

Memo



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Directie Zeeland

18 OKT 2001

Aan
de directeur van de hoofdafdeling Water
drs. P. Donk

cc.
H. v.d. Bosch, hoofd AXZ
L. van Hese, directie UAV
M. Reijngoudt, directie UAV
B. van Eijk, Centraal Punt
C. Bolier, hoofd CXM
T. Brandes, hoofd CXF
CXBA
Accountantsdienst

Van
A.H.A. van Ginneken
Datum
15-10-2001
Onderwerp
bevindingen verbijzonderde interne controle ZL-5109

Doorkiesnummer
6670
Bijlage(n)
1

PROJECTBUREAU ZEEWERINGEN	ACTIE	INFO
PROJECTLEIDER		∞
SECRETARESSE		
PROJECTSECRETARIS		
MEDEWERKER FINANCIËN		X
MEDEWERKER KWALITEIT		
TEAMLEIDER ONTWERP		
HOOFD UITVOERING		
COÖRDINATOR / RESTESCHRIJVER		
ARCHIEF		X
CIRCULATIE MAP		

P. In P251-11-011-5-6

Geachte heer Donk,

Hierbij zend ik u de bevindingen van de verbijzonderde interne controle van contract ZL-5109, het vervangen van de glooiingsconstructie ter plaatse van het buitentalud van de Ser Lippenspolder en een gedeelte van de Nieuw Othenepolder.

Op grond van de bevindingen kan geconcludeerd worden dat het financieel beheer ten aanzien van het contract voldoende is. De totstandkoming is voor een deel niet (zichtbaar) volgens de voorgeschreven wijze geschied. Het controleplan en controle-instructies behoeven de nodige verbetering en verduidelijking. Belangrijkste aandachtspunten in de contractuele fase zijn de archivering van de primaire vastlegging en de functiescheiding tussen toezichthouder en CP.

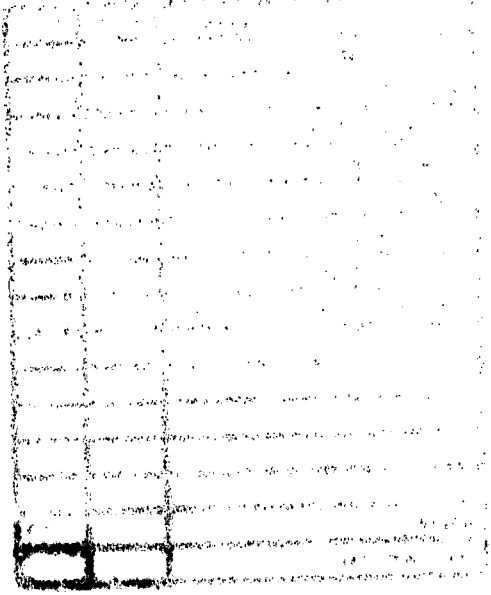
De in dit rapport opgenomen aanbevelingen kunnen bijdragen tot verdere verbetering.

Met vriendelijke groet,

Het hoofd van de Stafafdeling Control
drs. W.P. Tange

Postadres postbus 5014 4330 KA Middelburg
Bezoekadres Koestraat 30 4331 KX Middelburg

Telefoon (0118) 68 60 00
Telefax 686231
E-mail a.vginneken@dzi.rws.minvenw.nl



006311 2001 PZST-M-01156 fin

PZ bevestigingen verbijzonderde interne controle ZL 51C





Controle UAV-contract ZL 5109

Het vervangen van de glooiingsconstructie ter plaatse van het buitentalud van de Ser Lippenspolder en een gedeelte van de Nieuw Othenepolder tussen dp 84 +15 m en dp 94 + 15 met bijkomende werken in de gemeente Terneuzen.

Rijkswaterstaat Directie Zeeland, afdeling CXBA

Rapportnummer 01-004

11-10-2001

Status: definitief



1 Inleiding en algemene gegevens	3
1.1 Opdracht en doelstelling	3
1.2 Rapport opbouw	3
1.3 Algemene gegevens	3
2 Oordeel, conclusies, aanbevelingen en reacties	4
2.1 Pré-contractuele fase	4
2.1.1 Totstandkoming	4
2.1.2 Contract als basis voor uitvoeringsbegeleiding en financiële afwikkeling	4
2.1.3 Controleplan	4
2.2 Contractuele fase	5
2.2.1 Gegevens RWS	5
2.2.2 Gegevens aannemer	5
2.2.3 Kwaliteit administratie	5
2.3 Reacties en/of afspraken	6
3 Gedetailleerd verslag van controlebevindingen	7
3.1 Pré-contractuele fase	7
3.1.1 Totstandkoming	7
3.1.2 Contract als basis voor uitvoeringsbegeleiding en financiële afwikkeling	8
3.1.3 Controleplan	8
3.2 Contractuele fase	9
3.2.1 Gegevens RWS	9
3.2.2 Gegevens aannemer	9
3.2.3 Kwaliteit administratie	9

1 Inleiding en algemene gegevens



1.1 Opdracht en doelstelling

In het kader van het jaarplan Interne Controle 2001 heeft CXBA in september 2001 het contract ZL 5109 inhoudelijk gecontroleerd. De selectie van het contract is tot stand gekomen op basis van de in het Jaarplan Interne Controle opgenomen criteria.

De doelstelling van de controle is inzicht te verkrijgen in de stand van zaken met betrekking tot het financieel beheer, enerzijds om het management te informeren omtrent de invulling van de door hen in het kader van de contractbeheersing uitgevoerde richtlijnen, anderzijds om het management en betrokkenen te kunnen adviseren omtrent eventueel nader te nemen administratief organisatorische maatregelen.

1.2 Rapport opbouw

De inhoud van dit rapport is zodanig opgezet dat in dit hoofdstuk de algemene gegevens worden weergegeven. Vervolgens in hoofdstuk 2 het oordeel, conclusies en aanbevelingen, reacties en de gemaakte afspraken ten behoeve van het bij de uitvoering betrokken management en betrokkenen. In hoofdstuk 3 wordt een gedetailleerd verslag gegeven van de bevindingen voor de betrokkenen.

De controleprogramma's pre-contractuele fase UAV-contracten, UAV-contracten en controle besteksposten vormen de basis voor deze rapportage.

1.3 Algemene gegevens

Aanbesteding	Openbaar volgens UAR 1986
Datum aanbesteding	14-03-2001
Datum opdracht	05-04-2001
Datum aanvang	12-04-2001
Datum oplevering	15-10-2001
Opdrachtgever	ir. W.P.A. Broeders (b.a. drs. P. Donk)
Opdrachtnemer	Combinatie: Aannemingsbedrijf AVK b.v., Van den Heuvel Werkendam b.v., Aannemingsbedrijf J.D. Janse b.v.
Afdeling	Zeeweringen (AXZ)
Directie UAV	M. Reijngoudt L. Van Hese
Centraal Punt	B. van Eijk
Toezichthouder	P. Geernaert
Algemene voorwaarden	Standaard 1995
Aannemingssom	f 4.323.000,-
Uitgaven in 2001	f 1.197.459,05
Gecontroleerd bedrag	f 670.068,67
Verplichtingsnummer	35510900
Deelprogramma	020104 Beheer en Onderhoud Waterkeringen

2 Oordeel, conclusies, aanbevelingen en reacties

Oordeel

Op basis van onderstaande conclusies per onderdeel kan worden gesteld dat het financieel beheer ten aanzien van het contract voldoende is. De totstandkoming is voor een deel niet (zichtbaar) volgens de voorgeschreven wijze geschied. Het controleplan en controle-instructies behoeven de nodige verbetering en verduidelijking. Belangrijkste aandachtspunten in de contractuele fase zijn de archivering van de primaire vastlegging en de functiescheiding tussen toezichthouder en CP.

Conclusies en aanbevelingen

De onderstaande conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen die, in dezelfde volgorde, gedetailleerd zijn weergegeven in hoofdstuk 3.

2.1 Pré-contractuele fase

2.1.1 Totstandkoming

De overeenkomst is voor een deel niet volgens de voorgeschreven wijze totstandgekomen. Er is niet zichtbaar welke personen betrokken zijn het opstellen en toetsen van de hoeveelheden. Verder ontbraken op moment van de controle het geleidebiljet, een bewijsstuk dat openbaar is aanbesteed en formeel mandaat van het HK voor het passeren van de laagste inschrijver. Dit mandaat is inmiddels ontvangen.

Tot slot is de aangegane verplichting niet tijdig (binnen 14 dagen na opdracht) gemuteerd in het FAIS. Enerzijds doordat CXFA geen afschriften ontvangt van de opdrachtbrieven en anderzijds doordat er ten aanzien van de gesloten overeenkomst (UAV en niet-UAV) geen controle door CXFA plaatsvindt op de volledigheid van de vastlegging in FAIS.

Wij adviseren aan CXC om middels de minuut CXFA afschriften te laten ontvangen van de verstrekte opdrachten. Daarnaast is het voor CXFA raadzaam om controles uit te voeren op de volledigheid van de vastleggingen in FAIS door middel van periodieke overzichten van de gesloten overeenkomsten.

2.1.2 Contract als basis voor uitvoeringsbegeleiding en financiële afwikkeling


Het contract voldoet als basis voor uitvoeringsbegeleiding en financiële afwikkeling. Doordat een groot aantal posten is geaccordeerd kan het toezicht zich meer richten op de kwalitatieve aspecten van het werk.

2.1.3 Controleplan

De status van de twee aanvullingen is onduidelijk doordat de beoordeling door de directie UAV niet zichtbaar is gemaakt en de opdrachtgever de aanvullingen niet heeft vastgesteld.

Het verdient aanbeveling om in geval van aanvullingen het oorspronkelijk document te wijzigen en te laten accorderen door de opdrachtgever.

In de aanvullingen wordt onvoldoende toegelicht waarom wordt besloten tot de geschetste werkwijze bij de schattingen. Bovendien is het raadzaam om te benadrukken dat de redelijkheid van de schatting wordt beoordeeld op grond



van een ~~aan~~ waarneming die door de toezichthouder wordt onderbouwd en vastge

In het controleplan is bij een aantal posten niet aangegeven of ze achteraf meetbaar zijn en een nadere instructie van de directie UAV ontbreekt. Hierdoor is het onduidelijk in welk controle-regime de posten vallen. Eveneens zijn er geen aanvullende schriftelijke instructies aangetroffen ten aanzien van de steekproefsgewijze controle van de onderliggende posten.

Wij adviseren om voor de genoemde posten aan te geven onder welk regime ze vallen en aanvullende instructies schriftelijk te geven en in de contracten-administratie op te nemen.

Het verdient eveneens aanbeveling om de kwaliteitsmatrix en het controleplan samen te voegen tot één document.

2.2 Contractuele fase

2.2.1 Gegevens RWS

Om praktische redenen worden de waarnemingen van het toezicht eerst vastgelegd in het klad en daarna verwerkt in het zakboekje. De kladgegevens worden niet bewaard in de contractenadministratie.

Wij adviseren met klem om deze eerste vastlegging als bijlage bij het zakboekje te voegen en in de administratie op te nemen indien directe vastlegging in het zakboekje niet mogelijk is. Een directe vastlegging voorkomt overigens een hoop dubbel schrijfwerk.

De schattingen ten behoeve van de tussentijdse verrekeningen worden onderbouwd conform het controleplan.

De vastleggingen van de kwalitatieve aspecten van het werk zijn van voldoende niveau behoudens het ontbreken van de eerder genoemde primaire vastlegging. Het ontbreken van een instructie heeft bij één gecontroleerde post geleid tot te weinig vastleggingen.

2.2.2 Gegevens aannemer

De gegevens van de aannemer worden regelmatig niet tijdig aangeleverd. Verbetering is toegezegd tijdens de bouwvergadering.

De gegevens van de aannemer worden in eerste instantie door het toezicht gecontroleerd met zijn waarnemingen. Dit gebeurt met de beste bedoelingen, echter het is raadzaam en voorschrift om deze afstemming door het CP te laten plaatsvinden om te voorkomen dat de indruk kan ontstaan dat gegevens van de aannemer worden overgenomen.

2.2.3 Kwaliteit administratie

De administratie was met uitzondering van één post goed inzichtelijk en controleerbaar. Hierbij is uit de administratie duidelijk de controles door de directie UAV gebleken. Bij de genoemde post werd tijdens de controle de eerder uitgevoerde afstemmingen alsnog inzichtelijk gemaakt.

Het verdient aanbeveling om de afstemmingen direct inzichtelijk te maken zodat het direct controleerbaar is en dubbel werk wordt vermeden.

De confrontatie van het CP heeft weinig toegevoegde waarde ten aanzien van de hoeveelheden. De controles richten zich met name op verbandscontroles en de vastlegging van kwaliteitsaspecten. Aandachtspunten hierbij zijn de controle op het aantal vastleggingen van de steekproefsgewijze controles en de archivering van de primaire vastlegging van het toezicht.



2.3 Reacties en/of afspraken

Met CXC is afgesproken dat CXFA in het vervolg afschriften ontvangt van de opdrachtbrieven. Om de volledigheid en tijdigheid van de vastlegging in FAIS van de gesloten overeenkomsten (UAV en niet-UAV) te waarborgen, gaat CXFA periodieke controles uitvoeren aan de hand van overzichten van de gesloten overeenkomst. Deze overzichten kan CXFA van CXBI ontvangen. CXFA neemt hiertoe contact op met CXBI.

Directie UAV onderschrijft de conclusies. De aanbevelingen worden opgevolgd indien concreet mogelijk bij dit bestek en anders bij volgende bestekken. Instructies en overleg over het voortgang van het werk tussen directie UAV en toezichthouder worden middels het werkoverleg vastgelegd en in de contractenadministratie opgenomen.

Controleur	A. van Ginneken
Afdeling	CXBA
Kamer	1.11
Telefoon	0118-686670

3 Gedetailleerd verslag van controlebevindingen

3.1 Pré-contractuele fase

3.1.1 Totstandkoming

Bestedingsvoorstel

Het vervangen van de glooiingen, in het kader van de het project zeekeringen, is in landelijk overleg bepaald. Derhalve is niet bij ieder afzonderlijk contract een uitgebreide motivatie aanwezig.

In de contractenadministratie is de checklist Besteksvorbereiding niet aangetroffen.

De hoeveelheden worden onderbouwd in het projectdossier. Hieruit blijkt onvoldoende welke personen betrokken zijn geweest bij het opstellen en toetsen.

De raming, welke is opgesteld m.b.v. GWW-calc, bedraagt na enige aanpassingen van CXK f 5.238.577,32.

De opmerkingen van CXC t.a.v. het ontwerpbestek zijn verwerkt.

In de dossiers is geen geleidebiljet aangetroffen. Hierdoor kan niet worden vastgesteld dat het bedrijfsbureau en de afdeling Financiën de voorgestelde wijze van financiering tijdig hebben beoordeeld. Eveneens kan niet worden geconstateerd dat het ontwerpcontract tijdig is vastgesteld door de opdrachtgever.

Er is een nota van inlichtingen met financiële consequenties vastgesteld door de opdrachtgever.

Aanbesteding/Gunning

In het bestek staat dat er op 14 maart 2001 openbaar wordt aanbesteed volgens de UAR-1986. Er is een kopie aangetroffen van de bestelbon aan SDU en een kopie van de advertentie in Cobouw. Een kopie of uitdraai van de advertentie in de Staats- courant is niet aangetroffen. De bevoegde aanbesteder heeft het procesverbaal juist en tijdig opgesteld.

De laagste inschrijving betrof een alternatief dat niet mogelijk wordt geacht door de opdrachtgever. Conform de regelgeving is mandaat gevraagd aan het HW voor het passeren van de laagste inschrijver. Op 26 maart 2001 is op informele wijze is door het HW mandaat verleend middels E-mail waarna de opdracht op 05-04-2001 is verstrekt. Het formele mandaat was op moment van de controle nog steeds niet ontvangen. CXC heeft navraag gedaan bij het Hoofdkantoor waarna alsnog formeel mandaat is verstrekt.

De aannemingsom is ongeveer 17 % lager dan de raming en wordt verklaard door de scherpe concurrentie. De opdracht is i.v.m. de afwezigheid van de hoofd afdelingshoofd verstrekt door de HID ir. W.P.A. Broeders. De gegevens zijn juist, volledig en tijdig verwerkt in CONSYS. De aangegane verplichting is niet tijdig (13-06-2001) vastgelegd in FAIS. CXFA geeft medeparaaf op de minuut maar ontvangt geen afschriften van de opdrachtbrieven bij bestekken. Daarnaast ontbreekt een controle door CXFA of de gesloten overeenkomsten volledig zijn vastgelegd in FAIS.

3.1.2 Contract als basis voor uitvoeringsbegeleiding en financiële afwikkeling
In het bestek worden bij wijze van experiment een groot aantal resultaatsverplichtingen verrekend op basis van te accorderen hoeveelheden. Hierdoor verschuift het accent van de hoeveelheidscontrole naar de précontractuele fase. Dit heeft als voordeel dat er tijdens de uitvoering minder controlemetingen behoeven te worden uitgevoerd en het toezicht zich meer kan richten op de kwalitatieve aspecten van het werk.

3.1.3 Controleplan

Het controleplan is op 15-02-2001 zichtbaar beoordeeld door directie UAV. CXC heeft het controleplan zichtbaar beoordeeld waarna het op 27-02-01 door de opdrachtgever is vastgesteld. In de memo van 12-01-2001 van T. Maranus wordt het controleplan aangevuld. Deze memo wordt op 22-01-2001 herzien. De herziene aanvulling is niet aanwezig in de dossiers van CXC en het centraal archief. De aanvullingen zijn niet zichtbaar beoordeeld door de directie UAV. Eveneens is niet duidelijk of de opdrachtgever hiermee heeft ingestemd.

In het controleplan staan controlehandelingen vermeld die betrekking hebben op de kwaliteit. Dit biedt een basis voor de toezichhoudende werkzaamheden. Echter dient conform het gestelde onder "inzicht in het contract" de directie UAV het toezicht te instrueren over de steekproefsgewijze controle bij de onderliggende posten. Met name dient de frequentie van de controles door de directie UAV te worden bepaald eventueel in overleg met het toezicht. Dit is niet zichtbaar gebeurd. Directie UAV geeft aan dat de mate van instructies sterk afhankelijk is van de ervaringen van het toezicht. Het toezicht bij dit bestek is zeer ervaren.

In het controleplan worden controlehandelingen voorgeschreven ter beoordeling van de kwalitatieve aspecten van het werk. Daarnaast wordt tijdens de uitvoering een kwaliteitsmatrix gehanteerd. Deze heeft weinig toegevoegde waarde en bovendien is de status onduidelijk.

In de herziene aanvulling van 22-01-2001 wordt gesteld dat, in afwijking van de UCA, bij de tussentijdse verrekening de begrenzing -en daarmee de meting samen met de aannemer geschiedt. Aangezien CXBA en de AD vooraf om advies zijn gevraagd, zijn de achterliggende redenen bekend. In de memo wordt de afwijking echter niet toegelicht. De term "samen met de aannemer" is wellicht ongelukkig gekozen aangezien hiermee de onafhankelijkheid van het toezicht tekort wordt gedaan. De redelijkheid van de schatting wordt beoordeeld op grond van een eigen waarneming die door de toezichthouder onderbouwd wordt door de vastlegging in het zakboekje.

In het controleplan is bij een aanzienlijk aantal verrekenbare posten en geaccordeerde posten niet aangegeven of ze achteraf meetbaar zijn (nader aan te duiden). De reden hiervan is niet duidelijk. Een nadere instructie van directie UAV ten aanzien van deze posten was niet aanwezig zodat niet duidelijk is onder welk controle-regime deze posten vallen.

In de aanvullingen wordt gesteld dat ingeval van verrekenbare hoeveelheden de hoeveelheidsbepaling exact wordt gedaan als een bestekspost geheel gereed is. Dit is niet correct; bij de posten die achteraf niet-meetbaar zijn, dient tussentijds de exacte hoeveelheid te worden vastgesteld.



3.2 Contractuele fase

Er zijn 8 besteksposten gecontroleerd. Per bestekspost 1 termijn.

3.2.1 Gegevens RWS

De kwantitatieve en kwalitatieve waarnemingen worden om praktische redenen eerst in het klad genoteerd en daarna verwerkt in het zakboekje. De kladgegevens zijn niet aangetroffen in de contractenadministratie. Dit is in strijd met de UCA aanschrijving.

Hoeveelheid.

De hoeveelheden zijn te onderscheiden in:

- verrekenbare hoeveelheden
 - achteraf meetbaar
 - achteraf niet-meetbaar
- geaccordeerde hoeveelheden.

Bij de verrekenbare posten die achteraf meetbaar zijn, wordt de hoeveelheidsbepaling exact gedaan als de bestekspost geheel gereed is. Tussentijds worden de hoeveelheden bij de achteraf meetbare verrekenbare hoeveelheden en de geaccordeerde hoeveelheden bepaald door een onderbouwde schatting. Conform het controleplan worden de dijpalen genoteerd voor de onderbouwing.

Bij de verrekenbare hoeveelheden die achteraf niet-meetbaar zijn worden, in tegenstelling tot het gestelde in de aanvulling op het controleplan, de tussentijdse hoeveelheden exact vastgesteld.

Kwaliteit

Bij de waarnemingen ten aanzien van de onderliggende posten wordt voldoende aandacht geschonken aan de kwaliteitsaspecten zoals die staan vermeld in het bestek. Kanttekening hierbij is dat, door het ontbreken van nadere instructies van de directie UAV, de frequentie van waarnemingen in geval van een steekproefsgewijze controle door het toezicht wordt bepaald. Bij één gecontroleerde post (211020 aanbrengen teenconstructie, termijn 3) heeft dit geleid tot te weinig vastleggingen.

3.2.2 Gegevens aannemer

De aannemer levert de dag- en weekoverzichten regelmatig niet tijdig aan. In de bouwvergadering wordt dit onderkend en er is tijdige levering toegezegd.

Conform de controlemethodiek uit de controleplannen en aanvullingen wordt door de aannemer en het toezicht gelijktijdig de tussentijdse hoeveelheden bepaald. Vervolgens worden deze uitgewerkt en aan RWS verstrekt. De toezichthouder controleert en parafeert de gegevens van de aannemer in eerste instantie. Daarna gaan de gegevens naar het CP.

Doordat de waarnemingen niet direct in het zakboekje worden vastgelegd, kan hierdoor de indruk ontstaan dat de vastleggingen van het toezicht, worden overgenomen van de gegevens die hij van de aannemer ontvangt.

3.2.3 Kwaliteit administratie

De administratie is over het algemeen goed inzichtelijk en controleerbaar. Uitzondering hierop was één post (213030, steen of steenachtig materiaal

verwerkend (bekleding) waarbij het CP de door hem uitgevoerde controles inzichtelijk zou maken op moment dat heel de post gereed zou zijn. Tijdens de controle is e.e.a. alsnog inzichtelijk gemaakt. Doordat gelijktijdig wordt gemeten en het toezicht de gegevens van de aannemer controleert met de eigen waarnemingen heeft de confrontatie van het CP weinig toegevoegde waarde. De controles richten zich met name op het verbandscontroles en de vastlegging van kwaliteitsaspecten. Aandachtspunt hierbij is de controle op het aantal vastleggingen van de steekproefsgewijze controles.

In de administratie zijn controle-sporen aangetroffen van de directie UAV.