

Overheidsopdrachten in de federale administratie

Het Rekenhof heeft de rechtmatigheid en de wettigheid onderzocht van een selectie overheidsopdrachten die werden gegund door de FOD's Mobiliteit en Vervoer, Financiën en Binnenlandse Zaken, de NMBS, de Federale Pensioendienst en de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en verrijkte Splijtstoffen.

Daarnaast onderzocht het ook de uitvoering van het federale beleid voor de centralisatie van de aankopen via de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke samenwerkingsmodel dat in 2018 in werking trad. Het onderzocht in dat kader de wettelijkheid en het beheer van zes overeenkomsten die tussen september 2018 en februari 2020 werden geplaatst door verschillende FOD's en Defensie op basis van dat gemeenschappelijke model.

Het Rekenhof onderzocht ook hoe via het uitbestedingsbeleid de concessie wordt beheerd die de Staat heeft gegund voor het uitreiken van de kentekenplaten, in hoeverre de concessie die in 2019 werd gegund door de FOD Mobiliteit wettig is en hoe de concessies tussen 2017 en 2020 werden opgevolgd en omkaderd.

Het Rekenhof selecteert zijn audits op basis van een risicoanalyse. Het hanteert criteria zoals het maatschappelijke belang, het materialiteitsniveau en het niveau van de diverse risico's die inherent zijn aan de toegepaste aankoopprocedure en het beleid van de geauditeerde entiteit. Transversale thema's, zoals langlopende opdrachten, specifieke contractvormen (zoals concessies of gemeenschappelijke opdrachten) of specifieke dienstenopdrachten (bv. consultancy of juridische prestaties) kunnen ook het voorwerp zijn van een audit. Bovendien auditeert het Rekenhof de belangrijkste federale aanbesteders periodiek en cyclisch. De selectie van in elke entiteit te auditeren dossiers houdt rekening met het voorwerp, het bedrag en de gunningswijze van opdrachten opdat de geanalyseerde opdrachten en gunningsprocedures voldoende significant zouden zijn en voldoende divers qua inhoud en procedure.

Twee van de thema's die in dit verslag aan bod komen – centralisatie van de federale aankopen en het beheer van de concessie van de kentekenplaten door de Staat – maakten in 2022 het voorwerp uit van een meer gedetailleerde publicatie dan de samenvatting in dit verslag.

Gunning en uitvoering van de opdrachten of concessies

Niet-gecentraliseerde opdrachten

Het Rekenhof stelt over het algemeen vast dat de onderzochte departementen en instellingen de overheidsopdrachtenregelgeving vaak vrij goed beheersen en dat ze nauwgezet waken over de naleving ervan. De meeste onderzochte dossiers waren correct en gestructureerd gedocumenteerd. Het Rekenhof stelt ook vooruitgang vast op het vlak van de naleving van de bepalingen over het beroep op de mededinging (uitgezonderd wat betreft de opdrachten van beperkte waarde), de kwalitatieve selectie en de informatieverplichtingen, alsook het gebruik van de applicatie *Telemarc* voor het nazicht van de uitsluitingsgronden (uitgezonderd wat betreft het uittreksel uit het strafregister).

De onderzochte departementen en instellingen zijn onderworpen aan de overheidsopdrachtenregeling en moeten dus zo mogelijk een beroep doen op de mededinging, ook voor opdrachten van beperkte waarde. Drie ervan leefden in een beperkt aantal kleinere dossiers de verplichting tot mededinging evenwel niet na.

Bij de voorbereiding van een overheidsopdracht is het van belang de opdrachtdocumenten zorgvuldig op te stellen en ook de behoeften en de raming van de opdracht nauwkeurig te bepalen. Bij de helft van de aanbestedende overheden stelde het Rekenhof op dit vlak onvolkomenheden vast.

De aanbestedende overheden moeten de juridische en feitelijke motieven die het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, vooral bij een technisch monopolie, rechtvaardigen in de gemotiveerde beslissing. Bij een drietal aanbestedende overheden ontbrak evenwel deze motivering.

De aanbestedende overheid kan een opdracht maar gunnen aan de inschrijver die de opdracht niet wordt ontzegd op grond van de uitsluitingsgronden. Het Rekenhof stelt echter vast dat de meeste aanbestedende overheden bij hun nazicht vooral de uittreksels uit het strafregister van de firma's, hun gemandateerden of bestuurders niet nakeken of archiveerden.

Het Rekenhof herinnert er tot slot aan dat de aanbestedende overheid na het nemen van de gunningsbeslissing een aantal informatieverplichtingen heeft. Geen van de onderzochte aanbestedende overheden heeft deze voorschriften systematisch gevolgd.

Een opdrachtnemer moet een borgtocht stellen. Die waarborgt de goede en volledige uitvoering van de opdracht. Het Rekenhof stelt andermaal vast dat de helft van de aanbestedende overheden één of meer bepalingen inzake de borgtocht heeft miskend.

De aanbestedende overheid moet de prestaties verifiëren en de facturen betalen binnen strikte termijnen. Bij een overschrijding van de betalingstermijn heeft de opdrachtnemer recht op verwijlrenten. Het Rekenhof stelt, net als in de voorgaande jaren, vast dat al de onderzochte aanbestedende overheden deze termijnen overschreden, zonder echter de reglementair verschuldigde verwijlrenten te betalen.

Centralisatie van de federale aankopen

Het nieuwe beleid voor de centralisatie van de federale aankopen heeft het moeilijk om resultaten te genereren in termen van doeltreffendheid (budgettaire besparingen) en doelmatigheid (daling van het aantal individuele aankoopprocedures en van het aantal federale aankopers). De centralisatie is beperkt tot het gemeenschappelijk aankopen doen, zonder de economische impact op de begroting van de federale Staat te meten. Het is moeilijk om deze op te volgen bij gebrek aan een duidelijke definitie van de federale aankopen en van de betrokken actoren.

De zwakke meerjarenplanning en processen voor het verzamelen van de behoeften bij de deelnemers maken het centralisatiebeleid minder doeltreffend. De invoering van dit beleid leidt evenmin tot een vermindering van de risico's op niet-naleving van de wetgeving. Zo blijven er tekortkomingen bestaan bij de voorbereiding, de plaatsing en de uitvoering van de geanalyseerde gecentraliseerde opdrachten.

In vijf van de zes onderzochte opdrachten is bij de voorbereiding van de opdracht de waarde van de opdracht niet realistisch genoeg geraamd of niet voldoende onderbouwd met concrete gegevens.

Soms zijn de inventaris van de prestaties en de technische vereisten niet aangepast aan de behoeften van alle deelnemers.

Net als voor de eigen opdrachten, werd in twee van de zes gecentraliseerde opdrachten niet nagegaan of de inschrijver zich niet in een geval van verplichte uitsluiting bevond en werd dit slechts gedeeltelijk geverifieerd voor drie andere opdrachten.

Er werden twee gecentraliseerde opdrachten gegund aan inschrijvers die offertes hadden ingediend met abnormale prijzen zonder voldoende en relevante verantwoording. Deze offertes moesten dus als substantieel onregelmatig worden verworpen. In een derde dossier kreeg een inschrijver die een offerte indiende die niet voldeed aan een essentiële vereiste niettemin de opdracht toegewezen, en in twee opdrachten wees de aanbestedende overheid inschrijvers aan die een offerte indienden waaraan tijdens de evaluatieprocedure ten onrechte wijzigingen werden aangebracht.

Op het vlak van de uitvoering stelt het Rekenhof bij verschillende opdrachten aanzienlijke problemen vast (bijvoorbeeld vertraagde leveringen). Bovendien werden aanpassingen van leveringen vastgesteld, opgelegd door de opdrachtnemer of gevraagd door sommige begunstigen, waarbij de verificatie van kwaliteit en prijs van die wijzigingen onvoldoende werd gedocumenteerd. Tot slot wijst het Rekenhof er ook op dat er geen gecentraliseerde en exhaustieve opvolging van de bestellingen plaatsvindt, waardoor mogelijk de initieel geraamde hoeveelheden worden overschreden of onderbenut. Ook het risico op bestellingen buiten de overeenkomst heeft men onvoldoende onder controle.

Concessie kentekenplaten

Enkel de eerste concessiehouder heeft een offerte ingediend in het kader van de tweede concessie die in 2019 werd gegund. Dit kan worden verklaard door het feit dat het bestek en de uitvoering ervan ervoor zorgden dat concurrenten de opdracht moeilijker konden binnenhalen. Verschillende bepalingen van het bestek, waarvan sommige de wetgeving niet naleven, hebben immers gezamenlijk een concurrentieel onevenwicht veroorzaakt ten voordele van de eerste concessiehouder.

Bovendien zijn sommige punten van de procedure of het bestek niet in overeenstemming met de regelgeving over concessieovereenkomsten of schaden ze de belangen van de Staat. Zo kan een voorbehoud worden geformuleerd bij de relevantie en de wettelijkheid van de prijsherzieningsformule.

Over het algemeen wordt de tweede concessie uitgevoerd in overeenstemming met het bestek. Toch werden belangrijke tekortkomingen vastgesteld bij de veiligheidsaudits van de gebouwen van de concessiehouder en de toepassing van de financiële sancties als de doelstellingen niet worden gehaald. Voorts zijn de huidige controles op de activiteiten van de concessiehouder onvoldoende en waarborgen ze niet dat de ontvangsten voor de Staat correct zijn berekend.

Voornaamste aanbevelingen voor het beheer van de opdrachten

Alle opdrachten

Hoewel het Rekenhof talrijke inspanningen en initiatieven vaststelt op dit vlak, formuleert het niettemin een aantal aanbevelingen. Ze situeren zich voornamelijk op het vlak van de marktprospectie, het groeperen van de behoeften, het maximale beroep op raamovereenkomsten, de centralisatie van de aankoopprocedures, de opvolging van de gunningsprocedures, het opstellen en gebruik van modeldocumenten en interne procedures en het uitvoeren van een periodieke risicoanalyse.

Centralisatie van de federale aankopen

Het Rekenhof beveelt aan de opvolging door de bevoegde aanbestedende overheid van de individuele bestellingen te verbeteren, de doorlooptijden voor de gunning van de gemeenschappelijke overeenkomsten in te korten, al deze overeenkomsten te centraliseren bij de FOD BOSA en middels een nieuwe, performante tool de federale behoeften maximaal te verzamelen en te centraliseren.

Concessie kentekenplaten

Om te verzekeren dat het overheidsgeld goed wordt gebruikt en dat de wetgeving wordt nageleefd, beveelt het Rekenhof de Staat aan de zuinigheid en de doelmatigheid van de uitbesteding te evalueren, een effectieve mededinging te verzekeren in de gunning van eventuele volgende concessies alsook te zorgen voor een betere opvolging en omkadering van de uitvoering van de uitbestede opdracht.

De antwoorden van de betrokken departementen, instellingen en ministers zijn in dit verslag verwerkt.