



Rekenhof



# Kentekenplaten

Beheer van de concessie door de Staat



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers  
Brussel, april 2022



Rekenhof

# Kentekenplaten

Beheer van de concessie door de Staat



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof op 28 april 2022

# Kentekenplaten - Beheer van de concessie door de Staat

Elk voertuig waarmee op de openbare weg wordt gereden, moet zijn ingeschreven in het repertorium van de Directie Inschrijving van Voertuigen (DIV). Het krijgt een kentekenplaat en een kentekenbewijs waarmee het kan worden geïdentificeerd.

De DIV beheerde de inschrijving van voertuigen en reikte de kentekenplaten uit totdat op 15 november 2010 de nieuwe Europese kentekenplaat werd ingevoerd. Nadien nam de tijdelijke vereniging bpost SA-Speos Belgium NV die opdracht over in het kader van twee concessieovereenkomsten die in 2010 en in 2019 werden gesloten. De tweede overeenkomst, ter waarde van 240 miljoen euro, ging van start op 1 augustus 2019 en heeft een looptijd van maximaal zes jaar.

In deze audit onderzoekt het Rekenhof het beheer van de kentekenplaten door de Staat door middel van het uitbestedingsbeleid, de wettigheid van de concessie die in 2018 werd gelanceerd alsook de opvolging en de omkadering door de DIV van de concessies tussen 2017 en 2020.

## Uitbestedingsbeleid

De beslissing tot uitbesteding van 2009 werd voorbereid. Er werden scenario's uitgewerkt om een raming te maken van de kosten, de budgettaire besparingen en de winsten op het vlak van efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening aan de gebruikers. Omdat de DIV vandaag niet meer over de onderbouwingen van de toenmalige ramingen beschikt en de verschillende scenario's niet heeft geactualiseerd, kan op dit moment onmogelijk worden aangetoond dat de uitbesteding zuiniger en efficiënter is dan het eigen beheer.

Het uitbestedingsbeleid heeft de DIV een recurrente besparing opgeleverd in termen van budget (3,8 miljoen euro) en in termen van personeel (13 VTE) in vergelijking met het eigen beheer van de kentekenplaten in Belgisch formaat. Die besparing is te verklaren doordat de kosten van de uitbesteding werden overgedragen naar de gebruikers, meer bepaald de eigenaars van voertuigen: zij betalen vergoedingen. Bovenop die besparing komt het deel dat terug naar de Staat vloeit, namelijk een deel van de vergoedingen die de concessiehouder int bij de inschrijving van een voertuig, min de operationele kosten van de DIV (ICT, personeel enz.). De DIV heeft aldus van 2012 tot 2018 minstens 44 miljoen euro netto-ontvangsten geïnd. Volgens het Rekenhof moet de Staat het bedrag van de vergoedingen kunnen berekenen op basis van objectieve criteria en kunnen aantonen dat er een redelijke verhouding is tussen de verleende dienst en de gevraagde vergoeding. In haar antwoord stelde de DIV dat haar ontvangsten vanaf 2021 in verhouding zijn tot de gemaakte kosten. Het Rekenhof kan dat echter niet verifiëren aan de hand van de elementen die de DIV aanreikte.

Bij de eerste concessie waren operationele doelstellingen opgenomen waaraan streefwaarden en boetes werden gekoppeld. Die verdwenen echter in de tweede concessie en de meeste doelstellingen werden eenvoudigweg omgezet in opvolgingsindicatoren om op te nemen in de rapporten. Volgens het Rekenhof heeft het ontbreken van streefwaarden en boetes in de contractuele documenten een negatieve invloed op de kwaliteit en doeltreffendheid van de opvolging door de DIV van de prestaties van de concessiehouder.

De DIV heeft overigens geen rapport opgesteld noch een volledige en formele evaluatie uitgevoerd op het einde van de eerste concessie. Ze heeft wel gerichte verbeteringen aangebracht in het bestek van de tweede concessie. Het Rekenhof benadrukt hoe belangrijk het is een volledige evaluatie uit te voeren. Die maakt het immers ook mogelijk de meerwaarde van de uitbesteding te bepalen en uit te wijzen of de beoogde doelstellingen worden gehaald, onder meer in termen van kosten voor de administratie en in termen van kwaliteit van de dienstverlening.

Het Rekenhof formuleert aanbevelingen om die tekortkomingen te verhelpen.

### Wettigheid van de concessie

Alleen de eerste concessiehouder heeft een offerte ingediend voor de tweede concessie. Dat kan worden verklaard doordat het bestek en de uitvoering ervan de toegang tot de opdracht voor concurrenten beperken. Verscheidene bepalingen in het bestek kunnen immers gezamenlijk een concurrentieel onevenwicht creëren ten voordele van de eerste concessiehouder.

Bepaalde punten van de procedure of van het bestek zijn bovendien niet in overeenstemming met de regelgeving in verband met concessieovereenkomsten of schaden de belangen van de Staat. Zo kan voorbehoud worden gemaakt bij de relevantie en de wettigheid van de prijsherzieningsformule, aangezien die vaag blijft over de inaanmerkingneming van de grondstoffen waaruit kentekenplaten bestaan en over de appreciatiemarge die aan de concessiehouder gelaten wordt. Bovendien werden de indexen in verband met de evolutie van de grondstoffen niet opgevolgd tijdens de eerste concessie. In 2021 werd echter een evaluatie gemaakt en de DIV verbindt zich ertoe dat onderzoek jaarlijks opnieuw te doen.

Het Rekenhof formuleert aanbevelingen om de mededinging te verbeteren voor de volgende concessies, onder meer door werk te maken van een echte prospectie, van effectieve onderhandelingen en van betere selectie- en gunningscriteria.

### Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie

De tweede concessie wordt over het algemeen uitgevoerd overeenkomstig het bestek. Het Rekenhof stelt echter tekortkomingen vast op het niveau van de audits van de veiligheid van de gebouwen van de concessiehouder en de toepassing van financiële sancties als de doelstellingen niet worden gehaald. Met uitzondering van een boete in september 2020 wegens grote vertragingen, werden de vastgestelde vertragingen niet bestraft. Zo had de concessiehouder volgens het bestek tussen augustus 2019 en september 2020 bovenop de boete 2 miljoen euro moeten betalen. Het concept van de 'laattijdige levering' of van de 'niet-levering', dat sinds augustus 2019 in de lopende overeenkomst had moeten zijn opgenomen, werd pas in augustus 2021 door de partijen gedefinieerd. Dat dergelijke toepassingsregels worden vastgelegd na de gunning van de overeenkomst compromitteert volgens het Rekenhof de toepassing van het mededingingsbeginsel, druist in tegen de belangen van de DIV – die afhankelijk is geworden van haar concessiehouder – en dreigt tot geschillen te leiden tijdens de uitvoering van de concessie. Bovendien had een sanctie van minstens 2,5 miljoen euro moeten worden opgelegd omdat de tekortkomingen die werden vastgesteld bij de veiligheidsaudits, laattijdig werden gecorrigeerd.

Het Rekenhof heeft daarnaast vastgesteld dat de huidige controles op de activiteiten van de concessiehouder ontoereikend zijn en niet garanderen dat alle ontvangsten voor de Staat correct zijn berekend.

Het Rekenhof formuleert aanbevelingen om de uitvoering van de concessie beter op te volgen en te omkaderen.

## Tegensprekelijke procedure

In de tegensprekelijke procedure heeft de FOD Mobiliteit en Vervoer de meeste vaststellingen betwist. De elementen die de FOD daarbij naar voren schoof, werden grondig onderzocht en de verwerking ervan is opgenomen in dit verslag. De vaststellingen en aanbevelingen werden gehandhaafd; sommige werden genuanceerd. Het Rekenhof is van oordeel dat die aanbevelingen moeten worden uitgevoerd om meer grip te houden op de concessie en de juridische conformiteit ervan.

De minister van Mobiliteit heeft zich niet uitgesproken over het ontwerpverslag.



**Hoofdstuk 1**

<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Context en voorwerp van het onderzoek	9
1.2 Onderzoeksmethode	10
1.3 Onderzoeksverloop	10
1.4 Tegensprekelijke procedure	10

**Hoofdstuk 2**

<b>Uitbestedingsbeleid</b>	<b>11</b>
2.1 Uitbestedingsbeslissing	12
2.2 Doelstellingen van de uitbesteding	13
2.3 Vergoedingen	14
2.4 Gevolgen van de uitbesteding	16
2.5 Evaluatie van de beslissing tot uitbesteding	17
2.6 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	18
2.6.1 Bevindingen en conclusies	18
2.6.2 Aanbevelingen	19

**Hoofdstuk 3**

<b>Wettigheid van de procedure voor de plaatsing van de concessie</b>	<b>20</b>
3.1 Naleving van het mededingingsbeginsel	20
3.1.1 Looptijd van de concessie	20
3.1.2 Leveringstermijnen	21
3.1.3 Implementatietermijn	22
3.1.4 Eisen op het vlak van voorafgaande investeringen	22
3.1.5 Boetes	23
3.1.6 Conclusie van de analyse van de bepalingen die een concurrentieel onevenwicht kunnen creëren	23
3.2 Kwaliteit van de concessiedocumenten	24
3.2.1 Selectiecriteria	25
3.2.2 Onderhandelingen	26
3.2.3 Gunningscriteria in het licht van de regelmatigheid van de offertes	27
3.2.4 Prijsherziening	27
3.3 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	28
3.3.1 Bevindingen en conclusies	28
3.3.2 Aanbevelingen	28

**Hoofdstuk 4**

<b>Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie</b>	<b>30</b>
4.1 Naleving van het bestek	30
4.1.1 Veiligheidsaudit	30
4.1.2 Financiële sancties	31
4.2 Beheersing van de risico's in samenhang met de uitvoering van de concessie	33
4.2.1 Organisatiestructuur	33
4.2.2 Prestatiedoelstellingen	34
4.2.3 Controle door de Staat	34
4.3 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	38
4.3.1 Bevindingen en conclusies	38
4.3.2 Aanbevelingen	38

**Hoofdstuk 5**

<b>Algemene conclusie en aanbevelingen</b>	<b>40</b>
5.1 Uitbestedingsbeleid	40
5.2 Wettigheid van de plaatsingsprocedure van de concessie	41
5.3 Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie	41
5.4 Overzicht van de aanbevelingen	42





## Hoofdstuk 1

# Inleiding

### 1.1 Context en voorwerp van het onderzoek

Elk voertuig<sup>1</sup> waarmee op de openbare weg wordt gereden, moet zijn ingeschreven in het voertuigrepertorium dat wordt beheerd door de Directie Inschrijving van Voertuigen (DIV). De DIV deed dat tot 2010 in eigen beheer<sup>2</sup>. Om de vier jaar werd een algemene offerteaanvraag aan een gespecialiseerde firma gericht voor het aanmaken van de kentekenplaten in Belgisch formaat. De DIV beschikte over materiaal voor het drukken van de kentekenplaten en de kentekenbewijzen.

Sinds 15 november 2010 gebeurt de inschrijving via een kentekenplaat met Europees formaat. Een concessiehouder reikt de platen en de kentekenbewijzen uit. De concessiehouder wordt aangewezzen na mededinging.

De tijdelijke vereniging bpost SA – SPEOS Belgium NV voerde de eerste concessie uit van 15 november 2010 tot 31 juli 2019. De FOD Mobiliteit, waartoe de DIV behoort, lanceerde in 2018 een procedure om een nieuwe concessie te plaatsen. Na afloop werd een nieuw contract van 240 miljoen euro exclusief btw<sup>3</sup> gesloten met dezelfde concessiehouder. Die tweede concessie loopt sinds midden 2019, voor maximum zes jaar.

Het Rekenhof heeft de twee concessies onderzocht om een antwoord te vinden op de volgende vragen:

- 1) Zijn er voor het uitbestedingsbeleid van de opdracht voor het uitreiken van kentekenplaten en kentekenbewijzen voor voertuigen doelstellingen bepaald in termen van zuinigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van de dienstverlening? Zo ja, werden die doelstellingen gehaald? (hoofdstuk 2)
- 2) Strookt de concessie met de wetgeving over concessies? (hoofdstuk 3)
- 3) Wordt de uitvoering van de concessie doeltreffend omkaderd en opgevolgd? (hoofdstuk 4)

In haar antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag dat het Rekenhof in het kader van de tegensprekelijke procedure ter commentaar aan de DIV bezorgde, stelde de DIV meermaals dat sommige vaststellingen van het Rekenhof de eerste concessie betreffen. Volgens de DIV zou de audit alleen betrekking moeten hebben op de tweede concessie. Het Rekenhof stelt dat het onderzoek van het uitbestedingsbeleid, dat *de facto* een onderzoek van de beide concessies inhoudt, duidelijk werd vermeld in de aankondigingsbrief van de audit, net zo goed als het raadplegen van de documentatie van de concessies. Dat punt werd nog eens in detail uitgelegd in de aanvangsvergadering van de audit.

<sup>1</sup> En elke aanhangwagen waarvan het toegelaten maximumgewicht boven de 750kg ligt.

<sup>2</sup> Overeenkomstig het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen.

<sup>3</sup> Bedrag meegedeeld door de DIV in de aankondiging van de gunning van de tweede concessie. Het stemt overeen met de vergoedingen die de gebruikers betalen voor alle prestaties in samenhang met de inschrijving van hun voertuig en die de concessiehouder int. Dat bedrag omvat niet de ontvangsten die voortvloeien uit het reserveren van gepersonaliseerde nummerplaten (die het Rekenhof op 6 miljoen euro per jaar raamt op basis van de informatie die werd meegedeeld in de nota aan de ministerraad van 24 augustus 2017).

## 1.2 Onderzoeksmethode

Het Rekenhof heeft zich gebaseerd op onderzoek van documentatie, juridische analyses, vragenlijsten en interviews.

## 1.3 Onderzoeksverloop

19 augustus 2020	Aankondiging van de audit aan de minister van Mobiliteit en Vervoer en aan de FOD Mobiliteit en Vervoer
23 september 2020	Startvergadering met de FOD Mobiliteit en Vervoer
Oktober 2020 – mei 2021	Onderzoek van de stukken en gesprekken bij de FOD Mobiliteit en Vervoer
	Overzending van de opmerkingen en voorlopige resultaten aan de FOD Mobiliteit en Vervoer
15 september 2021	Slotvergadering met de FOD Mobiliteit en Vervoer
27 oktober 2021	Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Mobiliteit en naar de FOD Mobiliteit en Vervoer
23 november 2021	Verzoek van de FOD Mobiliteit en Vervoer om de antwoordtermijn te verlengen tot 15 december 2021
13 december 2021	Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer
22 december 2021	Vraag om bijkomende informatie vanwege het Rekenhof
14 januari 2022	Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer
28 april 2022	Goedkeuring van het definitieve auditverslag

## 1.4 Tegensprekelijke procedure

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft de FOD Mobiliteit en Vervoer de meeste vaststellingen betwist. De elementen die de FOD daarbij naar voren schoof, werden grondig onderzocht en de verwerking ervan is opgenomen in dit verslag. De vaststellingen en aanbevelingen werden gehandhaafd; sommige werden genuanceerd. Het Rekenhof is van oordeel dat die aanbevelingen moeten worden uitgevoerd om meer grip te houden op de concessie en op de juridische conformiteit ervan.

De minister van Mobiliteit heeft zich niet uitgesproken over het ontwerpverslag.

## Hoofdstuk 2

# Uitbestedingsbeleid

Dit hoofdstuk onderzoekt of er doelstellingen op het vlak van zuinigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van de dienstverlening zijn gedefinieerd, en zo ja, of ze werden gehaald. Het Rekenhof heeft daartoe het uitbestedingsbeleid onderzocht van de vervaardiging en verzending van de kentekenplaten en kentekenbewijzen van voertuigen.

Voor een beter begrip van dit hoofdstuk schetst de volgende tabel de chronologie van de plaatsing van de concessies sinds 2010.

**Tabel 1** – Chronologie van de concessies sinds 2010

Datum/periode	Fases van de plaatsing
<b>Concessie 2010-2019</b>	
Juli – december 2009	Vorbereiding en goedkeuring van de beslissing tot uitbesteding
Maart tot juli 2010	Procedure voor de plaatsing van de concessie
30 juli 2010	Gunning van de concessie
15 november 2010	Start van de uitvoering van de concessie
19 september 2017	Ontvangst door de DIV van een klacht van een concurrerende operator over de verlenging van de concessie
14 december 2017	Extern juridisch advies over de klacht
19 maart 2018	Extern juridisch advies over de niet-verlenging van de concessie
17 april 2018	Beslissing om de concessie niet te verlengen (geplande einddatum was 31 december 2018)
20 november 2018	Beslissing om te verlengen (maximum een jaar)
26 februari 2019	Opzegging van de verlenging
31 juli 2019	Einde van de uitvoering van de concessie
<b>Concessie 2019-2024<sup>(*)</sup></b>	
Half december 2017 – januari 2018	Vorbereiding van het bestek
Februari 2018	Plaatsing en gunning van een opdracht voor juridisch advies om het ontwerpbestek te onderzoeken
15 mei 2018	Advies van de Inspectie van Financiën
22 juni 2018	Extern juridisch advies over het bestek
22 juni 2018	Goedkeuring van de lancering van een nieuwe concessie door de ministerraad
25 juni 2018	Goedkeuring van het bestek door de minister van Mobiliteit en publicatie van de concessiedocumenten

Datum/periode	Fases van de plaatsing
<b>Concessie 2019–2024<sup>(*)</sup></b>	
16 november 2018	Opening van de offertes
22 februari 2019	Gunning van de concessie
1 augustus 2019	Start van de uitvoering van de concessie

(\*) Plus een jaar mogelijke verlenging in geval van overgangsproblemen met de derde concessie.

Bron: Rekenhof, op basis van de informatie van de DIV

## 2.1 Uitbestedingsbeslissing

De DIV deed de inschrijving van voertuigen tot 2010 in eigen beheer, overeenkomstig het koninklijk besluit van 20 juli 2001. De DIV vervaardigde zelf de kentekenplaten en kentekenbewijzen. Die kocht zij vooraf bij leveranciers die via overheidsopdrachten werden aangewezen, in verhouding tot de aanvragen door de gebruikers.

Bij de invoering van de Europese kentekenplaat vroeg de DIV<sup>4</sup> in juli 2009 aan de regering een vergoeding ten laste van de gebruiker in te voeren om de kosten voor het vervaardigen en verzenden van de kentekenplaten te dekken, onder meer de investeringskosten om de Europese kentekenplaat in te voeren. De ministerraad stemde daarmee in op voorwaarde dat een haalbaarheidsstudie in verband met alle kosten en baten ter goedkeuring zou worden voorgelegd.

De DIV stelde bijgevolg een analyse op waarin de wijzigingen op vlak van logistiek, budget en beveiliging werden uiteengezet die gepaard gingen met de Europese kentekenplaat. De DIV komt in die analyse tot het besluit dat er een externe verdeler moet worden gezocht die over een aanzienlijk aantal afhaalpunten en een verdeelnet beschikt dat het mogelijk maakt te steunen op een systeem van *cash on delivery* (betaling bij levering). Er worden ook andere verwachtingen ten aanzien van een toekomstige verdeler geformuleerd, onder meer qua leveringstermijnen.

De DIV maakte ook een financiële analyse (*business case*) die de geraamde kosten voor de vervaardiging en verdeling van kentekenplaten in eigen beheer en via uitbesteding vergeleek. De productiekosten van een kentekenplaat worden geraamd op 3,82 euro. Het totaalbedrag (productie- en distributiekosten) wordt dan geraamd op 28.876.000 euro exclusief btw per jaar<sup>5</sup>. Gelet op de omvang van de nodige investeringen en de moeilijkheden qua logistiek en beveiliging was de DIV van oordeel dat de meest aangewezen en zuinige oplossing erin bestond een externe dienstverlener in te schakelen. De DIV kon het gedetailleerde verslag van die analyse niet voorleggen aan het Rekenhof<sup>6</sup>.

De ministerraad van 4 december 2009 gaf de staatssecretaris voor Mobiliteit en Vervoer de toelating om een concessieovereenkomst met een privépartner te ondertekenen voor de productie, de verdeling en de schrapping van Europese kentekenplaten en voor het versturen van kentekenbewijzen of van schrappingsattesten, alsook de briefwisseling in het algemeen. De eerste concessie werd op 30 juli 2010 gegund aan de tijdelijke vereniging bpost SA-Speos Belgium NV.

4 Nota aan de ministerraad van 17 juli 2009.

5 Nota's aan de ministerraad van 13 november 2009 en 4 december 2009.

6 Volgens de DIV werd het verslag niet teruggevonden in het archief omdat de beslissing zo lang geleden is genomen en de diensten die zijn belast met het dossier en de beleidscel van de minister sindsdien gewijzigd zijn.

Het Rekenhof stelt vast dat de beslissing tot uitbesteding werd voorbereid via de analyzenota, de *business case* en de nota's aan de ministerraad. Omdat er geen uitleg meer beschikbaar was over de hypothesen van de berekening in de *business case*, kon het Rekenhof de financiële ramingen die aantoonen dat uitbesteding de meest relevante en meest zuinige keuze was, niet verifiëren.

## 2.2 Doelstellingen van de uitbesteding

Wat de budgettaire besparingen betreft, gaat de nota aan de ministerraad van 13 november 2009 uit van een jaarlijkse besparing van 3.627.000 euro<sup>7</sup> dankzij de uitbesteding van de opdracht. Het Rekenhof stelt vast dat die besparing wordt gehaald aangezien de DIV de kosten voor het vervaardigen en verzenden van kentekenplaten en kentekenbewijzen niet meer ten laste neemt. Die kosten worden voortaan gedragen door de concessiehouder en worden gedekt door de vergoeding die de gebruiker betaalt (zie [punt 2.3](#)).

Wat de doeltreffendheid betreft, zijn er weliswaar geen doelstellingen bepaald maar stelt het Rekenhof vast dat de DIV een vermindering heeft genoteerd met 13 voltijdse equivalenten (VTE) die specifiek belast waren met de taken die vervolgens werden uitbesteed (zie [punt 2.4](#)).

Wat de kwaliteit van de dienstverlening betreft, stelt het Rekenhof vast dat in de eerste concessie (2010-2019)<sup>8</sup> operationele doelstellingen waren geformuleerd in de vorm van indicatoren met streefwaarden en boetes, die betrekking hebben op de goede uitvoering van de concessie. Het gaat onder meer om doelstellingen inzake leveringstermijn<sup>9</sup>, aantal en duurtijd van ICT-incidenten met de IT-toepassing van de concessiehouder of het aantal klachten. Door die indicatoren op te volgen kon de DIV de concessiehouder in geval van problemen tot de orde roepen om correcties uit te voeren.

Het Rekenhof stelt daarnaast vast dat de operationele doelstellingen die de concessiehouder moet halen (bv. percentage kentekenplaten geleverd binnen de termijn, aantal ICT-incidenten) niet expliciet zijn vermeld in het bestek van de tweede concessie. Volgens de DIV worden de indicatoren van de eerste concessie nog steeds gebruikt in de rapporten over de uitvoering van de tweede concessie.

Het Rekenhof stelt vast dat in de tweede concessie voor de meeste *service level agreements* (SLA's)<sup>10</sup> geen streefwaarden en boetes zijn vastgelegd (zie [punt 4.1.2](#)). Dat kan een negatieve invloed hebben op de kwaliteit en de doeltreffendheid van de opvolging door de administratie van de prestaties van de concessiehouder. De laattijdige vastlegging, namelijk op 17 augustus 2021 (d.i. twee jaar na de start van de tweede concessie), van een streefwaarde voor de inachtneming van de leveringstermijn moest dat gedeeltelijk verhelpen<sup>11</sup>.

7 De werkelijke uitgaven van de DIV in 2009 zijn: vervaardiging van de kentekenplaten: 1.556.000 euro; kosten voor het verzenden van de kentekenplaten: 1.800.000 euro; kosten voor verpakking: 67.000 euro; kentekenbewijzen (aankoop papier): 325.000 euro; kleine uitgaven; 76.000 euro; Eucaris-bijdrage: 35.000 euro; onderhoudscontract: 30.000 euro; documenten voor aanvraag van inschrijving: 42.000 euro; zelfklevers kentekenplaten: 29.000 euro.

8 Het bestek legde de streefwaarden van de SLA's op en verplichtte de concessiehouder om boetes vast te leggen als die waarden niet werden gehaald.

9 Uittreksel uit het bestek van de concessie van 2010 (p. 29): percentage stukken geleverd buiten de termijn D+1: <2,5 %.

10 Met SLA's worden de kwaliteitsniveaus bedoeld die de concessiehouder tijdens de uitvoering van de overeenkomst moet halen. Die hebben onder meer betrekking op de leveringstermijnen, de beschikbaarheid van de helpdesk en van de ICT-toepassing.

11 Aan de andere indicatoren, zoals de ICT-incidenten en de bereikbaarheid van het callcenter, is geen streefwaarde gekoppeld.

In haar antwoord op het auditverslag van het Rekenhof erkent de DIV dat de streefwaarde voor de inachtneming van de leveringstermijnen sneller had moeten worden bepaald. Ze zal die opnemen in het bestek van de volgende concessie. De DIV preciseert dat de vroegere concessie tal van SLA's vermeldde, maar die werden niet toegepast, en de boetes werden niet vastgelegd in het bestek, tenzij voor de leveringstermijnen. Nog volgens de DIV vermeldt de nieuwe concessie de voorwerpen van die SLA's en zijn de boetes duidelijk gedefinieerd, waardoor komaf is gemaakt met de hiaten en de juridische onzekerheid van het bestek van de vorige concessie. Het Rekenhof stipt aan hoe belangrijk de analyses zijn die de DIV heeft gemaakt voor de SLA's. Het stelt echter vast dat alleen een streefwaarde en financiële sancties werden gedefinieerd voor de opdrachten in samenhang met de uitvoeringstermijnen<sup>12</sup>. Voor de andere SLA's (kwaliteit van de producten, helpdesk, beschikbaarheid van de toepassing enz.) is geen enkele streefwaarde of financiële sanctie vastgelegd.

### 2.3 Vergoedingen

In het kader van de concessie voor het uitreiken van kentekenplaten en kentekenbewijzen moet de gebruiker aan de concessiehouder een vergoeding van 30 euro<sup>13</sup> betalen. Daarvan wordt een deel doorgestort aan de DIV. Die vergoeding bestond ook vóór de concessie en werd toen rechtstreeks betaald aan de DIV. Ze bedroeg aanvankelijk 62 euro, maar werd verminderd tot 31 euro op 1 januari 2004<sup>14</sup>. Toen op 1 januari 2006 de takszegels werden afgeschaft, hoefde geen vergoeding te worden betaald voor een gewone kentekenplaat<sup>15</sup>. In 2010 werd in het kader van de concessie opnieuw een vergoeding ingevoerd.

De DIV heeft zich gebaseerd op de offerte van de concessiehouder om de vergoeding vast te leggen: 19,26 euro (inclusief btw) per kentekenplaat samen met een kentekenbewijs. Ze stelde daarom voor dat de klant 20 euro zou betalen. Dat bedrag werd vastgelegd door het koninklijk besluit van 6 november 2010. Het werd in het koninklijk besluit van 28 december 2011 vervolgens opgetrokken naar 30 euro, waarvan de DIV dus 10,74 euro ontvangt<sup>16</sup>.

Die stijging wordt verantwoord<sup>17</sup> door de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen en omdat bepaalde operationele kosten van de DIV moeten worden gedekt (ICT, personeel, enz.). Ze is er gekomen op initiatief van de Staat en niet van de concessiehouder.

In de tweede concessie, gegund in 2019, ontvangt de concessiehouder 30 euro van de gebruiker voor het uitreiken van een kentekenplaat en een kentekenbewijs, waarvan 8,67 euro wordt doorgestort aan de DIV<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Overeenkomstig punt 26 van het bestek zijn ook boetes bepaald als de startdatum van de concessie wordt overschreden, als stalen niet binnen de vooropgestelde termijn worden bezorgd, als de heropstarttermijn aangaande de *disaster recovery* niet in acht wordt genomen en als de correctieve maatregelen die worden geëist in het kader van controle-audits niet worden uitgevoerd (zie [punt 4.2.3.6](#)).

<sup>13</sup> Dat is de meest courante vergoeding. Het koninklijk besluit van 6 november 2010 betreffende de vaststelling van de vergoedingen verbonden aan de inschrijving van voertuigen voorziet in nog andere vergoedingen, onder andere voor handelaarsplaten, transitplaten of gepersonaliseerde platen.

<sup>14</sup> Koninklijk besluit van 22 december 2003.

<sup>15</sup> Koninklijk besluit van 19 december 2005.

<sup>16</sup> Bedrag dat de Staat int voor elke (gewone) plaat vanaf 1 januari 2012.

<sup>17</sup> Aanhef van het koninklijk besluit van 28 december 2011 dat akte neemt van de overstap naar 30 euro.

<sup>18</sup> Als het kentekenbewijs wordt uitgereikt zonder kentekenplaat betaalt de gebruiker 26 euro, waarvan 8,77 euro wordt doorgestort aan de DIV.

De concessiehouder ontvangt ook in naam van de Staat bijkomende vergoedingen die samenhangen met de verwerking van speciale kentekenplaten (voor proefritten, handelaars, transit...) met uitzondering van de vergoeding in samenhang met de reservatie van gepersonaliseerde kentekenplaten. Die vergoedingen bestonden al vóór de inwerkingtreding van de eerste concessie.

Het Grondwettelijk Hof preciseert dat *“een retributie wordt gedefinieerd als een geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige individueel beschouwd. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de verleende dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie; bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en verkrijgt ze het kenmerk van een belasting”*.<sup>19</sup>

Het Rekenhof stelt vast dat de verhoging van de vergoeding voor de gewone kentekenplaten van 20 naar 30 euro werd gerechtvaardigd door het dekken van de operationele kosten van de DIV, waaronder de ICT en de personeelskosten. In een nota uit 2018 aan de Inspectie van Financiën bevestigt de DIV dat de ontvangsten die voortvloeien uit de vergoeding van 30 euro haar werkingskosten overstijgen. Zo meent de DIV tussen 2012 en 2018 minstens<sup>20</sup> 44 miljoen euro netto-ontvangsten (d.w.z. met aftrek van haar kosten) te hebben binnengehaald. In 2020 ontving de DIV uit de tweede concessie 9 miljoen euro (zie [punt 2.4](#)), d.i. 5 miljoen euro meer dan de voornaamste directe kosten van de DIV voor die opdracht, die tijdens de audit op nagenoeg 3,3 miljoen euro worden geraamd<sup>21</sup>.

Volgens het Rekenhof moet de Staat de berekening van het bedrag van de vergoedingen, het aandeel waarop hij recht heeft en de kostenstructuur van de concessiehouder op objectieve basis kunnen berekenen. Een vergoeding voor de vervaardiging en verdeling van een kentekenplaat heeft immers tot doel *“de kosten voor vervaardiging en verdeling te dekken”*<sup>22</sup>. Zonder dergelijke objectieve criteria kan de DIV niet aantonen dat de vergoedingen in verhouding staan tot de kosten van de Staat.

In haar antwoord op het ontwerpverslag van het Rekenhof bevestigt de DIV dat komaf werd gemaakt met die overschrijding. De directe en indirecte kosten van de DIV zullen 5.043.477 euro belopen voor de personeelskosten, 2.392.370 euro voor de IT-kosten en, tot slot, 1.236.000 euro voor de indirecte kosten, wat neerkomt op een totaal van 8.672.000 euro. Vermits de ontvangsten van de FOD uit de tweede concessie 9.822.590,36 euro beliepen in 2021, is het verschil tussen de twee verminderd tot 1.150.590 euro. De elementen die de DIV in antwoord op een vraag van het Rekenhof voorlegde, volstaan echter niet om te verifiëren of die bedragen juist zijn, noch dat ze aan de prestaties zijn gekoppeld die door de vergoedingen worden gedekt.

<sup>19</sup> Grondwettelijk Hof, arrest nr. [164/2003](#) van 17 december 2003, nr. [54/2008](#) van 13 maart 2008 en nr. [89/2010](#) van 29 juli 2010.

<sup>20</sup> Nota van 3 september 2018 aan de Inspectie van Financiën. Dat bedrag houdt alleen rekening met de netto-ontvangsten in samenhang met de vergoeding voor de gewone kentekenplaten. Daarbij komen nog de ontvangsten uit de andere vergoedingen. Op basis van de voorgelegde facturen en creditnota's en op basis van de werkingskosten, de personeels- en IT-kosten in die nota, belooft het totaalbedrag aan netto-ontvangsten bij benadering 70 miljoen euro.

<sup>21</sup> De informatie die de DIV tijdens de audit meedeelde, vermeldt de volgende uitgaven: per jaar 2,3 miljoen euro voor de personeelskosten (69 VTE) en 1 miljoen euro voor de IT- en logistieke kosten. In die bedragen zitten niet de kosten voor de bezetting van het gebouw, het personeelsbeheer en de algemene kosten. De DIV maakt in de nota van 3 september 2018 aan de Inspectie van Financiën gewag van personeels- en werkingsuitgaven van nagenoeg 4,7 miljoen euro en ICT-kosten ten belope van 1,4 miljoen euro.

<sup>22</sup> Nota aan de ministerraad van 4 december 2009.



## 2.4 Gevolgen van de uitbesteding

In de nota aan de ministerraad van 13 november 2009 wordt vermeld dat de uitbesteding van de opdracht een besparing van 3.627.000 euro mogelijk zal maken. Het Rekenhof stelt vast dat die besparing gerealiseerd is op de werkingskosten van de DIV. De begroting van de DIV is immers gedaald van 4 miljoen euro in 2009 naar 136.000 euro in 2019. Die inkrimping wordt verklaard door de schrapping van de kosten voor de vervaardiging en de verzending van kentekenplaten. Die begroting houdt geen rekening met de personeelskosten voor de opdracht.

De DIV heeft bij het personeel een daling geboekt met 13 VTE die werden ingezet voor de uitbestede taken. Het gaat voornamelijk om pensioneringen of overplaatsingen naar andere diensten. 69 VTE (van de 110 VTE die de DIV op 30 april 2021 in dienst heeft) verwerken de inschrijvingsaanvragen. Ze zijn verspreid over de provinciale posten, de cel Interne Verwerking en het loket in Brussel. Ze behandelen diverse inschrijvingsaanvragen: alle categorieën van Belgische en ingevoerde voertuigen (auto's, vrachtwagens, bussen, aanhangwagens, motoren, tractoren enz.), de aanvragen voor het reserveren van gepersonaliseerde kentekenplaten, (tijdelijke) transitplaten, handelsplaten, bijzondere kentekenplaten (regering, gewestregeringen, parlementsleden) enz.

Naast de besparing op de werkings- en personeelskosten, zorgt de uitbesteding voor een ontvangst uit de vergoeding die de gebruiker betaalt en die de concessiehouder deels doorstort aan de Staat op basis van het aantal uitgereikte kentekenplaten en -bewijzen. Tabel 2 beschrijft de evolutie van die ontvangst tussen 2017 en 2020, alsook de ontvangsten van de concessiehouder en het bedrag van de vergoedingen die de gebruikers betalen.

Tabel 2 – Ontvangsten in samenhang met de uitbesteding 2017-2020 (in euro)

Jaar	Ontvangsten van de Staat (a)	Ontvangsten van bpost-Speos (b)	Vergoedingen gebruikers (a+b) <sup>(*)</sup>
2017	17.841.410,30	35.026.432,50	52.867.842,80
2018	17.337.668,39	35.272.687,00	52.610.355,39
2019	14.317.197,19	38.248.907,80	52.566.104,99
2020	9.961.927,39	38.856.191,38	48.818.118,77

<sup>(\*)</sup> In de ze kolom zit niet het extra bedrag (geraamd op 10 miljoen euro per jaar) dat bpost tot 31 juli 2019 (einde van de eerste concessie) aan de gebruikers vroeg om het onmiddellijk bewijs van de schrapping van de kentekenplaat te krijgen, noch de bijkomende vergoeding die wordt geïnd in het kader van gepersonaliseerde kentekenplaten.

Bron: Rekenhof op basis van de gegevens van de DIV

Het Rekenhof stelt voor de jaren 2019-2020 vast dat de ontvangsten van de Staat sterk verminderen en die van de concessiehouder stijgen. Die situatie kan worden verklaard door een bijzonderheid in de tweede concessie (2019-2024) op het vlak van de schrapping van de kentekenplaten. In de nieuwe specificaties zit het overhandigen van het schrappingsattest verwerkt in de kosten ten laste van de Staat, net zoals de fysieke schrapping en de vernietiging. Voortaan voert de concessiehouder de schrapping onmiddellijk uit zonder nieuwe kosten voor de burger, onder voorbehoud dat het commerciële beleid van de concessiehouder tijdens de tweede concessie niet verandert. Dat is mogelijk gemaakt door de FOD Mobiliteit in zijn notulen van de informatievergadering

van 31 juli 2018<sup>23</sup>. De Staat draagt zo de kosten van die verrichting (6,53 euro inclusief btw per kentekenplaat).

In de eerste concessie (2010-2019) waren de kosten van de schrapping en vernietiging van de kentekenplaat in de vergoeding opgenomen voor een bescheiden bedrag van 0,30 euro. Door een wijziging van 1 november 2013 kon de titularis die onmiddellijk een bewijs van de schrapping van zijn kentekenplaat wilde verkrijgen, die indienen bij een postkantoor van de concessiehouder en 9,75 euro betalen om een “schrappingsattest” te krijgen<sup>24</sup>. Op basis van de meegedeelde cijfers heeft de concessiehouder nagenoeg 50 miljoen euro (ongeveer 1 miljoen schrappingsaanvragen per jaar) geïnd bij de gebruikers om een ontvangstbewijs uit te reiken en dat zonder formele beslissing van de toezichthoudende minister en a fortiori zonder wettelijke of reglementaire basis.

De DIV was van oordeel dat die bedragen niets te maken hadden met de concessie. Volgens het Rekenhof vallen de kosten die de concessiehouder aanreket voor de schrapping van een kentekenplaat, volledig binnen de opdrachten van openbare dienstverlening die aan de concessiehouder werden overgedragen. De overheid die de concessie heeft verleend, had bijgevolg op straffe van onwettigheid een formele en gemotiveerde beslissing moeten nemen over het opleggen van extra kosten aan de gebruiker voor het verkrijgen van een ontvangstbewijs. In het algemeen moet de concessieverlener, de FOD Mobiliteit en Vervoer, erover te waken dat de concessiehouder de contractueel vastgelegde termen en voorwaarden in acht neemt.

## 2.5 Evaluatie van de beslissing tot uitbesteding

Het Rekenhof is van oordeel dat een vroegere concessie volledig geëvalueerd moet worden alvorens een nieuwe te lanceren. Door die maatregel van goed beheer kan precies worden uitgemaakt of de uitbesteding een meerwaarde had en of de doelstellingen werden gehaald, onder meer op het vlak van de kosten voor de administratie en de kwaliteit van de dienstverlening. Een dergelijke evaluatie biedt de beleidsmakers bovendien belangrijke informatie om te beslissen of de uitbesteding wordt voortgezet en en wat de kwaliteitsdoelstellingen zijn die aan de concessiehouder worden opgelegd, zoals de leveringstermijnen. Ze maakt het ook mogelijk het bestek van de nieuwe concessie te verbeteren om komaf te maken met de uitvoeringsproblemen die bij de vroegere concessie werden vastgesteld.

Het Rekenhof stelt vast dat een dergelijke evaluatie niet formeel werd uitgevoerd voordat de tweede concessie (2019-2024) werd gelanceerd. Daarover werd niets aan de ministerraad gerapporteerd vóór die laatste concessie werd goedgekeurd.

Het bestek werd niettemin aangepast om de beveiliging en de dienstverlening aan de gebruikers van de tweede concessie te verbeteren<sup>25</sup>. De aanpassingen zijn gebaseerd op de specifieke problemen die werden vastgesteld bij de opvolging van de uitvoering van de vroegere concessie of

<sup>23</sup> Zie p. 16, punt XIX van de notulen goedgekeurd door de directeur-generaal van het directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid, die volgens de DIV een bestanddeel vormen van de documenten die de concessie 2018 regelen. De wijziging van het commerciële beleid zou kunnen bestaan in de toepassing van een eigen tarief voor het onmiddellijk uitreiken van het schrappingsattest. De notulen van 19 maart 2019 willen die moeilijkheid nochtans oplossen door te bepalen dat iemand die een schrapping aan het loket vraagt, daarvan gratis een document krijgt.

<sup>24</sup> Gebruikers hadden echter de mogelijkheid om hun kentekenplaten kosteloos af te geven bij de DIV of bij een postkantoor als ze aanvaardden om hun schrappingsattest later per post te ontvangen.

<sup>25</sup> De termijnen voor een normale verzending (D+1) werden bijvoorbeeld uitgebreid naar alle soorten kentekenplaten.

werden door de concessiehouder op eigen initiatief voorgesteld na de gunning van de nieuwe concessie. Volgens het Rekenhof is dat een goede praktijk.

In haar antwoord op het verslag van het Rekenhof bevestigt de DIV dat bij het sluiten van de tweede concessie geen evaluatieverslag werd opgesteld en voorgelegd aan de ministerraad. Gezien de termijn waarover de DIV beschikte (en die ze erg krap achtte) werd een informele evaluatie gemaakt waarna de al aangehaalde verbeteringen werden aangebracht in het bestek van de tweede concessie. Volgens de DIV was het niet de bedoeling opnieuw de uitbesteding te beoordelen die het voor de Staat mogelijk maakte te besparen op personeelskosten en budgetten. Het Rekenhof is van oordeel dat een evaluatie tijdens de concessie het niet alleen mogelijk maakt de uitvoering van de concessie te evalueren maar ook of de uitbesteding de doelstellingen haalt en, uiteindelijk, zodoende te bepalen of uitbesteding nog altijd de meest efficiënte oplossing is om de opdracht van openbare dienstverlening te vervullen. Het is immers cruciaal dat een overheidsdienst voortdurend nagaat of er mogelijkheden zijn om het beheer te veranderen.

## 2.6 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

### 2.6.1 Bevindingen en conclusies

Het Rekenhof heeft het volgende vastgesteld:

- De beslissing tot uitbesteding werd voorbereid, maar zonder dat de financiële ramingen die aantonen dat uitbesteding de meest relevante keuze was qua zuinigheid en doeltreffendheid, vandaag kunnen worden geverifieerd.
- De DIV boekt een recurrente besparing op de begroting en op personeel dankzij de uitbesteding en de vergoeding die de gebruikers betalen.
- In de contractuele documenten van de eerste concessie waren streefwaarden en boetes vastgelegd om de prestaties van de concessiehouder te evalueren, maar in de tweede concessie is dat niet het geval.
- De ontvangsten van de Staat die door de vergoedingen worden gegenereerd, lagen minstens tot 2019 veel hoger dan de kosten van de Staat, wat in strijd is met het begrip vergoeding. Het Rekenhof kon niet nagaan of die situatie sindsdien is gewijzigd.
- De uitbesteding genereert een besparing en ontvangsten voor de Staat, maar ook extra kosten voor de gebruiker, waarvan sommige worden gevraagd zonder formele en gemotiveerde beslissing van de overheid die de concessie heeft verleend.
- De uitvoering van de eerste concessie werd niet volledig geëvalueerd vóór de tweede werd gelanceerd.

Het Rekenhof concludeert dat de doelstelling van het uitbestedingsbeleid om te besparen, werd gerealiseerd voor de Staat, met dien verstande dat de financiële last volledig wordt gedragen door de gebruikers. Aangezien er te weinig elementen zijn over de scenario's waarmee de beslissing tot uitbesteding werd voorbereid, is echter niet aangetoond dat uitbesteding doeltreffender is dan eigen beheer. Zonder een bevredigende uitleg door de administratie is de prijs van de vergoedingen die de gebruikers betalen overigens niet gerechtvaardigd aangezien de ontvangsten die die vergoedingen voor de Staat genereren, veel hoger liggen dan de werkelijke kosten. Tot slot zijn voor de meeste SLA's in het bestek van de tweede concessie geen streefwaarden en boetes meer bepaald (zie [punt 4.1.2](#)). Dat beïnvloedt de kwaliteit en de doeltreffendheid van de opvolging, door de administratie, van de prestaties van de concessiehouder. Er werd laattijdig (twee jaar na de gunning van de concessie) een streefwaarde vastgelegd voor de inachtneming van de leveringstermijnen om die situatie gedeeltelijk te verhelpen.

### 2.6.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt aan de huidige beheermethode te evalueren en, in het geval de uitbesteding door middel van een concessie wordt voortgezet, streefwaarden vast te stellen voor de prestatie-indicatoren van de concessiehouder waaraan boetes zijn gekoppeld. De Staat moet er ook voor zorgen dat de vergoedingen in verhouding staan tot de kosten van de Staat.

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan
Operationele doelstellingen	<b>1</b> Expliciet – en voordat een eventuele volgende concessie wordt gegund – streefwaarden en boetes koppelen aan de prestatie-indicatoren.	DIV
Vergoedingen	<b>2</b> Garanderen dat de vergoedingen in verhouding staan tot de kosten van de staat en die verhouding onderbouwen (administratieve verwerking van de aanvragen, productie en distributie van kentekenplaten en kentekenbewijzen).	DIV en minister van Mobiliteit
Evaluatie van de concessie	<b>3</b> In het licht van de doelstellingen een volledige evaluatie uitvoeren van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de huidige beheermethode, meer bepaald uitbesteding door middel van een concessie, in vergelijking met de kosten en opbrengsten die dat oplevert voor de administratie en voor de gebruikers;</li> <li>• de uitvoering van de huidige concessie alvorens een nieuwe te lanceren, om zo tot een beter bestek te komen.</li> </ul>	DIV

## Hoofdstuk 3

# Wettigheid van de procedure voor de plaatsing van de concessie

In dit hoofdstuk gaat het Rekenhof na of de wetgeving over concessies in acht is genomen<sup>26</sup>. Het onderzoekt daartoe de wettigheid van de procedure voor de plaatsing van de tweede concessie (2019-2024) die in 2019 werd gegund. Naar de eerste concessie (2010-2019) wordt alleen gekeken om gericht de gunstige of ongunstige evoluties te identificeren. In dit verslag komen alleen de voornaamste bevindingen van het onderzoek aan bod.

### 3.1 Naleving van het mededingingsbeginsel

Alleen de vroegere concessiehouder heeft een offerte ingediend voor de tweede concessie. Dat zou kunnen worden verklaard door een bestek en een implementering die de mogelijkheden voor de concurrenten om de concessie binnen te halen, beperken<sup>27</sup>.

Het samenspel van sommige bepalingen uit het bestek kan immers leiden tot een concurrentieel onevenwicht ten voordele van de eerste concessiehouder. Die bepalingen hebben betrekking op de looptijd van de overeenkomst, de leveringstermijnen, de termijn voor het implementeren van de concessie (d.w.z. de voorbereidingsfase vóór de concessie effectief van start gaat), de eisen inzake voorafgaande investeringen en het bedrag van de boetes. Ze worden in de volgende punten toegelicht.

#### 3.1.1 Looptijd van de concessie

De looptijd van een concessie moet aangepast zijn om de concessiehouder in staat te stellen een *return on investment* te realiseren. Dat was het geval voor de eerste concessie, die acht jaar liep. De looptijd van de tweede concessie werd teruggebracht tot vijf jaar<sup>28</sup>. Dat vormt geen probleem voor de actieve concessiehouder, die immers geen grote investeringen meer hoeft te doen aangezien hij al beschikt over het materiaal en de infrastructuur.

<sup>26</sup> Het gaat in hoofdzaak om de wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten en het koninklijk besluit van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten.

<sup>27</sup> Een aanbesteder mag geen concessie opstellen met het doel ze uit te sluiten van het toepassingsgebied van deze wet of om de mededinging op kunstmatige wijze te beperken (artikel 25 van de wet van 17 juni 2016). De mededinging wordt geacht kunstmatig te zijn beperkt als een concessie is ontworpen met het doel bepaalde ondernemers of werken, leveringen of diensten ten onrechte te bevoordelen of benadelen. Het komt het Rekenhof in dit geval niet toe te bepalen of die beperkingen van de mededinging intentioneel zijn of niet. Het beperkt zich ertoe elementen op te sommen die objectief gezien de mededinging beperken. Het voordeel dat de actieve concessiehouder geniet is daarenboven inherent aan elke situatie waarin een nieuwe procedure wordt gelanceerd om de prestaties voort te zetten die het voorwerp van de concessie uitmaken.

<sup>28</sup> De concessie mag worden verlengd "met maximum een jaar om de continuïteit van de openbare dienst in het kader van de uitreiking aan de burger van de kentekenplaten en van de verschillende elementen betreffende de inschrijving van voertuigen te verzekeren". Zie p. 9, punt 2.2 van het bestek. De DIV preciseert op pagina 9 van de notulen van de informatievergadering dat het erom gaat de overgang te verzekeren tussen de concessie in uitvoering en de te gunnen concessie.

De DIV herinnert er in haar reactie aan dat de inschrijver niet moest investeren in de infrastructuur om de concessie binnen te halen omdat hij er al over moest beschikken op grond van het selectie criterium in verband met de machines en infrastructuur dat in het bestek was opgenomen. De DIV voegt er bovendien aan toe dat op basis van de financiële resultaten van de eerste concessie werd aangenomen dat de potentiële ontvangsten zouden volstaan om de investering in de loop van de concessie te compenseren. Ze verwijst naar artikel 37, § 2, van de wet van 17 juni 2016. Dat artikel bepaalt dat voor concessies die langer duren dan vijf jaar, de maximale looptijd van de concessie wordt beperkt tot de periode waarin van een concessiehouder redelijkerwijs verwacht mag worden dat hij zijn investeringen kan terugverdienen.

Het Rekenhof merkt op dat de DIV zich alleen baseert op de prijzen en de situatie van de eerste concessiehouder om de looptijd van de concessie vast te leggen. Ze heeft geen grondige studie gemaakt om die looptijd te kunnen bepalen. Een dergelijke studie moet zich enerzijds baseren op een objectieve raming van de looptijd in het licht van de werkelijke kostenstructuur voor de vervaardiging, de verdeling en de schrapping van de kentekenplaten en kentekenbewijzen en anderzijds op de situatie van andere potentiële ondernemers die de nodige investeringen moeten doen. Bovendien kan in de aankondiging van de concessie een indicatieve looptijd worden aangegeven die zou kunnen evolueren tijdens de onderhandelingen. Volgens het Rekenhof is een te lange looptijd van de concessie weliswaar nadelig voor de mededinging, maar hetzelfde geldt voor een te korte concessie die ertoe leidt dat de opdracht wordt afgegrendeld doordat een voordeel wordt gegeven aan de vorige concessiehouder.

### 3.1.2 Leveringstermijnen

De concessiehouder moet de kentekenplaten en kentekenbewijzen uitreiken aan de gebruikers daags nadat de DIV de gegevens heeft verstuurd (op dag +1 of D+1). Voor dringende aanvragen is de termijn D+0. Door het opleggen van dergelijke termijnen wil de DIV de gebruikers een kwaliteitsvolle dienstverlening bieden, vergelijkbaar met die tijdens de eerste concessie.

Volgens een mededingende ondernemer impliceert een dergelijke eis in de praktijk dat in België een site moet worden ingericht om de kentekenplaten en de kentekenbewijzen te personaliseren<sup>29</sup>. Gelet op de vereiste dat de sites voor de vervaardiging en de personalisatie beschikbaar moeten zijn voordat de concessieovereenkomst wordt gesloten, is het voor een andere ondernemer nagenoeg onmogelijk om aan de voorwaarden te voldoen.

Volgens de DIV verplichten de leveringstermijnen de inschrijver geenszins om in België een site in te richten om de kentekenplaten en de kentekenbewijzen te vervaardigen en te personaliseren. Ze onderstreept dat dat door een onderaannemer mag gebeuren, zoals de concessiehouder doet. Als alleen de gunningscriteria met betrekking tot de leveringstermijn zouden worden gebruikt, zou daarenboven niet kunnen worden gegarandeerd dat een inschrijver wordt aangewezen die de termijnen D+1 en D+0 kan waarborgen. Over die termijnen werd een politieke beslissing genomen die werd bevestigd door de minister van Mobiliteit.

Volgens het Rekenhof is het een legitieme doelstelling om de gebruikers een snelle dienstverlening voor te stellen. Als de vertaling van die doelstelling in combinatie met andere vereisten echter de mededinging verhindert of te sterk beperkt, zou de behoefte om dergelijke termijnen

<sup>29</sup> Zie bladzijde 14 van de notulen van de informatievergadering van 31 juli 2018 georganiseerd in het kader van de in 2018 gelanceerde plaatsingsprocedure.

op te leggen moeten worden geëvalueerd rekening houdend met het proportionaliteitsbeginsel (punt 2.5). Het Rekenhof benadrukt ook dat het gebruik van een specifiek gunningscriterium gekoppeld aan maxima en een adequate weging ten opzichte van de andere criteria een voldoende waarborg zou moeten bieden voor de kwaliteit van de dienstverlening.

### 3.1.3 Implementatietermijn

De implementatietermijn voor de concessie, dit is de voorbereidingsfase vóór de effectieve start ervan, is vier maanden. Volgens een mededingende ondernemer is die termijn te kort en kan die alleen worden gehaald door de eerste concessiehouder. Volgens die mededinger zou het ontwerpen, bevoorraden met onderdelen, bouwen en in dienst stellen van een machine minstens negen maanden tijd vergen, en hij staaft dat met een verklaring van een fabrikant.

De DIV antwoordt daarop dat de eerste concessiehouder die termijn van vier maanden had nageliefd bij het lanceren van de eerste concessie, toen bovendien het Belgische kenteken in Europees formaat werd ingevoerd. De DIV voegt eraan toe dat het hoofdprobleem van de mededingende ondernemer niet de productie van de kentekenplaten was, die zijn kernactiviteit is, maar het distributienet dat noodzakelijk is om de opdrachten van de concessiehouder binnen de termijnen uit te voeren. Volgens de DIV had die ondernemer gebruik kunnen maken van onderaannemers om aan die vereisten tegemoet te komen.

Volgens het Rekenhof is het niet voldoende zich te baseren op de capaciteit van de enige eerste concessiehouder om een termijn te bepalen. Er had op objectieve wijze een redelijke termijn kunnen worden vastgelegd als men de capaciteit van verschillende ondernemers kende. Een langere implementatietermijn toekennen is bovendien helemaal niet nadelig voor de gebruiker of de DIV als de plaatsingsprocedure tijdig wordt opgestart. Onderaannemers gebruiken volstaat tot slot op zich niet als antwoord op de bekommernissen van de mededingende ondernemer. De eis dat men dat materieel moet hebben bij het indienen van de offerte kan immers een struikelblok vormen voor mogelijke inschrijvers en onderaannemers.

De DIV wijst erop dat de verlenging van de implementatietermijn volgens een mondeling advies van een advocaat zou hebben geleid tot het risico dat de eerste concessiehouder bezwaar zou aantekenen. Volgens het Rekenhof kan een concessiegevende overheid geenszins worden verweten dat ze de mededinging wil verruimen. De actieve concessiehouder ondervindt immers geen enkel nadeel van een verlenging van de termijnen, tenzij de mogelijkheid dat andere ondernemers dan een offerte kunnen indienen, wat net de doelstelling is van het mededingingsbeginsel.

### 3.1.4 Eisen op het vlak van voorafgaande investeringen

De DIV verplichtte ondernemers die belangstelling hadden om al van bij de indiening van de offertes rechtstreeks of via onderaanneming te beschikken over het gereedschap en de technische uitrusting om de prestaties te kunnen uitvoeren. Die vereiste legt mededingers een heel hoge toetredingskost op om gewoon te kunnen deelnemen aan de procedure.

De DIV stelt dat zij de continuïteit van de openbare dienstverlening moet waarborgen en de risico's moet beperken in de fase van de uitvoering van de concessie. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde echter dat *“de verplichting voor de inschrijvers om reeds vanaf de indiening van hun inschrijving aan alle voor de uitvoering van de opdracht geldende voorwaarden te voldoen, daarenboven een buitensporige voorwaarde vormt die deze ondernemers bijgevolg kan ontmoedigen*

om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure en die dus in strijd is met de beginselen van evenredigheid en transparantie”<sup>30</sup>.

Volgens het Rekenhof had de DIV in het bestek duidelijk een of meer andere oplossingen moeten opnemen, bijvoorbeeld dat de inschrijver bewijst dat een derde dat materiaal ter beschikking zal stellen als de concessie wordt gegund, in plaats van te eisen dat hij erover moet beschikken van bij de indiening van de offertes.

### 3.1.5 Boetes

De DIV legt aanzienlijke financiële sancties op als de concessie niet wordt uitgevoerd<sup>31</sup>. Die sancties zijn des te meer ontradend omdat er geen toleranties zijn in de prestatieniveaus, zodat in feite 100 % performantie wordt geëist. Die sancties zijn een groot risico voor elke ondernemer die een offerte wenst in te dienen op basis van het bestek<sup>32</sup>.

In de praktijk worden de financiële sancties nooit geëist<sup>33</sup>, met uitzondering van een boete voor september 2020, maar dat kan een potentiële inschrijver die kennis neemt van de strenge bepalingen van het bestek niet weten. Volgens de DIV werd de interpretatie van de beoogde bepaling vóór de gunning van de concessie gewijzigd door de notulen van de informatievergadering van 31 juli 2018. Die werden aan alle aanwezige ondernemers meegedeeld, waardoor alle rechtsonzekerheid werd vermeden. Het Rekenhof benadrukt dat door een dergelijk document een mogelijke inschrijver met een hoge marge van onzekerheid wordt geconfronteerd over het sanctiebeleid dat tijdens de uitvoering zal worden gevoerd. Het bestek en de notulen spreken elkaar immers tegen. In de notulen staat daarenboven informatie die niet was goedgekeurd door de ordonnateur. Die notulen kunnen dus het bestek niet wijzigen. In die omstandigheden lijkt het voor een voorzichtige en redelijke ondernemer moeilijk een offerte op te stellen op basis van realistische kosten. De eerste concessiehouder, die goed op de hoogte is van de werking van de administratie, heeft geen rekening gehouden met deze nieuwe vereiste van 100 % prestaties en werd, op één uitzondering na, nooit beboet door de administratie (zie [punt 4.1.2](#)).

### 3.1.6 Conclusie van de analyse van de bepalingen die een concurrentieel onevenwicht kunnen creëren

De afhankelijkheid van de DIV en het quasimonopolie van de eerste concessiehouder voor het uitreiken en verdelen van kentekenplaten zijn sinds 2010 alleen maar uitgebreid. Ondanks de formele inmededingingstelling van de tweede concessie is het Rekenhof van oordeel dat het doel om tot

<sup>30</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie, 9<sup>e</sup> kamer, arrest [C-295/20](#) van 8 juli 2021 in de zaak “Sanresa” UAB tegen Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>31</sup> Onder meer wanneer de startdatum van de concessie wordt overschreden, wanneer er vertraging is in de leveringstermijnen of bij het conform maken van de beveiligingsmaatregelen in de gebouwen van de concessiehouder. Het bestek legt bijvoorbeeld een boete van 12.000 euro per dag op voor het conform maken van de beveiligingsmaatregelen in geval van anomalieën, 30 euro per dag vertraging per kentekenplaat. Het bedrag van de schadevergoeding stemt overeen met het bedrag van de vergoeding vermenigvuldigd met het aantal kentekenplaten en het aantal dagen vertraging: “De schadevergoeding is gelijk aan de vergoeding bedoeld in artikel 1, 2<sup>o</sup> tot 9<sup>o</sup> van het koninklijk besluit van 6 november 2010 betreffende de vaststelling van de vergoedingen verbonden aan de inschrijving van voertuigen, vermenigvuldigd met het aantal niet afgeleverde kentekenplaten (en duplicaten) en kentekenbewijzen alsook met het aantal laattijdig geleverde kentekenplaten (en duplicaten) en kentekenbewijzen en het aantal dagen vertragingen in de leveringen”. Zie punt 26, a, van het bestek.

<sup>32</sup> Informatie die alleen werd bezorgd aan de potentiële inschrijvers die aanwezig waren op de informatievergadering meldt dat de bepaling over de boetes voor laattijdige levering niet betekent dat de boete telkens zal worden toegepast wanneer een kentekenbewijs of kentekenplaat met vertraging wordt verstuurd en dat na de gunning zal worden gedefinieerd wat met een laattijdige levering of niet-levering wordt bedoeld. Zie pagina 8, punt IX van de notulen van de informatievergadering van 31 juli 2018 die werd georganiseerd in het kader van de in 2018 gelanceerde plaatsingsprocedure.

<sup>33</sup> Zie [punt 4.1.2](#).



een gezonde en effectieve mededinging te komen bij ondernemingen die kunnen deelnemen aan een overheidscontract, in het gedrang komt door de beperkingen die het bestek oplegt.

Volgens de DIV waren die beperkingen noodzakelijk om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren, met eenzelfde niveau van dienstverlening als dat van de eerste concessie en binnen de vastgelegde implementatietermijn. Ze preciseert dat de opdracht niet voor mededinging wordt afgesloten door hoge eisen te stellen qua selectiecriteria en termijn. Bij elke opdracht moeten minimumvereisten worden nageleefd, omdat dat onder meer beantwoordt aan een bepaald kwaliteitsniveau van dienstverlening. De criteria beantwoorden bovendien aan Europese of nationale reglementaire vereisten. Om te voldoen aan de vereisten inzake voorafgaande investeringen, leverings- en implementatietermijnen, kan iedere inschrijver volgens de DIV een beroep doen op onderaannemers. Ze voegt eraan toe dat rekening moet worden gehouden met verschillende factoren, onder meer met de specifieke kenmerken van de opdracht, de noodzaak om over een ruim distributienetwerk te beschikken of de hoogdringende omstandigheden waarin de twee concessie moest worden gegund. Ze voegt er tot slot aan toe dat drie ondernemingen hun belangstelling voor de concessie hebben laten blijken, nadat ze de aankondiging van de opdracht te laat hadden gezien.

Gelet op de mogelijke economische impact begrijpt het Rekenhof dat de continuïteit van de prestaties moet worden verzekerd. Wanneer de concessiehouder de enige inschrijver is met een regelmatige offerte bij elke procedure bestaat niettemin het gevaar dat er afhankelijkheid ontstaat en bijgevolg dat de belangen van de Belgische Staat en van de gebruikers worden geschaad. De wetgever herinnert in de artikelen 41 en 48 van de wet van 17 juni 2016 eraan dat de technische specificaties en de selectiecriteria een effectieve mededinging moeten waarborgen. De kwaliteitseisen mogen de mededinging niet buitensporig beperken. Het is niet omdat ondernemingen hun belangstelling hebben laten blijken, dat daaruit kan worden afgeleid dat de inmededingingstelling van de concessie werd nageleefd.

De bovenvermelde bepalingen van het bestek zijn afzonderlijk gezien op zich niet allemaal onwettig. Wanneer ze samen worden toegepast, houdt dat echter een niet te verwaarlozen risico in dat de mededinging wordt beperkt. De DIV zal de operationele capaciteit van de sectoren in kwestie kennen door een echte marktstudie zoals het Rekenhof aanbeveelt. Om mededinging in de hand te werken, door onder meer onderaanneming en partnerschappen, beveelt het Rekenhof de DIV aan een vooraankondiging<sup>34</sup> te publiceren en een voorstelling van het project te organiseren alvorens de volgende plaatsingsprocedure op te starten. Aan de hand van de informatie die via die prospectie-operaties wordt verzameld, kan het bestek worden geoptimaliseerd om een kwaliteitsvolle dienstverlening te verkrijgen tegen de beste prijs. Het Rekenhof voegt eraan toe dat het risico voor de continuïteit van de dienstverlening sterk kan worden verminderd door de toekenningsprocedure van een concessie een eind voor het aflopen van de lopende concessie op te starten.

### 3.2 Kwaliteit van de concessiedocumenten

Het bestek omkadert de gunningsprocedure en de uitvoering van de overeenkomst. Het is essentieel dat het elk later geschil tussen de contractanten voorkomt of beperkt.

---

<sup>34</sup> Een aanbesteder publiceert een dergelijke aankondiging vooraf om zijn intenties kenbaar te maken in verband met de toekomstige plaatsing van opdrachten of concessies.

Het Rekenhof merkt op dat aan de bepalingen die in de volgende punten worden onderzocht, meer zorg had moeten worden besteed.

### 3.2.1 Selectiecriteria

Een aanbesteder verifieert via de selectiecriteria of de ondernemers die meedingen, geschikt zijn om de toekomstige overeenkomst uit te voeren. Daartoe moet hij selectiecriteria vastleggen over de economische en financiële draagkracht, en de technische of professionele bekwaamheid<sup>35</sup>. Die criteria moeten beantwoorden aan strikte voorwaarden die door de wetgeving zijn gedefinieerd.

Zo is het criterium in verband met de conformiteit van de testen<sup>36</sup> uitgevoerd in een erkend laboratorium bedoeld om na te gaan of de producten die zullen worden verstrekt, in overeenstemming zullen zijn met de technische eisen die in de concessiedocumenten zijn opgenomen. Het Rekenhof is bijgevolg van oordeel dat een dergelijke vereiste in een volgende fase had moeten worden gecontroleerd, tijdens het onderzoek van de regelmatigheid van de offertes<sup>37</sup>. In haar reactie op het verslag van het Rekenhof onderstreept de DIV dat dat criterium bedoeld was om te beoordelen of de inschrijver de kentekenplaten en kentekenbewijzen kon produceren overeenkomstig de regelgeving<sup>38</sup>. Ze verwijst daarbij naar artikel 68, § 4, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren. De DIV voegt eraan toe dat die bepaling naar analogie voor deze concessie kan worden gebruikt, aangezien de regelgeving over concessies soepeler is. Volgens het Rekenhof moet dat bewijsmiddel worden begrepen als betrekking hebbend op leveringen in het verleden. Artikel 68 beoogt producten die voor verschillende klanten bestemd zijn en waarvoor kwaliteitsnormen bestaan. De regelmatigheid verschilt van de selectie in die zin dat ze wil nagaan of de offerte in kwestie onder meer de technische vereisten in acht neemt. Het Rekenhof blijft dus bij zijn standpunt dat de conformiteit van de testen zoals bepaald in het bestek geen selectie criterium kan zijn.

Overeenkomstig de beginselen van gelijke behandeling en transparantie<sup>39</sup> moeten de selectiecriteria bovendien helder, nauwkeurig en eenduidig worden geformuleerd<sup>40</sup>.

Om de economische en financiële draagkracht van de inschrijvers te checken, eiste de DIV dat minstens tien miljoen euro omzet moest zijn gerealiseerd met de levering van gelijkaardige diensten als die omschreven in het bestek. De rechtspraak<sup>41</sup> ziet het leveren van “gelijkaardige dien-

<sup>35</sup> Artikel 48 van de wet van 17 juni 2016.

<sup>36</sup> Uittreksel uit het bestek van 2018, p. 17: “De inschrijver moet testen laten uitvoeren op de stukken bedoeld in de technische bijlagen: kentekenplaten (bijlage 1), kentekenbewijzen (bijlage 3), vignetten voor commerciële platen (bijlage 4) en vignetten voor transitplaten (bijlage 5). Deze testen moeten worden uitgevoerd door ISO 17025 geaccrediteerde laboratoria, zoals vermeld in de technische bijlagen. De inschrijver moet de resultaten van de uitgevoerde testen die de conformiteit met de technische voorschriften aantonen, bijvoegen. De resultaten moeten alle punten met betrekking tot elk van de bedoelde testen in de technische bijlagen dekken. Uit de verslagen moet blijken dat de resultaten voor elk punt van deze testen positief zijn. De inschrijver zal niet worden geselecteerd bij een onvolledig of een niet-positief verslag betreffende een van deze punten. Wat betreft het kentekenbewijs, zal een bijkomende technische bijlage aan de inschrijvers worden overhandigd tijdens de informatievergadering, gelet op de vertrouwelijkheid van de elementen met betrekking tot de beveiliging van het kentekenbewijs.”

<sup>37</sup> Artikel 30 van het koninklijk besluit van 25 juni 2017.

<sup>38</sup> Onder meer verordening (EG) nr. 2411/98 inzake de Europese kentekenplaten die de weerspiegelende blauwe achtergrond, de afmetingen van de sterren en het reflecterende onderscheidingsteken van de lidstaat van inschrijving bepaalt.

<sup>39</sup> Artikel 24 van de wet van 17 juni 2016.

<sup>40</sup> Artikel 37, § 2, van het koninklijk besluit van 25 juni 2017.

<sup>41</sup> Raad van State, arrest nr. 226.574 van 27 februari 2014, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

sten” echter als een onvoldoende nauwkeurige vereiste, temeer daar de opdrachten in het kader van de concessie heel uiteenlopend<sup>42</sup> zijn.

Voor elk selectie criterium dat wordt gebruikt, beveelt het verslag aan de Koning van het koninklijk besluit van 25 juni 2017 bovendien aan een passend te behalen niveau vast te leggen<sup>43</sup>. Een dergelijk niveau werd echter niet vastgelegd voor het referentiecriterium over de technische bekwaamheid. Wat dat laatste punt betreft, is de DIV van oordeel dat het selectie criterium voldoende duidelijk is en als gelijkaardige ervaring de vervaardiging van beveiligde documenten, de verdeling op heel korte termijn van een groot aantal pakketten aan ondernemingen en particulieren, en het beheer van een gelijkaardige ICT-toepassing beoogt. Ze voegt eraan toe dat het bestek en de bijlagen duidelijk definiëren wat voor elk van die punten wordt geëist. Volgens het Rekenhof stemt de lijst van ervaringen niet overeen met een passend te behalen niveau zoals beoogd in het verslag aan de Koning. Het criterium verwijst bovendien niet naar een welbepaald punt van het bestek of van de bijlagen. Een “passend te behalen niveau” moet overeenstemmen met een minimumdrempel, zoals een bedrag of verwerkte hoeveelheden op basis van de uitvoering van contracten in het verleden. Om tegemoet te komen aan de eisen en een objectieve selectie van de inschrijvers op basis van dat referentiecriterium mogelijk te maken, had het criterium voor elke gevraagde gelijkaardige ervaring een specifiek te behalen drempelwaarde in het kader van voor te leggen referenties moeten vermelden.

### 3.2.2 Onderhandelingen

De DIV kan de procedure naar eigen goeddunken organiseren<sup>44</sup> en onderhandelen met de inschrijvers. Het bestek omkadert die mogelijkheid echter nergens, terwijl met onderhandelingen de kwaliteit van de offertes en uiteindelijk de uitvoering van de concessie en van de dienstverlening aan de gebruikers kunnen worden verbeterd. Ook al bieden onderhandelingen een kleinere hefboom wanneer er maar één offerte is, toch had de DIV via onderhandelingen kunnen vragen waarom het bedrag van de offerte hoger lag dan dat van de eerste concessie terwijl de prijs van aluminium, het hoofdbestanddeel van de kentekenplaten<sup>45</sup>, bij het indienen van de offertes veel lager lag dan in 2010.

De DIV wijst er in haar antwoord op het verslag van het Rekenhof op dat ze akte neemt van die opmerking. In de toekomst zal ze de nadere regels voor een eventuele onderhandeling preciseren om dubbelzinnigheid te vermijden en om te zorgen voor meer duidelijkheid hierover. Volgens het Rekenhof kan aan de doelstelling van transparantie worden tegemoetgekomen door de onderhandeling in het bestek te organiseren.

<sup>42</sup> Beheer en vervoer van pakketten, vervaardiging en personalisering van kentekenplaten en kentekenbewijzen, beheer van een callcenter en van een IT-toepassing.

<sup>43</sup> Verslag aan de Koning, artikel 37, § 2, van het koninklijk besluit van 25 juni 2017: “De tweede paragraaf legt op dat elke selectievoorwaarde of criterium voor de beperking van het aantal geselecteerde kandidaten voldoende duidelijk geformuleerd moet zijn om toe te laten over te gaan tot de selectie van kandidaten of inschrijvers.” De term “selectievoorwaarde” en de bovenvermelde verplichting inzake duidelijkheid impliceren in principe dat de aanbesteder voor elk criterium dat hij gebruikt, een passend te behalen niveau zal vastleggen.

<sup>44</sup> Artikelen 38 en 46, § 6, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>45</sup> Aluminium is het hoofdbestanddeel van kentekenplaten. Op 30 maart 2010 (referentiedatum voor de eerste concessie) bedroeg de officiële prijs van aluminium (*Aluminium alloy index LME*) 2.055 Amerikaanse dollar per ton. Op 16 november 2018 (referentiedatum voor de nieuwe concessie) bedroeg de officiële prijs 1.370 Amerikaanse dollar per ton.

### 3.2.3 Gunningscriteria in het licht van de regelmatigheid van de offertes

Gunningscriteria zijn bedoeld om de kwaliteit van de offertes te onderzoeken, met andere woorden om de meerwaarde van elke regelmatige offerte te beoordelen om te bepalen welke offerte de economisch meest voordelige is<sup>46</sup>. Het bestek verwijst naar bijlagen voor nadere details en uitleg over de gunningscriteria en -subcriteria per thema (beveiliging, vervoer, ICT en levering) en voor de toepasselijke weging.

De bijlagen voor beveiliging en vervoer verwijzen echter naar minimumverplichtingen. Bijlage 10 over de beveiliging vermeldt bijvoorbeeld dat safes of kluizen een inbraakweerstand moeten hebben van minimum een niveau dat gelijkwaardig is aan de norm EN 1143-1 van klasse IV. Verschillende passages van die bijlage gebruiken onder meer termen zoals “zullen worden bewaard”, “minimum”, “minstens” en “op straffe van nietigheid”<sup>47</sup>. Het Rekenhof herinnert eraan dat de inachtneming van de minimumeisen ressorteert onder de regelmatigheid en dat hiervoor in geen geval punten kunnen worden toegekend, aangezien het om verplichtingen gaat waaraan moet worden voldaan<sup>48</sup>.

Een dergelijke verwarring tussen de regelmatigheid en de gunningscriteria kan een bron van verschillen zijn met de inschrijvers en heeft er bovendien toe geleid dat een onregelmatigheid in de offerte werd gemaskeerd<sup>49</sup>. De DIV moet die twee fasen dus zorgvuldig onderscheiden van bij het opstellen van het bestek en de inhoud van die bijlagen moet worden verduidelijkt om dubbelzinnigheid te vermijden.

In haar antwoord op het verslag van het Rekenhof preciseert de DIV dat de bijlagen in kwestie bedoeld waren om de inschrijvers te gidsen bij de opmaak van hun offertes en om een objectieve vergelijking van die offertes mogelijk te maken. Met betrekking tot de bijlage over het gunningscriterium over beveiliging had de DIV niet de bedoeling de inschrijvers uit te sluiten die niet over die beveiligingselementen beschikken. In het volgende concessiedocument zal de DIV aangeven dat het om een beschrijving van het thema gaat als hulp bij het antwoorden op de geformuleerde vragen.

### 3.2.4 Prijsherziening

De prijsherzieningsformule, die dezelfde is als in de documenten van de eerste concessie, blijkt onvolledig te zijn. De verdeling in percentages voor de verschillende componenten van de grondstoffen en de in aanmerking te nemen indexen worden immers aan het oordeel van de concessiehouder overgelaten. Dat gebrek aan precisering leidt tot een hoger risico voor de DIV. Dat

<sup>46</sup> Artikelen 46 en 55 van de wet van 17 juni 2016.

<sup>47</sup> De termen zijn afkomstig van bijlage 10 – Beveiliging en meer in het bijzonder van de punten in verband met de beveiliging van de opslag 2.1.4 en de back-up en de continuïteit 2.3.1 (p. 171-172 van het bestek).

<sup>48</sup> De DIV kent voor een gunningscriterium over de levering maar 15/20 toe omdat de inschrijver alleen de minimumvereisten van het bestek in acht neemt (p. 36 van het analyseverslag van de offertes). Voor een gunningscriterium over de beveiliging heeft de DIV enkele punten afgetrokken omdat verplichte informatie over de opslag van de beveiligingselementen niet was meegedeeld voor een onderaannemer. Uittreksel van pagina 18 van het analyseverslag: *“Beveiligde items die niet onmiddellijk nodig zijn voor de productie of de verwerkingsactiviteiten, worden bewaard in safes of kluizen in een extra beveiligde zone. Deze safes of kluizen moeten een inbraakweerstand hebben van minimum een niveau dat gelijkwaardig is aan de norm EN 1143-1 van klasse IV. De deuren die toegang geven tot de inhoud van de safes en kluizen bieden ten minste hetzelfde niveau van inbraakweerstand als de structuur van de safes of kluizen. Ze zijn uitgerust met ten minste twee aparte vergrendelingssystemen die dusdanig zijn afgesteld dat één enkele persoon niet alle nodige sleutels of codes heeft om de deuren te openen zonder de aanwezigheid van minimum één andere bevoegde persoon die bij het openen of sluiten van de deuren aanwezig is. [...] Dat antwoord krijgt 13 punten (/20 NVDR) aangezien niets wordt gepreciseerd voor de site van een onderaannemer.”*

<sup>49</sup> Het gebrek aan precisering over de beveiliging voor de site van een onderaannemer (zie voetnoot 48).

risico heeft zich geconcretiseerd. In het kader van de audit van het Rekenhof in juni 2016 was de FOD Mobiliteit erover geïnformeerd dat de herziening die in 2012 aan de concessiehouder werd toegekend, niet had mogen worden toegekend en dat het uitblijven van reactie van de DIV naar aanleiding van de sterke daling van de aluminiumprijs tot een gecumuleerde inkomstenderving (van 2012 tot 2016) van nagenoeg 10 miljoen euro had geleid. De concessiehouder werd door de DIV van die situatie op de hoogte gebracht en was tijdens de auditprocedure van oordeel dat de eigen formule die hij in 2012 gebruikte, verkeerd was. Hij heeft een nieuwe formule voorgesteld die duidelijk nadeliger was voor de DIV (de hoeveelheid aluminium in de kentekenplaten werd in de nieuwe formule met de helft verminderd). Het Rekenhof formuleert ernstig voorbehoud bij de relevantie en de wettigheid van die formule. Het stelt bovendien vast dat de concessiehouder in 2018 opnieuw een prijsherziening in zijn voordeel heeft gevraagd en gekregen op basis van een niet-geverifieerde kostenstructuur en niet-gedocumenteerde indexschommelingen<sup>50</sup>.

Nog steeds in het kader van de auditwerkzaamheden van het Rekenhof had de DIV zich er overigens toe verbonden voortaan jaarlijks de mogelijkheden tot prijsherziening te onderzoeken op basis van de werkelijke kosten. Voor de eerste concessie is die opvolging niet gebeurd. In 2021 werd echter een evaluatie gemaakt en de DIV verbindt zich ertoe dat onderzoek jaarlijks opnieuw te doen. Het bestek van de tweede concessie heeft tot slot de hiaten overgenomen die al eerder onder de aandacht waren gebracht (een prijsherzieningsformule die de verdelingspercentages en de opvolgingsindexen niet preciseert), ondanks de aanzienlijke financiële belangen die ermee gepaard gaan.

De DIV aanvaardt in haar antwoord de aanbeveling van het Rekenhof. Ze zal in de toekomstige bestekken de referentieprijnsindexen identificeren waarmee rekening moet worden gehouden, evenals de wegingen bij de grondstoffen.

### 3.3 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

#### 3.3.1 Bevindingen en conclusies

Het Rekenhof stelt het volgende vast:

- Het bestek en de manier waarop het werd uitgevoerd, beperken overmatig de mogelijkheden voor de mededingers van de eerste concessiehouder om de concessie binnen te halen.
- In het bestek en de gunningsbeslissing zitten elementen die de wettelijke en reglementaire bepalingen over de plaatsing en de uitvoering van de concessieovereenkomsten miskennen.

Het concludeert dat de tweede concessie de wetgeving over concessies niet volledig naleeft.

#### 3.3.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt aan om bij het verstrijken van de tweede concessie de voorwaarden te scheppen voor een effectieve mededinging, door het bestek te optimaliseren op basis van een tijdig uitgevoerde actieve prospectie op de markt, en door erover te waken de wetgeving op de concessieovereenkomsten beter in acht te nemen.

<sup>50</sup> Sommige indexen worden niet openbaar gemaakt. De concessiehouder voegde bij zijn brief niet de documenten die de verhoging van de indexen voor de grondstoffen in kwestie rechtvaardigen en die afkomstig zijn van de bevoegde instellingen.

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan
Prospectie	<b>4</b> Actief prospectie voeren op de markt om kennis te nemen van de capaciteiten van andere mogelijk geïnteresseerde ondernemers en van de huidige kostenstructuur in samenhang met de investeringen die nodig zijn om een dergelijke concessie uit te voeren; die prospectie vertalen in de publicatie van een voor-aankondiging en de organisatie van een voorstelling van het project; met behulp van de verzamelde informatie het bestek optimaliseren om een kwaliteitsvolle dienst tegen de beste prijs te verkrijgen	DIV
Mededinging	<b>5</b> Naar aanleiding van de prospectie en de evaluatie het bestek aanpassen om de struikelblokken om in de concessie te stappen, weg te nemen of significant te verminderen (bv. looptijd, implementatietermijn, eisen over voorafgaande investeringen, leveringstermijnen) door zich te baseren op de mogelijkheden van de betrokken sector en toch een hoog niveau van dienstverlening aan de gebruiker te verzekeren	DIV en minister van Mobiliteit
Gunningscriteria	<b>6</b> Bepaalde uitvoeringsvoorwaarden omzetten in gunningscriteria (bv. leveringstermijnen) om een hoog niveau van dienstverlening te handhaven zonder de mededinging te beletten of te beperken, door ze om te zetten in gunningscriteria met een voldoende weging om het belang ervan te onderstrepen, in voorkomend geval gekoppeld aan redelijke maxima	DIV
Selectiecriteria	<b>7</b> Heldere, nauwkeurige en eenduidige selectiecriteria vastleggen die verband houden met de capaciteit van de ondernemers en die proportioneel en niet discriminerend zijn	DIV
Onderhandelingen	<b>8</b> Het plaatsingsproces verduidelijken, onder meer wat de onderhandelingsmogelijkheden betreft	DIV
Regelmatigheid	<b>9</b> Toezien op de naleving van de regelgeving over het onderzoek van de regelmatigheid van de offertes en de toepassing van de gunningscriteria	DIV
Prijsherziening	<b>10</b> Vanaf de huidige concessie de prijsherzieningsformule objectief bepalen door rekening te houden met de verdeling in percentages van de verschillende grondstoffen en de in aanmerking te nemen indexen; de gegrondheid van de herzieningsaanvragen checken en zorgen voor een opvolging van de desbetreffende indexen overeenkomstig de periode voorgeschreven in het bestek, om in voorkomend geval een prijsdaling te rechtvaardigen	DIV

## Hoofdstuk 4

# Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie

Dit hoofdstuk onderzoekt of de uitvoering van de concessie doeltreffend werd omkaderd en opgevolgd.

### 4.1 Naleving van het bestek

Bij de uitvoering van de tweede concessie zijn de meeste bepalingen van het bestek nageleefd (dagelijkse prestaties van de concessiehouder, *steering committee*, omkadering van de nieuwe layouts, geblokkeerde rekening (*escrow*), helpdesk, rapportering enz.). Er werden niettemin bepaalde tekortkomingen bij de beveiliging en de financiële sancties vastgesteld.

#### 4.1.1 Veiligheidsaudit

Uit een veiligheidsaudit vóór de uitvoering van de tweede concessie bleken enkele tekortkomingen in de beveiliging van de gebouwen van de concessiehouder en van zijn onderaannemer die de kentekenplaten vervaardigt. Voor drie sites op vier concludeert de veiligheidsaudit dat de site goed beschermd is op voorwaarde dat enkele verplichte kleine aanpassingen worden gedaan om die tekortkomingen weg te werken. De vierde site is niet correct beschermd. Het gaat om een noodsite om de continuïteit van de activiteiten te verzekeren in geval van een ramp. Daar moesten verplichte corrigerende maatregelen worden genomen binnen termijnen van 30 tot 60 dagen die door de veiligheidsauditor werden vastgelegd. In de praktijk duurde het acht maanden (april 2020) na de bezorging van het auditverslag voordat die maatregelen gedeeltelijk werden gerealiseerd en veertien maanden voordat ze volledig waren uitgevoerd (oktober 2020). De concessie werd dus, met miskenning van het bestek<sup>51</sup>, opgestart hoewel de corrigerende maatregelen niet waren uitgevoerd. De veiligheidsauditor die de eerste audit opvolgde, beschouwde die nochtans als “essentieel voor de veiligheid van de desbetreffende site”<sup>52</sup>. Overigens werd geen enkele van de financiële sancties gevorderd.

Volgens de DIV is de veiligheidsauditor (die ze zelf heeft aangewezen) verder gegaan dan het doel van zijn opdracht. Hij moest alleen nagaan of er anomalieën waren ten aanzien van de beschermingen beschreven in de offerte en hoefde niet te onderzoeken of wijzigingen in het beveiligingssysteem nodig waren om dat te verbeteren. Aangezien de veiligheidsauditor niet heeft aangegeven dat de offerte niet overeenstemde met de werkelijkheid, met uitzondering van de safes die in uitvoering waren, hoefde geen enkele boete te worden opgelegd. Wat de safes betreft, heeft de DIV de boetes niet toegepast gezien de beperkte vertraging en het onevenredig grote bedrag van de boetes in het bestek. Tot slot zou de veiligheidsauditor de noodsite foutief hebben onderzocht door zich te baseren op de vragenlijst in het bestek. Die was volgens de DIV alleen van toepassing op de sites voor vervaardiging en personalisering.

<sup>51</sup> Zie clause 16.1 over de oplevering voorafgaand aan de uitvoering van de concessie.

<sup>52</sup> MP8 Security Group, *Annexe au suivi de l'audit de sécurité dans le cadre de la concession concernant la délivrance de plaque d'immatriculation et des différents documents relatifs à l'immatriculation des véhicules*, december 2019.

Het Rekenhof is van oordeel dat de veiligheidsauditor zijn rol niet te buiten is gegaan. Die bestond erin ‘*tijdens de bezoeken bij de concessiehouder de verschillende vereisten te verifiëren die werden vermeld in de vragenlijst (bijlage: gunningscriterium beveiliging) en in de offerte van de concessiehouder*’ alsook ‘*een actieplan op te stellen dat onder meer betrekking had op de volgende elementen: 1° de niet-conformiteiten vastgesteld tijdens de audit; 2° de identificering van beveiligingspunten die niet in de offerte waren opgenomen en waarvoor maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de opgelegde vereisten*’(vertaling)<sup>53</sup>. Hij heeft terecht de vragenlijst uit het bestek gebruikt (dezelfde voor alle sites overigens) om de verschillende vereisten te controleren en hij heeft terecht een actieplan opgesteld op basis van de antwoorden van de concessiehouder op de gunningscriteria<sup>54</sup>. Het Rekenhof merkt bovendien met betrekking tot de noodsituatie op dat de concessiehouder zelf die site in zijn antwoord op de vragenlijst in zijn offerte betreft. Hij vermeldt dat beide sites over dezelfde ICT-configuratie en over hetzelfde productieniveau beschikken, waardoor migratie mogelijk is zonder de minste impact.

Het Rekenhof is van oordeel dat de DIV nauwkeurig en coherent moet omschrijven welke beveiligingsvereisten ze van de concessiehouder verwacht en wat de opdrachten van de veiligheidsauditor zijn. Na de boetes te hebben vastgelegd, waarvan ze vervolgens de proportionaliteit niet zal betwisten, zou de DIV die boetes moeten toepassen als de corrigerende maatregelen die de veiligheidsauditor voorgesteld heeft, niet tijdig en volledig worden uitgevoerd.

#### 4.1.2 Financiële sancties

Voor de periode 2017 - juli 2019 (eerste concessie) werd geen enkele financiële sanctie opgelegd aan de concessiehouder, terwijl die in zijn rapport prestatieniveaus (*Service Level Agreements, SLA*) voor de leveringstermijnen en de beschikbaarheid van de webapplicatie vermeldt die lager liggen dan wat het bestek toestaat.

In haar antwoord bevestigt de DIV dat geen enkele financiële sanctie werd toegepast tijdens de eerste concessie omdat het bestek geen enkele precieze boete definieerde, met uitzondering van die voor de leveringstermijnen.

Het Rekenhof wijst er nochtans op dat het bestek iedere inschrijver ertoe verplichtte de sancties te bepalen die zouden worden toegepast wanneer de streefwaarden voor de SLA's uit het bestek niet werden gehaald. Die sancties staan in de offerte van de concessiehouder (p. 164-166); bijgevolg konden ze worden uitgevoerd. Dat wordt overigens impliciet bevestigd door de DIV wanneer ze stelt dat, gelet op de geringe bedragen, de FOD Mobiliteit het beginsel van de ‘*best effort*’ zou hebben toegepast om de boetes niet in te vorderen. Dat beginsel wordt niet gedefinieerd in het bestek en biedt een dienstverlener de mogelijkheid zijn verantwoordelijkheid af te schuiven wanneer hij aantoonde dat hij alles in het werk heeft gesteld om aan zijn verplichting te voldoen. Een dergelijk bewijs zit niet in het administratieve dossier.

Sinds augustus 2019 (tweede concessie) zijn de SLA's voor de prestaties van de concessiehouder uit het bestek geschrapt. Doordat er geen tolerantie marges meer zijn, komt die situatie erop neer dat 100 % prestaties worden geëist voor de naleving van de leveringstermijnen. De concessiehouder heeft dat nalevingspercentage voor de termijnen echter nooit gehaald (zie [punt 4.2.2](#)). De boetes

<sup>53</sup> Bestek van de veiligheidsaudit, FOD Mobiliteit en Vervoer, p. 3.

<sup>54</sup> Bijvoorbeeld wat de site van Speos (filiaal van bpost) in Anderlecht betreft, stelt de auditor ter plaatse problemen vast: borden die niet meer in overeenstemming zijn met de normen, dode hoek bij camera's, aanbevelingen in verband met de regels van de kunst inzake het beveiligingsniveau



werden echter niet toegepast omdat de DIV van oordeel was dat in overleg met de concessiehouder moest worden gedefinieerd wat een laattijdige levering of niet-levering was. Pas in augustus 2021, d.i. meer dan twee jaar na de gunning van de concessie, heeft de DIV die definitie opgesteld<sup>55</sup>.

Als de nadere regels voor de toepassing van boetes pas na de gunning worden vastgelegd, brengt dat volgens het Rekenhof de initiële mededinging in het gedrang. De inschrijvers weten dan immers bij het indienen van hun offertes niet welke kosten met de prestaties samenhangen (zie punt 3.1.5). Die regels pas na de gunning bepalen druist daarenboven in tegen de belangen van de DIV. Die bevindt zich op dat ogenblik immers in een afhankelijke situatie ten opzichte van een ondernemer die er geen enkel objectief economisch belang bij heeft zichzelf ontradende boetes op te leggen. Een dergelijke werkwijze kan dus leiden tot geschillen of tot het uitblijven van sancties voor vastgestelde vertragingen. Het is essentieel dat die elementen meteen in het bestek worden vastgelegd, of anders in de loop van de onderhandelingen.

Op basis van de informatie meegedeeld door de concessiehouder had de toepassing van artikel 26a van het bestek ertoe moeten leiden dat de concessiehouder minimum<sup>56</sup> 2.307.000 euro moest betalen (641.000 euro van augustus 2019 tot februari 2020, 1.168.000 euro van maart 2020 tot augustus 2020, 498.000 euro in september 2020). In de praktijk blijft de concessiehouder, in plaats van het bestek toe te passen, de tolerantiemarges van de eerste concessie gebruiken om te vermijden dat hij het gros van de verschuldigde boetes moet betalen. Sinds het begin van de uitvoering van de tweede concessie hebben alleen de heel grote vertragingen van september 2020 aanleiding gegeven tot een gedeeltelijke schadevergoeding (262.840 euro van de 498.000 euro die in principe voor die maand verschuldigd waren)<sup>57</sup>.

Het bestek wordt dus niet in acht genomen, noch vóór noch tijdens de periode van de COVID-19-crisis. Voor die periode kan het feit dat de DIV vrijwillig afziet<sup>58</sup> van de boetes worden gerechtvaardigd, voor zover de concessiehouder kwantificeerbare elementen kan verstrekken over de werkelijke impact van de COVID-19-maatregelen op de uitvoering van de concessie. De concessiehouder verstrekt echter alleen algemene verantwoordingen, zonder concrete elementen (aantal afwezigheden enz.) om die impact te kunnen becijferen.

In haar antwoord erkent de DIV dat er geen enkele sanctie werd opgelegd tijdens de tweede concessie. Als verantwoording haalt ze aan dat er geen nauwkeurige regels voorhanden zijn om die op te leggen. Ze geeft toe dat het de voorkeur verdient die nadere regels duidelijk te bepalen in het bestek.

55 Een document van 3 augustus 2021 dat alleen werd ondertekend door de DIV vermeldt het percentage voor de naleving van de leveringstermijnen. Er is een boete verschuldigd als het *trimestriële* percentage voor de levering van kentekenplaten en -bewijzen binnen de termijnen van D+1 of D+0 lager ligt dan 97,5 %. Bij een groot incident dat tot een vertraagde levering leidt, zal ook een financiële compensatie verschuldigd zijn als het *maandelijke* percentage lager ligt dan 95 %.

56 Het werkelijk verschuldigde bedrag ligt hoger omdat het afhangt van het aantal dagen vertraging, dat de concessiehouder niet vermeldt, en dat met miskennis van het bestek.

57 De bedragen werden berekend op basis van de gegevens die waren opgenomen in de rapportering van de concessiehouder voor de periode van augustus 2019 tot september 2020, overeenkomstig het bestek en het koninklijk besluit van 6 november 2010.

58 De concessiehouder respecteert immers niet de verplichtingen die voortvloeien uit de algemene uitvoeringsregels om onvoorziene omstandigheden in te roepen (in het bijzonder in verband met de verplichting om de feiten of omstandigheden waarop hij zich baseert, binnen 30 dagen te melden en concreet uit te leggen welke invloed die feiten of omstandigheden hebben op het verloop en de kosten van de concessie). Daarom kon hij niet meer eisen dat van de boete werd afgezien of dat de opdracht op een andere manier werd herzien.

De DIV betwist echter de bedragen van de niet-geïnde boetes die het Rekenhof heeft berekend. Ze stelt volgens haar eigen berekeningen te komen tot een veel kleiner bedrag. Het Rekenhof verklaart dat verschil als volgt: de DIV berekent de niet-geïnde boetes door met terugwerkende kracht de tolerantieformules en -marges toe te passen die nagenoeg twee jaar na de gunning van de concessie werden gedefinieerd in overleg met de concessiehouder<sup>59</sup>. Het gaat om een berekening gebaseerd op een wijziging van de opdracht zonder wettelijke grondslag (zie [punt 3.1](#)). Het Rekenhof van zijn kant heeft het bestek toegepast, te weten een performantie van 100 % met inachtneming van de leveringstermijnen en de boetes waarvoor de berekening gedetailleerd wordt beschreven in artikel 26.b van het bestek.

Tot slot is de DIV van oordeel dat de concessiehouder al in zijn brief van 22 juni 2020 een analyse vermeldde van de impact die de maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie hadden op de uitvoering van de concessie. Daarnaast is ze van oordeel dat een becijfering van die impact niet vereist is omdat het gaat om een niet-substantiële wijziging. Ze verwijst ook naar de communicatie<sup>60</sup> die volgde op de beslissing van de ministerraad om geen sancties toe te passen ten aanzien van dienstverleners, bedrijven en zelfstandigen in het kader van alle federale overheidsopdrachten voor zover werd aangetoond dat de vertraging of de gebrekkige uitvoering werd veroorzaakt door de COVID-19-pandemie.

Wat Rekenhof betreft, is de niet-substantiële aard van de wijziging voor discussie vatbaar (gezien de inkomstenderving voor de Staat en de wijziging van een element dat de DIV meermaals als essentieel beoordeelde, nl. de termijn). Ook maakt het gebrek aan schattingen van de financiële impact van de gezondheidsmaatregelen op de uitvoering van de concessie, de beslissing om af te zien van de boetes ongegrond en nadelig voor de Schatkist. Dat geldt onder meer omdat dat vrijwillige afzien niet beperkt blijft tot de eerste maanden van de pandemie maar werd gehandhaafd tot in oktober 2021, het moment waarop de DIV verklaarde voortaan de SLA's elk trimester op te volgen en de boetes zo nodig toe te passen. Verder koppelt de communicatie die de DIV aanhaalt, de opheffing van de sancties aan een bewezen verband met de COVID-19-pandemie. De mededeling wijst erop: *'Het is dus niet zo dat de opdrachtnemer ervan uit kan gaan dat gezien de crisis de aanbestedende overheid elke bij de opdracht opgelopen vertraging automatisch zal moeten aanvaarden en elke verdragingsboete zal moeten laten vallen. De opdrachtnemer zal de aanbestedende overheid nog steeds moeten aantonen dat de vertraging bij de opdracht te wijten is (of zal zijn) aan de COVID-19-crisis, door de concrete impact ervan op de uitvoering van de opdracht mee te delen'*. Noch de DIV noch de concessiehouder toont de link aan tussen de verschillende vertragingen en de COVID-19-crisis.

## 4.2 Beheersing van de risico's in samenhang met de uitvoering van de concessie

### 4.2.1 Organisatiestructuur

De tweede concessie wordt hoofdzakelijk opgevolgd door de ondersteuningscel van de directeur-generaal van de DIV. Ook gespecialiseerde diensten nemen deel op basis van hun expertise. Er is geen enkele medewerker voltijds mee bezig.

<sup>59</sup> Het akkoord dateert van 17 augustus 2021.

<sup>60</sup> *Mededeling - Federaal plan voor sociale en economische bescherming naar aanleiding van de gezondheids crisis (Covid-19) - Maatregelen op het vlak van de federale overheidsopdrachten en de concessieovereenkomsten* (gepubliceerd op 3 april 2020) ten gevolge van de beslissingen van de ministerraad van 6 en 20 maart 2020.

Er zijn verschillende opvolgingstools, zoals de trimestriële vergaderingen van het *steering committee*, rapporten, de toegang tot de webtoepassing van de concessiehouder, de mogelijkheid om controle-audits te organiseren, het callcenter van de DIV enz. Het Rekenhof stelt echter bepaalde tekortkomingen vast in de opvolging van de uitvoering: het onvoldoende beveiligingsniveau waarop de veiligheidsaudits hebben gewezen (zie [punt 4.1.1](#)), achterstand bij de facturering van de vergoedingen die aan de geauditeerde verschuldigd zijn, niet-uitvoering van in het bestek bepaalde inspecties, vertraging bij ICT-aanpassingen in de DIV-toepassingen enz.

#### 4.2.2 Prestatiedoelstellingen

De prestatiedoelstellingen zijn niet duidelijk, aangezien de kwaliteitsniveaus van de dienstverlening (SLA's) die in de eerste concessie waren gedefinieerd, in de tweede niet meer zijn vastgelegd. De DIV heeft pas in augustus 2021, d.i. meer dan twee jaar na de gunning van de concessie, een streefwaarde voor de inachtneming van de leveringstermijnen voorgesteld.

#### 4.2.3 Controle door de Staat

De DIV beschikt over verschillende tools om de verrichtingen van de concessiehouder te controleren. Die tools zijn hoofdzakelijk bepaald in de concessiedocumenten.

##### 4.2.3.1 Callcenter van de DIV

Het callcenter moet onder meer de klachten van de klanten over de prestaties van de concessiehouder noteren. Dat is een essentiële tool, omdat hij het mogelijk maakt om via de gebruikers disfuncties op te sporen bij de uitvoering van de concessie die anders niet aan het licht komen. Er bestaan echter geen statistieken, noch een lijst van het aantal oproepen, de inhoud ervan of de tijd die nodig was om ze te behandelen.

Uit heel wat voorbeelden blijkt dat de DIV bepaalde problemen dankzij haar callcenter kon identificeren en behandelen. Dat was zo voor moeilijkheden die voortvloeiden uit de weigering van postbodes om tijdens de coronacrisis met geld te werken uit vrees besmet te worden en die daarom een bericht in de brievenbussen stopten dat ze waren langsgesproken zonder bij de klant aan te bellen. In haar antwoord op het ontwerpverslag heeft de DIV zich ertoe verbonden ervoor te zorgen dat de oproepen over bpost systematisch worden geteld door daarvoor een specifiek menu toe te voegen in haar telefoonsysteem.

##### 4.2.3.2 Rapporten

De concessiehouder bezorgt geregeld verschillende soorten rapporten aan de DIV, onder meer over de hoeveelheid prestaties, de leveringstermijnen, de toegankelijkheid van de helpdesk enz. De DIV checkt die rapporten niet op hun kwaliteit en verklaart vertrouwen te hebben in de concessiehouder.

De DIV heeft nochtans toegang tot de toepassing van de concessiehouder die voor de concessie<sup>61</sup> werd ontwikkeld en tot de gegevens van de Kruispuntbank van de voertuigen. Zij kan de kwaliteit van de meegedeelde gegevens dus verifiëren om te zien of ze relevant zijn.

<sup>61</sup> Op grond van de offerte van de concessiehouder (p. 256) is de IT-toepassing toegankelijk voor het personeel van de DIV. Via die toepassing kan onder andere de informatie over de verwerking van de kentekenplaten en de kentekenbewijzen worden opgevolgd, totdat ze bij de bestemming worden geleverd.

In haar antwoord wijst de DIV erop dat zij in bepaalde specifieke gevallen soms aan de concessiehouder vraagt om gegevens te controleren<sup>62</sup>. Het Rekenhof is van oordeel dat de huidige controles op de activiteiten van de concessiehouder niet waarborgen dat de ontvangsten voor de Staat correct zijn berekend.

In haar antwoord verklaart de DIV dat de status van een kentekenplaat, onder meer met betrekking tot de levering, wel in de toepassing van de concessiehouder kan worden opgezocht, maar alleen plaat per plaat. Aan de hand van die module kunnen de rapporten van de concessiehouder dus niet worden opgemaakt en geverifieerd in de SLA's. De DIV verbindt zich er echter toe maandelijks te controleren hoeveel exemplaren per type kentekenplaat werden uitgereikt voor de facturering op basis van een signaal dat de concessiehouder verstuurt naar de informaticadienst van de FOD Mobiliteit, zoals zij verklaart te doen voor de schrappingen.

Het Rekenhof is van oordeel dat de DIV moet garanderen dat alle voor de Staat bestemde ontvangsten correct worden berekend, ongeacht het gebruikte technische procedé.

#### 4.2.3.3 *Kwaliteit van de producten*

Hoewel de inschrijvers in de fase van de plaatsing van de tweede concessie bij hun offerte de resultaten moeten voegen van laboratoriumtesten<sup>63</sup> die de kwaliteit van de kentekenplaten en -bewijzen aantonen ten opzichte van de vereisten in de concessiedocumenten, voert de DIV alleen een controle op zicht uit tijdens de implementatietermijn. De DIV kan in de loop van de concessie vragen de lay-out van de modellen te wijzigen. Dan staat zij zelf in voor de controle van de conformiteit. Het gaat ook hier om een gewone visuele controle zonder tussenkomst van een laboratorium.

De DIV is van oordeel dat de laboratoriumtesten tijdens de plaatsing garanderen dat de concessiehouder in staat is kentekenplaten en -bewijzen te produceren die in overeenstemming zijn met de technische specificaties. Bijgevolg beogen de proefstukken die worden geproduceerd na de gunning en voordat de concessie wordt gelanceerd gewoon na te gaan of de concessiehouder wel degelijk de kentekenplaten en -bewijzen heeft gepersonaliseerd volgens de lay-out en de grootte van de letters en cijfers. Voor die handeling hoeft geen enkel apparaat of chemische test te worden gebruikt en ze kan worden uitgevoerd door een personeelslid van de DIV, dat de voorstelling checkt en de afmetingen van de karakters meet.

Het Rekenhof is van oordeel dat als de concessiehouder aantoont in staat te zijn de kentekenplaten en -bewijzen te produceren, niettemin moet worden nagegaan of de proefstukken, die in grote hoeveelheden zullen moeten worden geproduceerd, overeenstemmen met de technische specificaties. Gelet op de omvang van de concessie beveelt het Rekenhof aan een voorafgaande verificatie

<sup>62</sup> Het gaat om de situatie waarin een kentekenplaat en een kentekenbewijs worden teruggestuurd wanneer ze niet door de gebruiker in ontvangst zijn genomen ondanks de termijn van 30 dagen en de dubbele aanbieding. De DIV verifieert dan of die twee voorwaarden zijn nageleefd alvorens de kentekenplaat en het kentekenbewijs in voorkomend geval terug te sturen naar de concessiehouder om ze opnieuw aan te bieden. Vervolgens moet in de fase van de facturatie worden gecontroleerd of de verkeerde schrappingen die de concessiehouder heeft gesignaleerd, overeenstemmen met de vermindering op de factuur van de schrappingskosten als de kentekenplaat niet werd vernietigd (geval waarbij het parket of de politie tussenkomt in het schrappingsproces). Er wordt ook een aselechte controle op bepaalde kentekenplaten of kentekenbewijzen uitgevoerd om te verifiëren of de uitreiking wel gebeurde binnen de te factureren maand en voor de aangegeven prestatie. Die controle gebeurt via de database van de DIV.

<sup>63</sup> Die vereiste is het vierde selectie criterium voor de technische bekwaamheid van de inschrijvers (p. 17) in het bestek. Op grond van dat criterium moet het laboratorium ISO 17025 geaccrediteerd zijn.

toe te voegen die meer inhoudt dan een gewone controle op zich, voordat de massaproductie van de kentekenplaten en -bewijzen wordt opgestart.

De technische oplevering voorafgaand aan de uitvoering van de concessie verloopt formeel via een eenvoudige mail vanwege een medewerkster namens de directeur-generaal. Dat is heel summier in vergelijking met het belang van die controlehandeling voordat de productie wordt gestart. Bij een latere aanvraag van de DIV om de lay-out te wijzigen werd nochtans een proces-verbaal van goedkeuring van de stukken opgesteld en ondertekend door de leidend ambtenaar. Die goede praktijk zou moeten worden veralgemeend. De DIV neemt akte van deze aanbeveling en zal bij een toekomstige concessie al die aanvragen formaliseren via brieven die de leidend ambtenaar ondertekent.

#### 4.2.3.4 *ICT-toepassing*

In de loop van de implementatieperiode is een controleprocedure (test) van de toepassing die de concessiehouder voorstelt, uitgevoerd. De termijnen en nadere regels daarvoor zijn beter omkaderd dan in de eerste concessie en werden correct uitgevoerd.

Er wordt maandelijks gerapporteerd over verschillende punten in verband met de ICT-doeltreffendheid van de toepassing. Ze slaan hoofdzakelijk op het aantal al dan niet kritieke incidenten en de tijd die nodig was om ze op te lossen. Die rapportering is echter minder nauwkeurig dan bij de eerste concessie en vermeldt bijvoorbeeld niet meer de beschikbaarheidsgraad van de toepassing. Die beschikbaarheid is nochtans onontbeerlijk om de concessie goed uit te voeren. Bovendien is er geen specifieke boete wanneer de ICT het laat afweten in de loop van de uitvoering.

In de rapporten van de concessiehouder is sprake van één enkel geval waarin een incident niet werd opgelost binnen de geplande termijn, en dat incident zou in werkelijkheid aan de DIV te wijten zijn.

#### 4.2.3.5 *Steering committee*

Een *steering committee* bestaande uit afgevaardigden van de FOD Mobiliteit en van de concessiehouder staat in voor de operationele opvolging van de concessie. Het vergadert om de drie maanden.

In die vergaderingen wordt ingegaan op de rapporten, de eventuele klachten van burgers en de opvolging van de uitvoering van de concessie: verandering van producten, opvolging van de veiligheidsaudit enz. Bij terugkerende problemen worden corrigerende maatregelen genomen en opgevolgd. Op basis van de notulen kan worden vastgesteld dat de DIV en de concessiehouder snel reageren als problemen worden vastgesteld.

Het Rekenhof stelt vast dat het bestek het *steering committee* bevoegd maakt om de definitieve oplevering en de wijzigingen in de loop van de uitvoering goed te keuren. Hoewel hierover overleg tussen de partijen wenselijk is, is het Rekenhof van oordeel dat de bevoegdheid om een definitieve oplevering goed te keuren of te weigeren, of de bevoegdheid voor een eenzijdige wijziging van de concessie alleen toekomt aan de bevoegde ordonnateur, namelijk de minister, of, als die bevoegdheid is gedelegeerd, aan de leidend ambtenaar.

#### 4.2.3.6 *Controle-audits*

Bij de eerste concessie kon de DIV op basis van het bestek minstens vier keer per jaar, op om het even welk tijdstip (aangekondigd of niet), ter plaatse bij de concessiehouder en bij de leveranciers van de processen (vervaardiging en administratie), de procedures (manueel en geautomatiseerd), het voorraadbeheer en de kwaliteit van de stukken controleren. Van die mogelijkheid werd nooit gebruik gemaakt.

Het bestek van de tweede concessie is nauwkeuriger en schrijft drie soorten inspecties voor:

- 1) Verplichte inspectie van de productiesites, de personalisatiesites, de stockagesites en de transportvoorzieningen om na te gaan of de technische installaties voldoende beveiligd zijn (“veiligheidsaudit”).

Er moet een proces-verbaal worden opgesteld en er is een specifieke boete en een controle-inspectie na zes maanden op kosten van de concessiehouder. De DIV heeft effectief een veiligheidsaudit besteld, waarbij tekortkomingen werden vastgesteld (zie [punt 4.1.1](#)). Die werden gecorrigeerd binnen een termijn van meer dan zes maanden, er werd geen boete toegepast en de DIV heeft de kosten van het tweede bezoek ten laste genomen in plaats van de concessiehouder. De niet-gevorderde boete stemt overeen met 12.000 euro per werkdag vertraging, zijnde 3.576.000 euro (12.000 euro x 298 werkdagen vertraging) volgens punt 16.1.b van het bestek (dat verplichtte om de start van de concessie uit te stellen) aangezien de audit werd uitgevoerd tijdens de implementatiefase. Als de audit was uitgevoerd tijdens de uitvoering van de concessie, zou de boete 2.520.000 euro (12.000 euro x 210 werkdagen vertraging) bedragen hebben volgens punt 16.2.b van het bestek (dat een termijn van zes maanden geeft om het probleem op te lossen).

De inspectie werd dus wel degelijk uitgevoerd, maar de concessiehouder is ontsnapt aan alle boetes uit het bestek, namelijk minstens 2.520.000 euro<sup>64</sup>.

- 2) Verplichte inspectie van vernietigde kentekenplaten en -bewijzen.

Een vertegenwoordiger van de FOD Mobiliteit moet elke drie maanden in alle betrokken sites nagaan of het proces van vernietiging van de kentekenplaten wordt nageleefd. De DIV is van oordeel dat die inspectie werd uitgevoerd naar aanleiding van een veiligheidsaudit in mei 2021.

- 3) Inspectie van het afval afkomstig van de productie van kentekenbewijzen.

Die facultatieve inspectie beoogt na te gaan of het afval van de productielijn wordt vernietigd op de productiesite zelf. Er is een procedure om bij te sturen en een boete die vergelijkbaar zijn met de verplichte inspectie van punt 2 hierboven.

Het bestek van de tweede concessie is beter uitgewerkt op het vlak van inspectie en audit van de prestaties van de concessiehouder. Er werd een veiligheidsaudit uitgevoerd, gevolgd door opvolgingsaudits. De resultaten ervan moesten aanleiding geven tot significante sancties, maar die werden niet toegepast.

---

<sup>64</sup> Als men ervan uitgaat dat de veiligheidsaudits van december 2019 en april en oktober 2020 alleen de voortzetting van de eerste audit van juni 2019 zijn, zou dat bedrag 3.576.000 euro moeten belopen.

De DIV is van oordeel dat bij de eerste veiligheidsaudit, uitgevoerd voordat de concessie werd gelanceerd, geen onregelmatigheden werden vastgesteld (behalve voor de safes). Ze betwist dus dat het nodig is boetes op te leggen of de kosten van het tweede bezoek ten laste van de concessiehouder te leggen.

Het Rekenhof verwijst naar [punt 4.1.1](#) en blijft bij zijn vaststellingen.

### 4.3 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

#### 4.3.1 Bevindingen en conclusies

Het Rekenhof stelt het volgende vast:

- De concessie wordt uitgevoerd met inachtneming van de meeste contractuele regels uit het bestek, ondanks bepaalde belangrijke tekortkomingen in de beveiliging en de niet-toepassing van financiële sancties.
- De DIV beschikt voor de controle van de verrichtingen van de concessiehouder over verschillende tools, maar die worden onderbenut.

Het concludeert dat de uitvoering van de concessie onvoldoende wordt omkaderd en opgevolgd.

#### 4.3.2 Aanbevelingen

Om te garanderen dat de voor de Staat bestemde ontvangsten juist zijn, beveelt het Rekenhof aan de uitvoering van de prestaties van de concessiehouder grondig op te volgen door financiële sancties op te nemen in het bestek en ze toe te passen bij tekortkomingen of wanneer de doelstellingen niet worden gehaald.

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan
Callcenter	<b>11</b> Vanaf nu regelmatig rapporteren over de prestaties van het callcenter van de DIV in verband met de problemen van de gebruikers (aantal en aard van de klachten, toegankelijkheid van de dienst, antwoordtermijn enz.), en er passende oplossingen voor zoeken.	DIV
Oplevering	<b>12</b> Vanaf nu veralgemeend gebruikmaken van processen-verbaal die de leidend ambtenaar ondertekent voor de oplevering en de goedkeuring van de producten van de concessiehouder, zowel bij aanvang als in de loop van de concessie.	DIV
Controle uitvoering	<b>13</b> Vanaf nu de controles door de administratie systematiseren om te garanderen dat alle ontvangsten voor de Staat correct worden berekend.	DIV
Financiële sancties	<b>14</b> De nadere regels voor de toepassing van de financiële sancties vastleggen, desnoods via SLA's, vóór de concessie wordt gesloten en de sancties toepassen als de uitvoering niet gebeurt overeenkomstig de regels.	DIV
	<b>15</b> Vanaf nu de financiële sancties uit het bestek toepassen.	DIV

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan
Beveiliging	<p><b>16</b>            Veiligheidsaudits organiseren zodra de concessie is gesloten en nadat nauwkeurig en coherent de beveiligingsvereisten voor de concessiehouder en de opdrachten van de veiligheidsauditeur zijn gedefinieerd. Nadat boetes zijn vastgelegd, waarvan de DIV vervolgens de proportionaliteit niet betwist, ervoor zorgen dat de DIV die boetes toepast als de corrigerende maatregelen die de veiligheidsauditeur voorstelt, ontbreken.</p>	DIV
<i>Steering committee</i>	<p><b>17</b>            Wat de definitieve oplevering en de eenzijdige wijzigingen betreft, de bijdrage van het <i>steering committee</i> beperken tot gewoon overleg tussen partijen en de goedkeuring van de oplevering en van eenzijdige wijzigingen alleen overlaten aan de aanbesteder (bevoegde ordonnateur/leidend ambtenaar).</p>	DIV en minister van Mobiliteit



## Hoofdstuk 5

# Algemene conclusie en aanbevelingen

Het Rekenhof heeft onderzocht of er voor het uitbestedingsbeleid van het uitreiken van kentekenplaten en kentekenbewijzen voor voertuigen doelstellingen werden bepaald in termen van zuinigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van de dienstverlening en of die doelstellingen werden gehaald. Het ging na of de concessie strookt met de wetgeving over concessies en of de uitvoering van de concessie doeltreffend wordt omkaderd en opgevolgd.

### 5.1 Uitbestedingsbeleid

De inschrijving van voertuigen werd tot 2010 beheerd door de DIV, maar werd dat jaar uitbesteed met het oog op de invoering van kentekenplaten op Europees formaat. Voor die uitbesteding werd een concessieovereenkomst gesloten voor de vervaardiging, de verdeling en de schrapping van kentekenplaten en voor het versturen van kentekenbewijzen.

Het Rekenhof merkt op dat de uitbestedingsbeslissing werd voorbereid via een analysesnota, een *business case* en verschillende nota's aan de ministerraad. Omdat er geen uitleg meer beschikbaar was over de onderliggende berekeningshypothese, kunnen de geselecteerde ramingen echter niet worden geverifieerd. Er kan bijgevolg niet worden aangetoond dat uitbesteding zuiniger en doeltreffender is dan eigen beheer.

Door de activiteiten aan een concessiehouder over te dragen en een vergoeding in te voeren die de gebruiker moet betalen, heeft het uitbestedingsbeleid voor de DIV een recurrente besparing gegenereerd op budgettair vlak (3,8 miljoen euro) en op het vlak van personeel (13 voltijdse equivalenten) in vergelijking met de vorige toestand (eigen beheer van de kentekenplaten op Belgisch formaat).

De eerste concessie bevatte operationele doelstellingen in de vorm van indicatoren gekoppeld aan streefwaarden en boetes. Die verdwenen uit het bestek bij de vernieuwing van de concessie in 2019, en de meeste doelstellingen werden omgevormd tot eenvoudige indicatoren om op te nemen in de rapporten. De DIV en de concessiehouder zijn te laat streefwaarden overeengekomen voor de leveringstermijnen (twee jaar nadat de concessie werd gesloten). Als streefwaarden en boetes in de contractuele documenten ontbreken voor de andere prestatie-indicatoren, kan de administratie de prestatie van de concessiehouder minder kwaliteitsvol en minder efficiënt opvolgen.

Om de uitvoering van de concessie te financieren, worden aan de gebruikers vergoedingen gevraagd. Die vergoedingen waren in 2006 afgeschaft, behalve voor professionele gebruikers. Het Grondwettelijk Hof preciseert in zijn vaste rechtspraak dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen enerzijds de waarde van de geleverde dienst en anderzijds de gevraagde vergoeding. Het Rekenhof stelt echter vast dat de DIV van 2012 tot 2018 op zijn minst meer dan 44 miljoen euro netto-ontvangsten heeft binnengehaald (dat wil zeggen na aftrek van zijn kosten). In 2020 heeft de Staat 9 miljoen euro geïnd, terwijl zijn kosten werden geraamd op 3,3 miljoen euro. De DIV

bevestigt dat die overschrijding niet meer actueel is. Aan de hand van de elementen die de DIV bezorgde, kon het Rekenhof echter niet nagaan of de bedragen en hun verband met de prestaties die door de vergoedingen gedekt worden, kloppen. Volgens het Rekenhof moet de Staat het bedrag van de verschillende retributies op basis van objectieve criteria kunnen berekenen in het licht van zijn kosten. Bij gebrek aan dergelijke objectieve criteria kan de DIV niet aantonen dat de vergoedingen in verhouding staan tot de kosten.

Tot slot merkt het Rekenhof op dat het bestek voor de tweede concessie werd gewijzigd. De DIV voerde geen volledige en geformaliseerde evaluatie uit aan het einde van de eerste concessie. Een dergelijke evaluatie is nochtans niet alleen nuttig om de concessie beter te implementeren, maar ook om na te gaan of uitbesteding de meest efficiënte oplossing is om deze opdracht van openbare dienst te vervullen.

## 5.2 Wettigheid van de plaatsingsprocedure van de concessie

Het bestek van de tweede concessie en de implementatie ervan hebben de mededinging beknop door de mogelijkheden voor de mededingers om de concessie binnen te halen, te beperken. Hoewel het Rekenhof het door de DIV onderstreepte belang van de continuïteit van de prestaties erkent, verleent het bestek een buitenproportioneel concurrentieel voordeel aan de eerste concessiehouder door de gezamenlijke toepassing van bepalingen over onder andere de looptijd van de overeenkomst, de leveringstermijnen, de implementatietermijn en de vereisten over voorafgaande investeringen. Het Rekenhof voegt eraan toe dat risico voor de continuïteit van de dienstverlening sterk kan worden verminderd door de toekenningsprocedure van een concessie een eind voor het aflopen van de lopende concessie op te starten.

Bepaalde punten van de procedure of van het bestek miskennen bovendien de regelgeving over concessieovereenkomsten of schaden de belangen van de Staat. Dat geldt voor de prijssherzingsformule, waar voorbehoud kan worden geformuleerd bij de relevantie en wettigheid ervan, aangezien ze vaag is over de inaanmerkingneming van de grondstoffen waaruit kentekenplaten bestaan en over de appreciatiemarge die aan de concessiehouder gelaten wordt. Terwijl tijdens de eerste concessie de variatie-indexen voor die grondstoffen niet werden opgevolgd, wat leidde tot een inkomstenderving voor de Staat, is in 2021 wel een evaluatie gebeurd. De DIV verbindt zich ertoe dat elk jaar te doen.

## 5.3 Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie

Hoewel de tweede concessie globaal wordt uitgevoerd overeenkomstig het bestek, stelt het Rekenhof belangrijke tekortkomingen bij de DIV vast in de uitvoering van veiligheidsaudits en de toepassing van de financiële sancties. Wat die sancties betreft, werd geen enkele sanctie toegepast, ondanks de vastgestelde vertragingen, met uitzondering van de boete opgelegd wegens aanzienlijke vertragingen in de maand september 2020. In het kader van de tweede concessie vertegenwoordigen de financiële sancties voor laattijdige levering die de FOD Mobiliteit niet heeft gevorderd, een verlies van nagenoeg 2 miljoen euro. De partijen hebben pas in augustus 2021 gedefinieerd wat moet worden verstaan onder laattijdige levering of niet-levering, terwijl de overeenkomst al wordt uitgevoerd sinds augustus 2019. Volgens het Rekenhof brengt het vastleggen van dergelijke toepassingsregels na de gunning van de overeenkomst het mededingingsbeginsel in gevaar, is het nadelig voor de belangen van de DIV die afhankelijk wordt van zijn concessiehouder en kan die situatie aanleiding geven tot geschillen in de loop van de uitvoering van de concessie.

De concessie wordt hoofdzakelijk opgevolgd door de ondersteuningscel van de directeur-generaal van de DIV. Die cel wordt ook bijgestaan door gespecialiseerde diensten op basis van hun expertise. Er zijn verschillende tools beschikbaar om de uitvoering van de concessie te controleren, zoals het callcenter van de DIV, het *steering committee* en verschillende types rapporten en audit-tools. Het *steering committee* vergadert regelmatig en de DIV reageert betrekkelijk vlot als haar problemen worden gemeld. Het Rekenhof stelt niettemin zwakke punten vast in de controle van de rapporten en de gegevens die worden gefactureerd: de DIV verifieert onvoldoende de kwaliteit van de gegevens en is van oordeel dat vertrouwen primeert. In dit verband verbindt de DIV zich ertoe in de toekomst de te factureren hoeveelheden te controleren aan de hand van de gegevens die via de toepassing van de concessiehouder worden bezorgd.

Het Rekenhof stelt daarnaast belangrijke disfuncties vast bij de veiligheidsaudits, in het bijzonder hoe de concessiehouder de maatregelen aanpakt die de veiligheidsauditor had opgelegd. Hoewel maatregelen die voor de veiligheid van de site als essentieel werden beschouwd, niet waren uitgevoerd, werd de start van de tweede concessie niet uitgesteld. De DIV heeft bovendien geen enkele van de financiële sancties gevorderd (minimum 2,5 miljoen euro).

Het Rekenhof is van oordeel dat de beperkte controle door de DIV op de activiteiten van de concessiehouder geen waarborg bieden dat de ontvangsten voor de Staat correct worden berekend. Hoewel de uitvoering van de concessie wordt opgevolgd, laat die opvolging te wensen over door een ontoereikende controle op de uitvoering van de prestaties en, bij tekortkomingen, door het niet-toepassen van de sancties uit het bestek.

Het Rekenhof vestigt tot besluit de aandacht op het belang van de vastgestelde zwakke punten over de toepassing van de financiële sancties en de prijssherziening. Die hebben een niet te verwaarlozen financiële weerslag.

#### 5.4 Overzicht van de aanbevelingen

Wat het uitbestedingsbeleid betreft, beveelt het Rekenhof aan meteen te beginnen aan een evaluatie van de huidige beheermethode en, als de uitbesteding via een concessie wordt voorgezet, streefwaarden op te nemen waaraan sancties gekoppeld zijn voor de performantie-indicatoren van de concessiehouder. Ook moet de Staat zorgen voor een evenredige verhouding tussen zijn retributies en kosten.

Aangaande de wettigheid van de plaatsingsprocedure beveelt het Rekenhof aan na afloop van de tweede concessie voorwaarden te creëren waarin effectieve mededinging kan plaatsvinden, door het bestek te optimaliseren op basis van een tijdig uitgevoerde actieve marktverkenning. Daarnaast moet de DIV erop toezien dat zij de wetgeving op concessieovereenkomsten beter naleeft, onder meer qua prijssherziening.

Wat de omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie betreft, beveelt het Rekenhof aan ervoor te zorgen dat de prestaties van de concessiehouder grondig worden opgevolgd door financiële sancties vast te leggen in het bestek en door ze toe te passen wanneer de doelstellingen niet worden gehaald. Op die manier moet worden gewaarborgd dat de ontvangsten voor de Staat juist zijn.

Thema	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Operationele doelstellingen	<b>1</b> Expliciet – en alvorens een eventuele volgende concessie te gunnen – streefwaarden en boetes koppelen aan de performantie-indicatoren	DIV	2.2
Vergoedingen	<b>2</b> Garanderen dat de vergoedingen in verhouding staan tot de kosten van de Staat en die verhouding naar behoren onderbouwen (administratieve verwerking van de aanvragen, productie en distributie van kentekenplaten en kentekenbewijzen)	DIV en minister van Mobiliteit	2.3
Evaluatie van de concessie	<b>3</b> In het licht van de doelstellingen een volledige evaluatie uitvoeren van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de huidige beheermethode, meer bepaald uitbesteding via een concessie, in vergelijking met de kosten en opbrengsten die dat oplevert voor de administratie en voor de gebruikers;</li> <li>• de uitvoering van de huidige concessie alvorens een nieuwe te lanceren, om zo tot een beter bestek te komen</li> </ul>	DIV	2.6
Prospectie	<b>4</b> Actief prospectie voeren op de markt om kennis te nemen van de capaciteiten van andere mogelijk geïnteresseerde ondernemers en van de huidige kostenstructuur van de investeringen die voor een dergelijke concessie nodig zijn; die prospectie vertalen in de publicatie van een vooraankondiging en de organisatie van een voorstelling van het project; met behulp van de verzamelde informatie het bestek optimaliseren om een kwaliteitsvolle dienst tegen de beste prijs te verkrijgen	DIV	3.1
Mededinging	<b>5</b> Naar aanleiding van de prospectie en de evaluatie het bestek aanpassen om de struikelblokken om in de concessie te stappen, weg te nemen of significant te verminderen (bv. looptijd, implementatietermijn, eisen over voorafgaande investeringen, leveringstermijnen) door zich te baseren op de mogelijkheden van de betrokken sector en toch een hoog niveau van dienstverlening aan de gebruiker te verzekeren	DIV en minister van Mobiliteit	3.1
Gunningscriteria	<b>6</b> Bepaalde uitvoeringsvoorwaarden omzetten in gunningscriteria (bv. leveringstermijnen) om een hoog niveau van dienstverlening te handhaven zonder de mededinging te beletten of te beperken, door deze om te zetten in gunningscriteria met een voldoende weging om het belang ervan te onderstrepen en zo nodig gekoppeld aan redelijke maxima	DIV	3.1
Selectiecriteria	<b>7</b> Heldere, nauwkeurige en eenduidige selectiecriteria vastleggen die verband houden met de capaciteit van de ondernemers en die proportioneel en niet discriminerend zijn	DIV	3.2

Thema	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Onderhandelingen	<b>8</b> Het plaatsingsproces verduidelijken, onder meer wat de onderhandelingsmogelijkheden betreft	DIV	3.2
Regelmatigheid	<b>9</b> Toezien op de naleving van de regelgeving over het onderzoek van de regelmatigheid van de offertes en de toepassing van de gunningscriteria	DIV	3.2
Prijsherziening	<b>10</b> Vanaf de huidige concessie de prijsherzieningsformule op objectieve basis bepalen door rekening te houden met de verdeling in percentages van de verschillende grondstoffen en de in aanmerking te nemen indexen, de gegrondheid van de herzieningsaanvragen checken en zorgen voor een opvolging van de indexen overeenkomstig de periode voorgeschreven in het bestek, om in voorkomend geval een prijsdaling te rechtvaardigen	DIV	3.2
Callcenter	<b>11</b> Vanaf heden regelmatig rapporteren over de prestaties van het callcenter van de DIV in verband met de problemen van de gebruikers (aantal en aard van de klachten, toegankelijkheid van de dienst, antwoordtermijn enz.) en er passende oplossingen voor zoeken	DIV	4.2.3.1
Oplevering	<b>12</b> Vanaf heden veralgemeend gebruikmaken van processen-verbaal die de leidend ambtenaar ondertekent voor de oplevering en de goedkeuring van de producten van de concessiehouder, zowel bij aanvang als in de loop van de concessie	DIV	4.2.3.3
Controle op de uitvoering	<b>13</b> Vanaf heden de controles door de administratie systematiseren om te garanderen dat alle ontvangsten voor de Staat correct worden berekend	DIV	4.2.3.2
Financiële sancties	<b>14</b> De nadere regels voor de toepassing van de financiële sancties vastleggen, desnoods via SLA's, vóór de concessie wordt gesloten en de sancties toepassen als de uitvoering niet gebeurt overeenkomstig de regels	DIV	4.1.2
	<b>15</b> Vanaf heden de financiële sancties in het bestek toepassen	DIV	
Beveiliging	<b>16</b> Veiligheidsaudits organiseren zodra de concessie is gesloten en nadat nauwkeurig en coherent de beveiligingsvereisten voor de concessiehouder en de opdrachten van de veiligheidsauditeur zijn gedefinieerd; na boetes te hebben vastgelegd, waarvan de DIV vervolgens de proportionaliteit niet zal betwisten, ervoor zorgen dat de DIV die boetes toepast als de corrigerende maatregelen die de veiligheidsauditeur voorstelt, ontbreken	DIV	4.1.1 / 4.2.1

Thema	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
<i>Steering committee</i>	<p><b>17</b>            Wat de definitieve oplevering en de eenzijdige wijzigingen betreft, de bijdrage van het <i>steering committee</i> beperken tot gewoon overleg tussen partijen en de goedkeuring van de oplevering en van eenzijdige wijzigingen overlaten aan de aanbesteder (bevoegde ordonnateur/leidend ambtenaar)</p>	DIV en minister van Mobiliteit	4.2.3.5

Dit verslag is alleen elektronisch beschikbaar in het Nederlands  
en het Frans op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)



**WETTELIJK DEPOT**

D/2022/1128/17

**PREPRESS**

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

**COVERFOTO**

Rekenhof

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

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