

# Centralisatie van de federale aankopen - Evaluatie van het overheidsbeleid via de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke samenwerkingsmodel

De centralisatie van de aankopen is als beleid niet nieuw in België. Sinds 2002 bestaat er bij de FOD BOSA een centrale voor herhaalde aankopen met een significant bedrag, namelijk de Federale Opdrachtcentrale (FOR), waarop alle federale instellingen een beroep kunnen doen.

In het kader van de *redesign* van de federale overheid heeft de ministerraad op 3 juli 2015 ingestemd met de opstart van een verbeteringstraject om de federale aankopen gecentraliseerd te coördineren. Die beslissing werd geconcretiseerd door de goedkeuring van het koninklijk besluit van 22 december 2017 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid.

Het samenwerkingsmodel dat door het koninklijk besluit werd ingevoerd, heeft tot doel de bestaande tools te verbeteren en een juridisch kader voor de werking ervan te definiëren. Een meerjarenplanning van de behoeften moet voortaan de mogelijk te centraliseren behoeften vooraf in kaart brengen en consolideren. De centralisatie van de aankopen in haar huidige vorm is in 2018 in werking getreden.

Het Rekenhof heeft de definitie, de opvolging en de evaluatie van het federale beleid voor de centralisatie van de aankopen geanalyseerd. Het heeft onderzocht welke organisatie in het leven werd geroepen om de doelstellingen van het koninklijk besluit van 22 december 2017 te helpen realiseren en te zorgen voor een kwalitatieve werking van het samenwerkingsmodel.

De minister van Ambtenarenzaken en de FOD BOSA verklaren in hun antwoorden op het verslag van het Rekenhof dat ze het eens zijn met de voornaamste vaststellingen en aanbevelingen van de audit. Defensie, de FOD Financiën, de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Justitie en de FOD Economie evenals zijn minister hebben geantwoord op de vaststellingen over de wettelijkheid en de regelmatigheid van de gemeenschappelijke overeenkomsten. De andere betrokken ministers hebben niet geantwoord.

### Definitie, opvolging en evaluatie van het centralisatiebeleid

Het Rekenhof stelde vast dat het nieuwe beleid voor de centralisatie van de aankopen onvoldoende werd voorbereid om duidelijke en meetbare doelstellingen te kunnen definiëren. Bijgevolg zijn de resultaten ervan moeilijk op te volgen. Hoewel er niet is voorzien in een betrouwbaar en volledig evaluatiemechanisme voor het beleid inzake de centralisatie van de aankopen, hebben de actoren van het beleid niettemin initiatieven genomen om verbeterpistes te formuleren.

De centralisatie is beperkt tot het gemeenschappelijk aankopen doen, zonder de economische weerslag op de begroting van de federale Staat te meten. Het is weliswaar een verdienste dat de doelstelling bestaat om 40 % gemeenschappelijke aankopen te doen in 2023, maar het is moeilijk om deze op te volgen bij gebrek aan een duidelijke definitie van de federale aankopen en van de betrokken actoren.

Volgens het Rekenhof leiden gemeenschappelijke overeenkomsten bovendien niet noodzakelijk tot lagere prijzen, onder meer omdat het moeilijk is de voorwaarden en technische regels van de gemeenschappelijke overeenkomsten te harmoniseren. De betrokken actoren zijn het eens met die vaststelling.

Het ontbreken van een gecentraliseerde en exhaustieve opvolging van de uitvoering van de gemeenschappelijke overeenkomsten brengt een risico op onderbenutting van de overeenkomsten mee, of integendeel een risico op overschrijding van de in het bestek vooropgestelde hoeveelheden. Het Beceps-project, dat geacht wordt de behoeften van de deelnemers te verzamelen en de uitvoering van de overeenkomsten op te volgen, is er niet gekomen en de federale databases zoals Fedcom en e-Catalogue volstaan niet om een doeltreffende opvolging van het gebruik van gemeenschappelijke overeenkomsten te waarborgen.

Het Rekenhof concludeert dat het nieuwe beleid voor de centralisatie van de aankopen, drie jaar nadat het werd opgestart, het moeilijk heeft om resultaten te genereren in termen van doeltreffendheid (budgettaire besparingen) en doelmatigheid (daling van het aantal individuele aankoopprocedures en van het aantal federale aankopers). Hoewel het een toenemende centralisatie van de federale aankopen mogelijk maakte, die zich vertaalt in een progressieve stijging van het aantal gemeenschappelijke overeenkomsten, blijft het aandeel van de via gemeenschappelijke overeenkomsten uitgevoerde uitgaven immers klein. Zo vertegenwoordigden de gemeenschappelijke aankopen naar schatting 7,8 % van de uitgaven van de federale overheid in 2020 en 10,1 % in 2021.

Het Rekenhof beveelt aan de kwaliteit van de doelstellingen, van de opvolging en van de evaluatie van het beleid te verbeteren en beter te definiëren op welke aankopen en actoren het samenwerkingsmodel betrekking heeft.

### Uitvoering van het centralisatiebeleid

Het Rekenhof stelde vast dat het ondanks de consolidatie en de analyse van de verschillende meerjarenplannen van de administraties nog niet mogelijk is de in gemeenschap te brengen behoeften en de verwachte winsten inzake begrotingsbesparingen en werking te identificeren en te programmeren. Zonder een betere inschatting en planning van de behoeften heeft men het

risico niet onder controle op een onderbreking van de bevoorrading door de lange looptijd van de overlegprocedures over de gemeenschappelijke overeenkomsten.

Wat de organisatie van de gemeenschappelijke overeenkomsten betreft, sluiten de meeste 'actieve' deelnemers er passief bij aan zonder de rol van *lead* op zich te nemen. Die toestand kan worden verklaard door het gebrek aan human resources en aan basiscompetenties bij verschillende actieve deelnemers. In de praktijk zijn het altijd dezelfde entiteiten die de gemeenschappelijke overeenkomsten organiseren.

Het Rekenhof stelde bij zijn analyse van een selectie van gemeenschappelijke overeenkomsten vast dat de invoering van het nieuwe samenwerkingsmodel geen rechtstreekse en systematische weerslag heeft op de vermindering van de risico's op niet-naleving van de wetgeving. Zo heeft het Rekenhof tekortkomingen vastgesteld bij de voorbereiding, de plaatsing en de uitvoering van de zes geanalyseerde gemeenschappelijke opdrachten. De gemeenschappelijke opdrachten hebben een vertragend effect zowel voor de goede praktijken als voor de tekortkomingen. De huidige werkwijze garandeert dus niet voldoende grip op de plaatsing en uitvoering van een gemeenschappelijke opdracht.

Het Rekenhof concludeert bijgevolg dat de doeltreffendheid van het samenwerkingsmodel op verschillende grenzen botst. Die grenzen worden overigens aangehaald door de FOD BOSA, het netwerk Strategisch Federaal Aankoopoverleg (SFA) en de Inspectie van Financiën.

Om die zwakke punten te verhelpen beveelt het Rekenhof aan de organisatie en de opvolging van alle gemeenschappelijke overeenkomsten toe te vertrouwen aan de FOD BOSA, met de steun van het netwerk SFA en de netwerken voor Tactisch-Operationeel Federaal Aankoopoverleg (TOFA). Het formuleert ook aanbevelingen om de kwaliteit van de meerjarenplanning van de behoeften, de interactie met de Inspectie van Financiën en het beheer van de termijnen te verbeteren. Om te verifiëren of het verplichte gebruik van gemeenschappelijke overeenkomsten wordt nageleefd en om te zorgen voor een betere transparantie beveelt het de FOD BOSA ook aan de lijst te publiceren van alle in uitvoering zijnde (gemeenschappelijke of individuele) overheidsopdrachten van de actieve deelnemers.

De minister van Ambtenarenzaken bevestigt in haar antwoord dat het huidige model het niet mogelijk maakt de verhoopte efficiëntiewinsten te realiseren en dat het koninklijk besluit van 22 december 2017 in die zin moet worden herzien. Ze betuigt ook haar instemming met een grotere betrokkenheid van de FOD BOSA zowel voor het plaatsen van de gemeenschappelijke opdrachten als voor de centralisatie van de opvolging van de bestellingen, mits de human resources worden versterkt.