voor een nationaal, niet-interoperabel systeem, voor de uitrusting van het eerder kleine Belgische spoornet, draagt bij tot de beperking van de mededinging”. Wij begrijpen dat u alludeert op de keuze TBL1+.

Wij zouden dat commentaar willen aanvullen door te herinneren aan de toenmalige context waarnaar u overigens in het verslag verwijst. Er was vastgesteld dat ETCS technische en normalisatieproblemen deed rijzen die de planning op de helling zetten.

Het was dan ook de wens van de NMBS een oplossing te vinden die het veiligheidsniveau snel zou verbeteren.

In dat geval was het volstrekt noodzakelijk rekening te houden met:

- de bestaande toestand: aanwezigheid van krokodil (Memor-functionaliteit) en TBL1 baken
- de toekomstige toestand : installatie van eurobakens
- het feit dat het onmogelijk is onmiddellijk van het ene systeem naar een ander over te stappen

Rekening houdend met technische, financiële en planningfactoren lag de oplossing TBL1+ bijgevolg voor de hand. De installatie overwegen van een reeds bestaand en interoperabel systeem zou strijdig zijn met de wens ETCS te installeren, wat het uiteindelijke doel bleef.

§3° Grote aanpassingen in het voorwerp van de opdracht

U schrijft dat bij opdracht EuroTBL1 (8211.254) het ETCS-systeem eveneens werd vervangen door het concept TBL1+.

Deze zin zou te denken kunnen geven dat deze opdracht erin voorzag ETCS op de locomotieven te installeren.

De opdracht voorzag er echter in de boorduitrustingen aan te passen zodat de treinen de Infrabel-eurobakens met de functionaliteit TBL1 zouden kunnen lezen (pakket 44).

Men mag derhalve “eurobakens” en ETCS niet verwarren. De eurobakens zijn noodzakelijk maar niet voldoende om een ETCS te hebben. ETCS is derhalve niet vervangen door het concept TBL1+ in het raam van deze opdracht.

§4° Gelijke behandeling

b) Opdracht EuroTBL1 (8211.254)

In de derde paragraaf stelt u dat die gelijkschakeling tot gevolg had dat de rangschikking van de offertes enkel was gebaseerd op de prijs en dat de gelijke behandeling van de inschrijvers in het gedrang kon worden gebracht.

Wij zijn zo vrij deze vaststelling niet te delen omdat zonder die gelijkschakeling de offertes niet hadden kunnen worden vergeleken, wat zeker een ongelijke behandeling zou hebben veroorzaakt bij de keuze van een van de offertes. De gelijkschakeling maakte deze vergelijking van de offertes mogelijk teneinde precies een gelijke behandeling te verzekeren.

In de vierde paragraaf stelt u dat alle ondernemingen niet werden verzocht een "best and final offer" (BAFO) in te dienen. Zoals hierboven reeds werd uiteengezet betreffende punt 2.5.2.d) alludeert u zelf op deze BAFO in paragraaf 6 van bladzijde 42 waar u stelt dat «...de drie inschrijvers werden verzocht een derde, laatste en beste offerte in te dienen».

Derhalve begrijpen wij niet waarom u zegt dat een BAFO niet werd gevraagd aan de verschillende geïnteresseerde ondernemingen.

§5° Bestelling van het materieel vóór de homologatie van de voorgestelde prototypes

Hoewel het correct is dat bestellingen werden geplaatst vóór de ultieme homologatie van de prototypes, is het onontbeerlijk in dit stadium van het verslag aan twee elementen te herinneren:

- 1) vooraleer de definitieve bestelling te plaatsen volgt de NMBS, in samenwerking met Infrabel, de tests inzake conceptie en validering. De NMBS was dan ook in het bezit van elementen die het mogelijk maakten een sterk vermoeden te hebben van een gunstige afloop van het homologatiedossier door Belgorail.
- 2) de doelstelling was zo snel mogelijk de veiligheid van het spoorwegennet te verbeteren. Een tijdige bevoorrading om de uitrusting zo vlug mogelijk te kunnen installeren van zodra de toelating van DVIS werd verkregen, beantwoordt meer aan een bekommernis om proactief op te treden dan dat men kan spreken van het nemen van een risico.

Zeer concreet immers (en daaraan moet hier worden herinnerd) komt het erop neer dat, indien de bestellingen niet op dat ogenblik waren geplaatst, de NMBS waarschijnlijk nog niet over de TBL1+ uitrustingen zou beschikken die op het rollend materieel moeten worden geïnstalleerd. In de plaats dat 30% van de vloot thans met TBL1+ is uitgerust, zouden we nu allicht nog wachten op de levering van die uitrustingen.

Elke locomotief die met TBL1+ uitgerust is, verbetert nochtans de veiligheid. Het zou dan ook zeker nuttig zijn de feitelijke commentaar betreffende het proces aan te vullen met een operationele beoordeling van het nut van het feit dat de bestelling op dat ogenblik werd geplaatst.

Met de meeste hoogachting,

De leden van het directiecomité

(w.g.)

M. DESCHEEMAECKER

R.GAYETOT

S.S'HEEREN

M.JADOT

inschrijving, voorzien van het visum van de Interne Audit van de NMBS-Holding en van het akkoord van de bevoegde instantie, (v) het attest van de RSZ.

Terwijl het bestek toeliet zich een goed beeld te vormen van de opdracht, vormde het vergelijkend analyseverslag samen met het voorstel aan de bevoegde instantie tot gunning, desgevallend de aanzet tot nader onderzoek en bijkomende vragen.

- ↪ De adviezen van de Interne Audit van de NMBS-Holding, waarnaar in Hoofdstuk 2 van het ontwerpverslag uitvoerig wordt verwezen, waren geen standaard onderdeel van een dossier waarmee een groen licht werd aangevraagd en de administratie had slechts uitzonderlijk kennis van deze adviezen.
- ↪ Voormelde procedure is volledig vervangen door een projectportfolio-monitoringsysteem. De driemaandelijks geactualiseerde projectdossiers vormen hierbij de basis. De portfoliobeheerders onderzoeken deze dossiers, vullen na contacten met de projectleiders - waar nodig - de gegevens aan en gaan over tot verificaties op het terrein en tot uitgavencontroles. Zij maken ook gebruik van andere informatie over de projecten, zoals de documenten van de raden van bestuur en de dossiers opgemaakt ter staving van de Europese co-financiering, om wederzijdse verificaties te verrichten.

Eik kwartaal wordt er een stand van zaken over de voortgang van de projecten aan de Minister van Overheidsbedrijven, met kopie aan de drie CEO's van de NMBS-groep, overgemaakt.

- ↪ Zoals tijdens het voorgaande onderzoeksrapport van het Rekenhof (*"Bijdrage van het Rekenhof aan het parlementair onderzoek van de voorwaarden van de spoorwegveiligheid, augustus 2010"*) overvloedig werd aangetoond, worden regelmatig incoherenties vastgesteld tussen de verschillende documenten en wordt bij het actualiseren van een projectdossier geen of te weinig aandacht besteed aan de verklaring en de motivatie van afwijkingen, zoals scopewijzigingen, wijzigingen in de planning, toename van de kosten, etc.
- ↪ De dienst Overheidsbedrijven en Spoorbeleid besteedt veel energie aan het bijsturen van deze situatie en aarzelt niet om onvolledige of onjuiste dossiers terug te sturen naar het betrokken *Project Management Office*. Buiten het opvragen van bijkomende informatie, het terugsturen van onvolledige dossiers en het melden van deze onregelmatigheden in de hierboven genoemde kwartaalrapporten, beschikt de administratie echter over geen adequate middelen om hiertegen op te treden.
- ↪ De FOD Mobiliteit en Vervoer is er echter van overtuigd dat, om dit euvel grondig aan te pakken, er moet gesleuteld worden aan de procedure van totstandkoming van de meerjaren investeringsplanning. Deze planning wordt tot vandaag vooral beschouwd als een budgettaire aangelegenheid, terwijl dergelijk document de zo realistisch mogelijke weergave zou moeten zijn van hetgeen de Regering, via de beheerscontracten, heeft toevertrouwd aan de NMBS-groep om binnen een afgesproken termijn en voor een bepaald budget te realiseren.

Hiertoe is het nodig de manier waarop de meerjaren investeringsplanning wordt opgesteld, te objectiveren, transparanter te maken en het sociale draagvlak af te toetsen. De verplichte invoering bij de NMBS-groep van een gestandaardiseerde en gedocumenteerde ramingstechniek vormt een onmisbaar onderdeel hiervan.

- ↪ Met de huidige beheerscontracten werd al een stap in die richting gezet. Infrabel werd verplicht een langetermijnstudie naar de capaciteitsbehoeften van het netwerk uit te voeren. Wat het sociaal draagvlak betreft, leggen de beheerscontracten de verplichting op om maatschappelijke kosten-batenanalyses uit te voeren vooraleer een project kan opgenomen worden in de meerjaren investeringsplanning. De toekomstige meerjaren investeringsplannen zullen, conform de Europese regelgeving en de omzetting daarvan in Belgisch recht, ook onderworpen worden aan een nog nader te bepalen vorm van strategische milieu-impactanalyse.

Hoofdstuk X, C van de drie vigerende beheerscontracten bepaalt voorts dat er tegen eind 2011 een verbeterde planning van het projectbeheer, gebaseerd op *Enterprise Resource Planning (ERP)*, moet geïmplementeerd zijn, "... om het vanaf 2012 mogelijk te maken een geoptimaliseerd en transparant financieel beheer in te voeren en meer bepaald de financiering van de nieuwe projecten voor capaciteitsuitbreiding door middel van gesloten financiële enveloppes, ..."

- ↪ Tenslotte wens ik er op te wijzen dat ook de doelmatige en doeltreffende aanwending van de exploitatietoelagen van de overheid aan de drie vennootschappen van de NMBS-groep (het

conceptverslag van het Rekenhof besteedt terecht aandacht aan de exploitatiekosten verbonden aan de geleverde veiligheidsinstallaties) van groot belang is, niet alleen voor de instandhouding en de verbetering van het veiligheidsniveau, maar ook voor de stiptheid van het treinverkeer.

Het hierboven genoemde Hoofdstuk X, C van het beheerscontract van Infrabel legt in dit verband op dat tegen eind 2011 de verbeterde projectplanning moet toelaten "... *staten met kosten en opbrengsten aan te leveren die het beheer, het onderhoud, de instandhouding en de uitbreiding van de infrastructuur onderscheiden.*". Met andere woorden, ook hier vertolkt het huidige beheerscontract de bezorgdheid van de overheid om meer inzicht te verwerven in de besteding van de exploitatietoelagen, met het oog op hun optimalisering ten behoeve van ondermeer de veiligheid en de stiptheid.

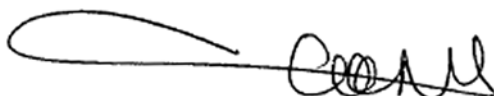
De goede besteding van de exploitatietoelagen wordt echter, tot vandaag, niet door de dienst Overheidsbedrijven en Spoorbeleid opgevolgd, omwille van de reden waarnaar het Rekenhof verwijst op pagina 12 van het conceptverslag, namelijk dat deze dienst "... *over onvoldoende personeel beschikt om het hoofd te bieden aan de uitdagingen die zich aandienen.*".

Geachte heer Eerste Voorzitter, het Rekenhof formuleert sinds 2001, in vier opeenvolgende rapporten en op basis van concrete vaststellingen, de aanbeveling dat de directie Spoorvervoer over meer middelen dient te beschikken om zijn taken naar behoren uit te voeren.

Door de recente herschikking van sommige bevoegdheden over het spoorvervoer en de oprichting van de dienst Overheidsbedrijven en Spoorbeleid, onderschrijft het Directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer het belang dat het hecht aan de kwaliteit van de beheerscontracten en van de monitoring van hun uitvoering, met inbegrip van de goede besteding van de investerings- en exploitatietoelagen.

Ik erken echter dat deze dienst vandaag nog steeds over onvoldoende middelen beschikt. Tijdens de hoorzitting voor de bijzondere commissie van 17 november 2010 gaf ik te kennen dat mijn departement een actieprogramma voorbereidt in antwoord op de (kortelings verwachte) aanbevelingen van de in haar opdracht gerealiseerde (reeds gekende) onderzoeksrapporten. Ik betwijfel evenwel dat de norm van lineaire en cumulatieve reductie van de personeelsenveloppe, opgelegd door de regering, ons toelaat om voldoende middelen vrij te maken voor deze nieuwe projecten.

Met de meeste hoogachting,



Carole COUNE
Voorzitter van het Directiecomité

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2011/1128/01
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be