

Overheidsopdrachten en andere rechtmatigheidsonderzoeken in de federale administratie

Bij zijn controle van de algemene rekening gaat het Rekenhof na of de overheidsopdrachten van de federale departementen op regelmatige wijze gegund en uitgevoerd zijn, d.i. in overeenstemming met de regelgeving, de instructies, de procedures en de contractuele bepalingen.

Het Rekenhof heeft in 2016 en 2017 een aantal overheidsopdrachten gecontroleerd van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, de FOD Sociale Zekerheid en Fedict. Het ging daarbij ook na welke maatregelen deze FOD's namen voor het intern toezicht op de aankopen. Het heeft ook de bepalingen over integriteit en fraude in het kader van die opdrachten beoordeeld.

Daarnaast voerde het Rekenhof een onderzoek naar de overheidsopdrachten die betrekking hebben op het wagenpark van de federale departementen. Het ging meer bepaald na of de toepasselijke regelgeving en de bepalingen inzake inventarisatie en rapportering over het wagenpark en het werken met gecentraliseerde aankopen werden nageleefd.

Voorts analyseerde het de werken en diensten voor de bouw, de renovatie en het onderhoud van diplomatieke gebouwen in het buitenland door de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het beheer van onderhoudswerken door de Regie der Gebouwen en een selectie van overheidsopdrachten geplaatst door het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, de Centrale Dienst voor Sociale en Culturele Actie van Defensie en Fedasil.

De onderzochte overheidsopdrachten werden geselecteerd op grond van criteria zoals het voorwerp van de opdracht, het bedrag en de risico's waarmee de gekozen procedures gepaard gingen.

Het Rekenhof merkt in de eerste plaats op dat het bij verscheidene onderzoeken moeilijk volledige en overzichtelijke aankoopdossiers kon verkrijgen. Het kon niet (onmiddellijk) beschikken over volledige en goed gestructureerde dossiers.

Vaak wordt nagelaten een overheidsopdrachtenprocedure op te starten voor bepaalde leveringen en diensten, zoals juridische diensten, kleine aankopen of werken en exclusiviteitsregelingen.

Bovendien heeft het Rekenhof bij de gunning van opdrachten overtredingen vastgesteld bij de toepassing van sommige regels over de mededinging, de motivering van de keuze voor een onderhandelingsprocedure, de raming, de maximale looptijd van opdrachten, het toegangsrecht, de kwalitatieve selectie, de analyse van de regelmatigheid van de offertes en de wachttermijn. De gunningsbeslissingen worden ook niet altijd afdoende gemotiveerd en meegedeeld aan de inschrijvers.

Bij de uitvoering van opdrachten worden de algemene regels niet altijd toegepast, vooral wat de borgtocht, de oplevering en de wijziging van opdrachten betreft. Sommige departementen zouden de regels over de verificatie- en de betalingstermijnen en de verwijlintersten beter in acht moeten nemen.

Het Rekenhof stelde ook vast dat passende interne beheersmaatregelen vaak ontbreken en dat sommige tekortkomingen recurrent zijn. Het formuleert een reeks algemene aanbevelingen om te komen tot een betere naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving.

Uit zijn onderzoek van de overheidsopdrachten voor de aanschaf van voertuigen is gebleken dat de Staat niet beschikt over een gecentraliseerde, betrouwbare en exhaustieve inventaris van zijn wagenpark omdat veel rapporteringswijzen niet uniform zijn en tekortkomingen vertonen. Het Rekenhof beveelt aan de toepasselijke teksten te coördineren en te uniformeren, de bestaande instrumenten te rationaliseren en die gegevens zoveel mogelijk te centraliseren. Het moedigt de departementen aan een beroep te doen op aankoopcentrales en beveelt aan alle raamovereenkomsten beschikbaar te stellen op het e-Catalogue-platform. Om tegemoet te komen aan de behoeften van de federale administratie, moeten de aankoopcentrales hun aanbod van ecologische voertuigen uitbreiden en zo snel mogelijk leasingcontracten ter beschikking stellen. Zij zullen de bestellingen ook beter moeten opvolgen en ervoor moeten zorgen dat alle gebruikers de nuttige informatie krijgen om de contracten te kunnen vergelijken op basis van prijs/kwaliteit en voertuigen bestellen die de milieu- en budgettaire normen naleven. Daarnaast zouden de departementen de aankoopfunctie meer moeten centraliseren. Tot slot stelde het Rekenhof een aantal tekortkomingen vast in de naleving van de geldende wetgeving. Een deel van zijn vaststellingen vloeit voort uit de grote verscheidenheid en complexiteit van de teksten die in deze materie van toepassing zijn. Het Rekenhof stelt dus voor deze te uniformiseren.

Tot slot neemt het Rekenhof in dit verslag ook een audit op van de uitgaven voor buitenlandse dienstreizen van de federale departementen. Het betreft een opvolgingsaudit van zijn onderzoek in 2006. Voor deze uitgaven werd een representatieve selectie gemaakt uit de informatie die de departementen hebben aangeleverd, o.m. op basis van de grootte van de individuele uitgaven. De audit toont aan dat de meeste departementen sinds het onderzoek van 2006 werk hebben gemaakt van interne instructies voor buitenlandse dienstreizen. Die zijn echter niet uniform en lopen inhoudelijk erg uiteen. De dossiercontroles brachten geen ernstige tekortkomingen aan het licht. Het Rekenhof beveelt wel aan dat de departementen nog meer aandacht zouden schenken aan de tijdige autorisatie van de buitenlandse dienstreizen, de motivering ervan, het naleven van de procedures voor de boeking van tickets en hotels en de verantwoording van bijkomende uitgaven.

Na afloop van de audit raakte bekend dat een groot aantal departementen inmiddels, via een raamovereenkomst, een beroep doet op een reisbemiddelaar om tickets en verblijven te boeken. Daarnaast heeft de federale overheid ook werk gemaakt van een nieuw stelsel van toelagen en vergoedingen voor het personeel van het federaal openbaar ambt. Er werden voor alle departementen o.m. uniforme tarieven opgelegd voor de forfaitaire vergoeding voor verblijfskosten en de aanvullende vergoeding voor de huisvestingskosten.

INHOUD

Overheidsopdrachten en interne beheersing van de aankopen bij Fedict, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en de FOD Sociale Zekerheid 6

1	Context	6
2	Interne beheersing van de aankopen	6
3	Controle van een selectie van overheidsopdrachten	7
3.1	Mededinging	8
3.2	Toegangsrecht	10
3.3	Kwalitatieve selectie	10
3.4	Onderzoek van de offertes	10
3.5	Motivering- en informatieverplichtingen	11
3.6	Specifieke geval van de aanstelling van bedrijfsrevisoren door de FOD Sociale Zekerheid	11
3.7	Aankondiging van de gegunde opdracht	12
3.8	Uitvoering van de opdracht	12
3.8.1	Borgstelling	12
3.8.2	Naleving van de betalingstermijn en verwijntresten	12
3.8.3	Overeenstemming tussen de factuur en de offerte	13
4	Antifraudemaatregelen en integriteitsbeleid inzake overheidsopdrachten	13
5	Aanbevelingen	13
6	Antwoorden van de voorzitters van het directiecomité van de FOD's en van de toezichthoudende ministers	14

Overheidsopdrachten voor werken en aanverwante diensten aan de diplomatieke gebouwen in het buitenland, geplaatst door de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking 16

1	Context	16
2	Onderzoeksresultaten	16
2.1	Dossierbeheer	16
2.2	Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten	17
2.2.1	Gunning	17
2.2.2	Uitvoering	19
3	Conclusies en aanbevelingen	20
4	Antwoorden van de voorzitter van de FOD en de minister	20

Overheidsopdrachten voor de aanschaf van voertuigen van de federale Staat 22

1	Context	22
1.1	Inzet	22
1.2	Reikwijdte en methode van de audit	23

2	Vaststellingen en aanbevelingen van de audit	24
2.1	Inventaris van het wagenpark	24
2.2	Gecentraliseerde aankopen	26
2.3	Naleving van de toepasselijke wetgeving	27
2.3.1	Wetgeving op de overheidsopdrachten	27
2.3.2	Specifieke bepalingen op het vlak van duurzame ontwikkeling	29
2.3.3	Kwaliteit van de wetgeving	30
3	Antwoorden van de departementen	31
1	Context	32
2	Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten	32
2.1	Bestellingen op stockaanbestedingen	33
2.2	Langlopende onderhoudscontracten	33
2.2.1	Grondslag en verhoging van het vastgelegde bedrag	33
2.2.2	Looptijd van de overeenkomsten	34
2.2.3	Verlenging van de overeenkomst	34
2.3	In 2015 geplaatste overheidsopdrachten	34
2.3.1	Gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking	34
2.3.2	Termijn voor de ontvangst van de offertes	35
2.3.3	Onderzoek van het toegangsrecht	35
2.3.4	Wachttermijn	35
3	Betalingen op geldvoorschotten	35
4	Opvolging van de aanbevelingen voor de planning en opvolging van de onderhoudswerken	36
5	Systeem van interne beheersing voor overheidsopdrachten voor onderhoudswerken	37
6	Conclusies en aanbevelingen	37
7	Antwoord van de toezichthoudende minister	38
	Rechtmatigheidsonderzoek overheidsopdrachten bij Fedasil	39
1	Context	39
2	Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten	39
2.1	Mededinging	39
2.1.1	Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking	39
2.1.2	Minimumtermijn voor de ontvangst van de offertes	40
2.2	Toegangsrecht	40
2.3	Kwalitatieve selectie	40
2.4	Onderzoek offertes en gunning	41
2.5	Motiverings- en informatieverplichtingen	41
2.6	Uitvoering van de opdracht	41
2.6.1	Nazicht en oplevering van gepresteerde diensten en leveringen	41
2.6.2	Inhoudingsplicht en hoofdelijke aansprakelijkheid voor sociale en fiscale schulden	41
2.7	Vaststellingen bij de opdrachten met hoogdringendheid geplaatst om het hoofd te bieden aan de asielcrisis	42
2.7.1	Gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking	42
2.7.2	Geen onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden	43
2.7.3	Gebrekkig onderzoek van de selectiecriteria	44

2.7.4	Niet-transparante inhoudelijke beoordeling van de offertes	44
2.7.5	Niet voldaan aan de bekendmakings- en informatieverplichtingen	44
2.7.6	Reactie van Fedasil	44
3	Interne beheersingsmaatregelen	45
4	Conclusies en aanbevelingen	45
Overheidsopdrachten en interne beheersing van de aankopen bij het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten en bij de Centrale Dienst voor Sociale en Culturele Actie van Defensie		47
1	Context	47
2	Vaststellingen	47
2.1	Mededinging	48
2.2	Looptijd van de opdracht	48
2.3	Formele motivering van het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking – gemotiveerde beslissing	49
2.4	Informatieverplichting	49
2.5	Uitvoering van de opdracht	49
2.5.1	Borgstelling	49
2.5.2	Naleving van de verificatie- en betalingstermijn	50
2.5.3	Overeenstemming tussen de factuur, de offerte en/of de bestelbon	50
3	Interne beheersing, antifraudemaatregelen en integriteitsbeleid voor overheidsopdrachten	50
4	Aanbevelingen	51
4.1	Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten	51
4.2	Interne beheersing en fraudebestrijding	52
5	Antwoorden van de leidend ambtenaar van CDSCA en de toezichthoudende minister	53
Uitgaven voor buitenlandse dienstreizen van de FOD/POD's, Defensie en de Federale Politie (opvolgingsaudit)		55
1	Context	55
2	Vaststellingen	57
2.1	Evaluatie van de regelgeving en interne instructies	57
2.2	Aanvraag en autorisatie van de buitenlandse dienstreis	58
2.3	Boeking van de reis en het verblijf	59
2.4	Terugbetaling van de kosten van de buitenlandse dienstreis	60
3	Conclusies en aanbevelingen	61
Algemene aanbevelingen		62
1	Naleving van de regelgeving	62
2	Aanbevelingen	62

Overheidsopdrachten en interne beheersing van de aankopen bij Fedict, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en de FOD Sociale Zekerheid

1 Context

In dit onderzoek is het Rekenhof nagegaan welke maatregelen de FOD Informatie- en Communicatietechnologie (Fedict)¹, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: FOD Volksgezondheid) en de FOD Sociale Zekerheid hebben getroffen met het oog op een degelijke interne beheersing van de aankopen. Bij de FOD Volksgezondheid en de FOD Sociale Zekerheid onderzocht het meer bepaald welke gevolg ze hebben gegeven aan eerdere aanbevelingen van het Rekenhof op dat vlak.

Daarnaast onderzocht het Rekenhof ook een selectie van overheidsopdrachten geplaatst door de drie FOD's. Voor Fedict ging het enkel om overheidsopdrachten van diensten in het kader van *e-government*. Het Rekenhof ging daarbij na of de overheidsopdrachten rechtmatig en overeenkomstig de regelgeving werden geplaatst en uitgevoerd.

Het onderzocht ook de maatregelen die de FOD's hebben genomen op het vlak van integriteit en fraude inzake overheidsopdrachten.

2 Interne beheersing van de aankopen

FOD Volksgezondheid

Eind 2014 formuleerde het Rekenhof negen aanbevelingen om de interne beheersing van de aankopen bij de FOD Volksgezondheid te verbeteren². De FOD nam verscheidene maatregelen om hieraan tegemoet te komen. Zeven aanbevelingen werden inmiddels uitgevoerd of waren op het moment van de huidige audit in uitvoering. Twee aanbevelingen werden voorlopig niet uitgevoerd door de FOD Volksgezondheid, met name de aanbevelingen om alle overheidsopdrachten toe te vertrouwen aan een gecentraliseerde dienst en om (periodiek herzienbare) shortlists op te stellen van potentiële leveranciers voor kleine, al dan niet recurrente aankopen.

¹ Fedict werd op 1 januari 2017, samen met de FOD Budget en Beheercontrole en de FOD Personeel en Organisatie, geïntegreerd in de nieuw opgerichte FOD Beleid en Ondersteuning.

² Rekenhof, "Interne controle van de aankopen bij de FOD Kanselarij en de FOD Volksgezondheid", *171^e Boek*, Volume I, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, oktober 2014, p. 301-306, www.rekenhof.be.

Het Rekenhof heeft in zijn recentste audit aanbevolen het internebeheersingssysteem, waarvoor elke dienst van de FOD zelf verantwoordelijk is, vast te leggen en te documenteren in uitgeschreven procedures en instructies en deze regelmatig te evalueren.

FOD Sociale Zekerheid

Bij de FOD Sociale Zekerheid formuleerde het Rekenhof eind 2013 acht aanbevelingen voor het intern toezicht op aankopen³. De FOD heeft twee ervan uitgevoerd, waaronder de centralisatie van de aankoopfunctie. Twee andere aanbevelingen verloren hierdoor aan relevantie en vier andere werden niet uitgevoerd omdat de FOD ze beschouwde als achterhaald of slechts van toepassing in uitzonderlijke gevallen.

Met de oprichting op 1 januari 2016 van een cel Overheidsopdrachten bij de FOD, werd een internebeheersingssysteem uitgewerkt. Gelet op de vaststellingen, die hieronder worden opgesomd in punt 3, dringt het Rekenhof er echter op aan deze cel blijvend de noodzakelijke middelen te verlenen zodat ze haar controlefunctie optimaal kan vervullen. De opmaak van een aankoopplanning en de systematische opvolging van de uitvoering van de opdrachten moeten ervoor zorgen dat de FOD het volledige aankoopproces beter kan beheersen.

Fedict

Het Rekenhof stelde in de huidige audit vast dat Fedict de meeste maatregelen met het oog op een kwaliteitsvolle interne beheercontrole op de overheidsopdrachten voldoende heeft uitgewerkt. De FOD beheerst de regelgeving inzake de overheidsopdrachten goed en beschikt over een organisatiestructuur die bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten. Een gecentraliseerde aankoopdienst staat in voor adviesverlening, ondersteuning, begeleiding, opvolging en controle van alle aankopen. Een *Procurement Manager* ziet toe op de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving en zorgt voor de archivering van de dossiers. Een gedetailleerde risicoanalyse van de aankoopcyclus werd in het vooruitzicht gesteld.

3 Controle van een selectie van overheidsopdrachten

FOD Volksgezondheid

Het Rekenhof selecteerde voor zijn onderzoek bij de FOD Volksgezondheid 35 vastleggingen (voor een totaalbedrag van 3,9 miljoen euro inclusief btw) aangerekend op de begroting tijdens de eerste acht maanden van 2016⁴. Tijdens deze periode waren er 1.182 vastleggingen voor een totaalbedrag van 7,4 miljoen euro inclusief btw, waarvan slechts 200 vastleggingen voor een bedrag hoger dan 5.000 euro inclusief btw. De 35 onderzochte vastleggingen hadden betrekking op 31 overheidsopdrachten en 4 provisionele vastleggingen.

FOD Sociale Zekerheid

Bij de FOD Sociale Zekerheid selecteerde het Rekenhof 50 vastleggingen (voor een totaalbedrag van 3,1 miljoen euro inclusief btw) aangerekend op de begroting tijdens de eerste zeven maanden van 2016. Tijdens deze periode waren er 110 vastleggingen boven de 5.000 euro inclusief btw voor een totaalbedrag van 5,3 miljoen euro inclusief btw. Van de 50 geselecteerde vastleggingen hadden er 28 betrekking op de plaatsing van 19 verschillende

³ Rekenhof, "Interne controle op aankopen bij de FOD Sociale Zekerheid en de POD Maatschappelijke Integratie", 170^e Boek, Volume I, Brussel, oktober 2013, p. 275-280. www.rekenhof.be.

⁴ De selectie van de te onderzoeken dossiers gebeurde op basis van het voorwerp van de opdracht, de gevolgdde gunningsprocedure en het financieel belang.

overheidsopdrachten, 4 op de betaling van honoraria aan tolken en advocaten en 5 vastleggingen betroffen bestellingen van opdrachten geplaatst door Smals of FOR-CMS. De overige 13 hadden betrekking op de aanstelling van bedrijfsrevisoren.

Fedict

Bij Fedict selecteerde het Rekenhof 24 overheidsopdrachten van diensten (enkel inzake projecten in het kader van *e-government*) voor een totale waarde van 4,8 miljoen euro exclusief btw, uit een lijst van 183 dossiers (uit 2015 en het eerste semester van 2016) voor een totaalbedrag van 5,7 miljoen euro exclusief btw.

Het Rekenhof merkt op dat het moeilijk was volledige en overzichtelijke aankoopdossiers te verkrijgen van de FOD's Volksgezondheid en Sociale Zekerheid. Het kon niet (onmiddellijk) beschikken over volledige en goed gestructureerde dossiers, wat het onderzoek gevoelig heeft bemoeilijkt en vertraagd.

De hierna volgende vaststellingen volgen de chronologie van een aantal belangrijke stappen in de plaatsingsprocedure van de overheidsopdrachten⁵.

3.1 Mededinging

Een eerste stap in de plaatsingsprocedure is het in mededinging stellen van de opdracht⁶. Dat kan gebeuren via de voorafgaande aankondiging van de opdracht of, bij onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking, via de raadpleging van meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners. Het Rekenhof stelde verschillende tekortkomingen vast.

FOD Volksgezondheid

Op vier provisionele vastleggingen voor de aankoop van labomateriaal, voor een totaalbedrag van 1.807.172,63 euro inclusief btw, werden 1.541 aankopen met een aanvaarde factuur vereffend voor een totaalbedrag van 1.292.092,92 euro inclusief btw⁷. Al deze bestellingen werden zonder enige vorm van mededinging bij de betrokken leveranciers geplaatst. Een opdracht kon onder de Overheidsopdrachtenwet 2006 destijds worden gesloten met een aanvaarde factuur voor zover de goed te keuren uitgave niet hoger was dan 8.500 euro exclusief btw. Opdrachten opsplitsen met als doel deze eenvoudige procedure te gebruiken, is echter verboden⁸. Door de aankoop van het labomateriaal in vele kleine bestellingen op te splitsen, onttrok de FOD Volksgezondheid deze opdracht aan de bekendmakingsregels en maakte ze onterecht gebruik van de mogelijkheid opdrachten te sluiten met een aanvaarde factuur. Bovendien geldt nochtans ook voor de opdrachten die worden gesloten met een aanvaarde factuur de verplichting om, indien mogelijk, verschillende potentiële deelnemers te raadplegen.

In acht overheidsopdrachten, voor een totaalbedrag van 647.065,44 euro inclusief btw, gaf de FOD Volksgezondheid het bestaan van een technische specificiteit of alleenrechten op

⁵ Uitzondering hierop is punt 3.6 dat specifiek de problematiek van de aanstelling van de bedrijfsrevisoren bij de FOD Sociale Zekerheid behandelt.

⁶ Artikel 6 van de wet van 15 juni 2006 inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna: de Overheidsopdrachtenwet 2006).

⁷ Stand van zaken op 4 oktober 2016.

⁸ Artikel 105, § 1, 4° juncto artikel 103, § 3 laatste lid van het koninklijk besluit van 15 juli 2011 tot plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren (hierna: KB Plaatsing).

om de opdracht zonder enige vorm van mededinging bij één welbepaalde leverancier of dienstverlener te plaatsen⁹. In vijf van deze dossiers verantwoordde de gemotiveerde beslissing echter onvoldoende het gebruik van deze uitzonderingsprocedure.

Tenslotte stelde het Rekenhof vast dat twee van de onderzochte vastleggingen onderhoudscontracten betroffen die zonder enige vorm van mededinging werden gesloten buiten de overheidsopdrachtenregelgeving om. Een overheidsopdracht rechtstreeks en zonder enige vorm van mededinging toewijzen, houdt een ernstige miskening in van de fundamentele basisbeginselen van de overheidsopdrachtenregelgeving, met name non-discriminatie, gelijke behandeling en transparantie¹⁰. Bovendien is er een duidelijke trend in de Belgische rechtspraak waarbij overeenkomsten die werden gesloten zonder naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving, in de zin dat de mededinging en bijgevolg het gelijkheidsbeginsel niet worden gerespecteerd, strijdig worden geacht met de openbare orde en daarom absoluut nietig zijn¹¹.

FOD Sociale Zekerheid

Twee provisionele vastleggingen, voor een totaalbedrag van 836.915,00 euro inclusief btw, hebben betrekking op de honoraria van advocaten voor de beroepsprocedures van de Directie-Generaal Personen met een Handicap. Voor de aanstelling van verschillende advocaten werd geen overheidsopdrachtenprocedure gevolgd¹². Er werd ook een advocatenkantoor aangesteld voor een bedrag van 123.000,00 euro inclusief btw, zonder de overheidsopdrachtenprocedure te volgen, wat in strijd is met de regelgeving.

De FOD Sociale Zekerheid wees in zes dossiers op het bestaan van een technische specificiteit of op het feit dat het aanvullende diensten betrof om de opdracht zonder enige vorm van mededinging te plaatsen bij onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. In elk van deze dossiers was er geen of een onvoldoende materiële verantwoording terug te vinden voor het gebruik van deze uitzonderingsprocedure, waardoor de FOD niet aantoonde dat het gebruik ervan verantwoord was.

Tenslotte stelde het Rekenhof vast dat de FOD de overheidsopdrachtenregelgeving niet volledig heeft gerespecteerd bij twee contracten die ze heeft gesloten voor de levering van voertuigen. Er werd weliswaar informeel prijs gevraagd aan verschillende leveranciers, maar er werd geen formele mededinging georganiseerd conform de overheidsopdrachtenregelgeving.

Fedict

Zoals eerder vermeld, kon een overheidsopdracht worden gesloten op basis van een aanvaarde factuur wanneer de goed te keuren uitgave niet meer dan 8.500 euro exclusief btw bedraagt. In één dergelijk dossier stelde het Rekenhof vast dat Fedict de opdracht heeft

⁹ Artikel 26, § 1, 1°, f) van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

¹⁰ Artikel 5 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

¹¹ Zie onder meer: Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde, 18 december 2009, S. t./ bvba Studiebureau V.

(eindvonnis); Hof van Beroep te Brussel, 23 november 2011, gemeente Tubeke t./ cvba R.; Hof van Beroep te Brussel, 28 december 2013, s.p.r.l. C. t./ s.c.r.l. T.; Hof van Beroep te Gent, 14 februari 2014, NV J. t./ vzw T.

¹² De FOD Sociale Zekerheid wees erop dat de aanstelling van de advocaten per arrondissement gebeurt door de minister en dat de bezoldiging per dossier wordt geregeld door het ministerieel besluit van 22 november 2002 tot vaststelling van de bezoldigingswijze van de advocaten belast met het verdedigen van de belangen van de Directie-Generaal Personen met een Handicap van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

gegrond zonder meerdere firma's te raadplegen, zelfs niet op een minder geformaliseerde manier.

3.2 Toegangsrecht

Een volgende stap in de plaatsingsprocedure van een overheidsopdracht is het onderzoek van het toegangsrecht, waarbij wordt nagegaan of de kandidaat of inschrijver niet moet worden uitgesloten op basis van een van de uitsluitingsgronden uit de overheidsopdrachtenregelgeving¹³. Zo moet de aanbestedende overheid aan de hand van een uittreksel uit het strafregister onderzoeken of de kandidaat of inschrijver niet werd veroordeeld voor deelname aan een criminele organisatie, corruptie, fraude of witwassen van geld.

Bij de FOD Sociale Zekerheid (7 van de 19 dossiers) en bij de FOD Volksgezondheid (13 van de 31 dossiers) bleek niet uit de overlegde dossierstukken dat de verplichte uitsluitingsgronden daadwerkelijk werden onderzocht. In al deze gevallen gingen de FOD's dus niet exhaustief na of de betrokken kandidaat of inschrijver niet van de procedure moest worden uitgesloten.

3.3 Kwalitatieve selectie

Bij de kwalitatieve selectie gaat de aanbestedende overheid na of de kandidaat of inschrijver geschikt is om de opdracht uit te voeren aan de hand van criteria van financiële, economische of technische aard of inzake beroepsbekwaamheid¹⁴. De kwalitatieve selectiecriteria en hun vereiste niveau moeten worden gepreciseerd en verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Bij open procedures en bij de vereenvoudigde onderhandelingsprocedures met bekendmaking moet een minimaal niveau worden opgelegd. Zonder minimaal niveau is de procedure onwettig, waardoor de Raad van State de gunningsbeslissing kan schorsen of vernietigen.

De FOD Volksgezondheid plaatste drie opdrachten bij open offerteaanvraag zonder precisering van het minimale niveau van de selectiecriteria. De FOD Sociale Zekerheid verzuimde om een minimaal niveau op te leggen bij drie opdrachten geplaatst bij vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met bekendmaking.

Het Rekenhof stelde ook vast dat bij twee dossiers van de FOD Volksgezondheid de uiteindelijke opdrachtnemer onterecht werd geselecteerd. Uit de voorgelegde dossierstukken bleek immers niet dat ze voldeden aan de gestelde kwalitatieve selectiecriteria.

3.4 Onderzoek van de offertes

Bij het onderzoek van de offertes beoordeelt de aanbestedende overheid de intrinsieke waarde van elke offerte aan de hand van de gunningscriteria. Het Rekenhof stelde in twee dossiers bij de FOD Volksgezondheid gebreken vast in de formulering van de gunningscriteria. Zo kan een verplicht plaatsbezoek bezwaarlijk als een gunningscriterium worden beschouwd.

¹³ Artikel 61 van het KB Plaatsing.

¹⁴ Artikelen 67 tot en met 79 van het KB Plaatsing.

In twee dossiers gesloten met een aanvaarde factuur kon uit de dossierstukken worden afgeleid dat de offertes niet correct werden vergeleken en dat de gekozen inschrijver dus niet noodzakelijk de economisch meest voordelige offerte had ingediend.

Een degelijk evaluatieverslag moet een gedetailleerde analyse en vergelijking van elke offerte bevatten aan de hand waarvan, op basis van de vooraf bekende gunningscriteria, op een gemotiveerde wijze de voordeligste offerte wordt aangeduid. Het Rekenhof stelde zowat in alle dossiers bij Fedict vast dat, hoewel de uitsluitingsgronden wel degelijk werden geverifieerd en de administratieve en technische regelmatigheid van de offertes werd onderzocht, de eruit voortvloeiende bevindingen en beslissingen niet of slechts zeer summier werden uiteengezet en toegelicht in het gunningsverslag.

3.5 Motivering- en informatieverplichtingen

Tot slot moet de genomen beslissing worden gemotiveerd, waarna de kandidaten en inschrijvers worden geïnformeerd. Het is belangrijk dat de betrokken FOD die beslissing goed motiveert en de wachtermijn respecteert voordat een opdracht kan worden gesloten.

De FOD Volksgezondheid en de FOD Sociale Zekerheid lieten elk in vijf dossiers na een gemotiveerde beslissing op te maken. In twee dossiers van de FOD Volksgezondheid werd geen wachtermijn in acht genomen, hoewel de bepalingen van de betrokken bijzondere bestekken dat voorschrijven¹⁵.

3.6 Specifieke geval van de aanstelling van bedrijfsrevisoren door de FOD Sociale Zekerheid

Het Rekenhof ondervond moeilijkheden om volledige, overzichtelijke en duidelijk gestructureerde dossiers te verkrijgen betreffende de aanstelling van bedrijfsrevisoren in de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ). De dossiers bleven na verschillende bevestigingen onvolledig en ongestructureerd.

Daardoor was een degelijk en exhaustief rechtmatigheidsonderzoek niet mogelijk. Het Rekenhof wijst erop dat:

- in acht van de dertien onderzochte dossiers geen gemotiveerde selectiebeslissing werd opgemaakt¹⁶;
- de rangschikking van de geselecteerde kandidaten niet altijd even logisch en consistent is, beoordeeld over meerdere analoge opdrachten;
- in twee dossiers de gunningsbeslissing moest worden herzien na een ongunstig advies van de Inspectie van Financiën, onder meer door onduidelijkheden in de bijzondere bestekken;
- verschillende procedures een lange doorlooptijd hadden, zelfs tot 25 maanden.

Het problematische verloop en beheer van deze dossiers is onder meer te wijten aan de taakverdeling tussen de verschillende actoren in deze procedures. Zo moeten de OISZ instaan voor de analyse van de offertes, terwijl de FOD de aanbestedende overheid is.

¹⁵ Artikelen 11 en 30 van de wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna: de Rechtsbeschermingswet).

¹⁶ Artikelen 4 en 5 van de Rechtsbeschermingswet.

3.7 Aankondiging van de gegunde opdracht

Opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger ligt dan de Europese publicatiedrempel zijn onderworpen aan een bekendmakingsverplichting na de gunning van de opdracht. Binnen een termijn van 48 dagen na de gunning moet de aankondiging van gegunde opdracht worden gepubliceerd in het Europees Publicatieblad en in het Bulletin der Aanbestedingen, via de toepassing *e-Procurement*¹⁷.

De aankondiging van een gegunde opdracht niet publiceren is in strijd met het fundamentele beginsel van de transparantie en de informatieplicht en onttrekt de geplaatste opdracht aan de controle van de Europese Commissie.

In twee dossiers van de FOD Volksgezondheid, twee dossiers van de FOD Sociale Zekerheid en vijf dossiers van Fedict werd geen aankondiging van gegunde opdracht gepubliceerd.

3.8 Uitvoering van de opdracht

3.8.1 Borgstelling¹⁸

Een opdrachtnemer is, onder voorbehoud van een aantal uitzonderingsgevallen¹⁹, steeds verplicht een borgtocht te stellen binnen de dertig kalenderdagen volgend op de dag waarop de opdracht wordt gesloten, tenzij de opdrachtdocumenten in een langere termijn voorzien²⁰. Deze borgtocht dient als onderpand om te verzekeren dat de aannemer zijn verplichtingen nakomt tot de opdracht volledig is uitgevoerd.

In negen dossiers geplaatst door Fedict werd de borgtocht niet gesteld binnen de termijn van 30 kalenderdagen²¹ en heeft de FOD ook nagelaten de reglementaire maatregelen of sancties toe te passen²².

3.8.2 Naleving van de betalingstermijn en verwijntresten

De aanbestedende overheid beschikt op basis van de geldende regelgeving over een betalingstermijn van vijftig kalenderdagen na ontvangst van de factuur²³ of dertig kalenderdagen na het verstrijken van de verificatietermijn²⁴.

In vijf dossiers bij Fedict, gegund met toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 1993²⁵, werden acht facturen te laat betaald. De dienstverlener heeft, bij overschrijding van de

¹⁷ Artikel 60 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken en artikel 38, § 1 van het KB Plaatsing.

¹⁸ De regels m.b.t. de borgtocht worden vermeld in de artikelen 5 tot en met 9 van de algemene aannemingsvoorwaarden voor aanneming van werken, leveringen en diensten die als bijlage zijn opgenomen bij het KB van 26 september 1996 (hierna de "AAV"), respectievelijk artikelen 25 tot en met 29 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken (hierna: het KB AUR).

¹⁹ Artikel 25, § 1, van het KB AUR.

²⁰ Artikel 27 van het KB AUR.

²¹ Artikel 5, § 3, van de AAV, respectievelijk artikel 27, § 1, van het KB AUR.

²² Artikel 6, §§ 1 en 2, en artikel 20, § 6, van de AAV of artikel 29 van het KB AUR.

²³ Artikel 15, § 2, van de AAV.

²⁴ Artikelen 150 en 160 van het KB AUR.

²⁵ Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

betalingstermijn, van rechtswege en zonder ingebrekestelling, recht op verwijlrentesten²⁶. Fedict heeft die echter niet betaald.

3.8.3 Overeenstemming tussen de factuur en de offerte

Het Rekenhof kon in zes dossiers bij Fedict de overeenstemming van meerdere facturen met de offerte niet nagaan, omdat de facturen bijkomende kosten of prestaties bevatten, een verkeerde eenheidsprijs vermeldden of het proces-verbaal van oplevering of de timesheets ontbraken.

4 Antifraudemaatregelen en integriteitsbeleid inzake overheidsopdrachten

FOD Volksgezondheid

Inzake integriteit en fraude stelt de FOD een intranetpagina rond integriteit en deontologie ter beschikking en waakt hij over eventuele onverenigbaarheden bij het toekennen van rollen in Fedcom. Daarnaast verspreidde de FOD ook een mededeling rond belangenvermenging en draaideurconstructies.

FOD Sociale Zekerheid

Op het vlak van integriteits- en antifraudemaatregelen, wees de FOD Sociale Zekerheid onder andere op de bestaande functiescheiding, de systematische controle door de cel Overheidsopdrachten, het bestaan van evaluatieteams voor belangrijke overheidsopdrachten en de kwaliteitscontroles op de vastleggingen.

Fedict

Het principe van de functiescheiding is voldoende geïntegreerd in het aankoopproces volgens het *four (or more) eyes principle*. De interne beheersing van de aankopen is ook goed uitgebouwd. Er werden ook maatregelen getroffen ter bestrijding van belangenvermenging, onverenigbaarheden en praktijken van fraude en corruptie bij de gunning en uitvoering van overheidsopdrachten.

De drie FOD's zouden echter bijkomend kunnen overwegen een deontologische code op te stellen, op regelmatige basis een analyse te maken van eventuele integriteitsrisico's, een periodieke rotatie van de 'aankopers' in te voeren en een centraal meldpunt in te richten bij indicaties van fraude of corruptie.

5 Aanbevelingen

Voor het goede beheer en een sluitende interne beheersing en externe controle van de overheidsopdrachten is het essentieel dat de FOD's alle documenten betreffende de plaatsing en uitvoering van een opdracht bijhouden in één logisch gestructureerd (papieren of elektronisch) dossier. De FOD's Volksgezondheid en Sociale Zekerheid moeten op dit vlak hun huidige procedures en instructies bijstellen.

Wanneer ze de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking gebruiken, vooral wanneer zij zich beroepen op technische redenen of alleenrechten, moeten ze dat steeds formeel en materieel motiveren in een gemotiveerde beslissing.

²⁶ Artikel 15, § 4, van de AAV. Dit principe wordt uitdrukkelijk bevestigd in artikel 69 van het KB AUR.

Ook voor kleinere opdrachten op aangenomen factuur moeten de drie FOD's een beroep doen op de mededinging. Dat moet ook gebeuren wanneer bij de FOD Sociale Zekerheid opdrachten geplaatst worden voor juridische dienstverlening door advocaten.

De FOD's Volksgezondheid en Sociale Zekerheid moeten de bepalingen betreffende het toegangsrecht en de kwalitatieve selectie nauwgezet naleven. Zij moeten steeds de verplichte uitsluitingsgronden onderzoeken en zorgvuldiger te werk gaan bij het formuleren en de analyse van de kwalitatieve selectiecriteria.

De drie FOD's moeten, als de wetgeving dat voorschrijft, een gemotiveerde beslissing opmaken en een aankondiging van gegunde opdracht publiceren.

Specifiek voor de FOD Volksgezondheid beveelt het Rekenhof aan een analyse te maken van de opdrachten gesloten met aanvaarde factuur. Op die manier worden repetitieve behoeften proactief gedetecteerd, splitsing van opdrachten vermeden en kunnen de overheidsopdrachten conform de regelgeving zo (prijs)efficiënt mogelijk worden geplaatst. Er wordt hierbij in het bijzonder verwezen naar de expliciet in de regelgeving opgenomen mogelijkheid om raamovereenkomsten te sluiten.

Het Rekenhof beveelt de FOD Sociale Zekerheid aan bij de vernieuwing van de contracten van de bedrijfsrevisoren de rol en taakverdeling tussen de verschillende actoren te evalueren en een duidelijke procedure, met aanduiding van termijnen en verantwoordelijkheden, vast te leggen. De overheidsopdrachtenregelgeving moet ook voor deze opdrachten nauwgezet worden toegepast.

Fedict moet nauwgezet de regels inzake de borgstelling, de betalingstermijnen en de betaling van verwijlntresten naleven.

6 Antwoorden van de voorzitters van het directiecomité van de FOD's en van de toezichhoudende ministers

FOD Volksgezondheid

Het Rekenhof stuurde op 4 januari 2017 een voorontwerp van verslag aan de FOD Volksgezondheid voor commentaar. Het antwoord van de FOD van 30 januari 2017 werd verwerkt in het verslag dat op 8 maart 2017 aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid werd voorgelegd.

De voorzitter van het directiecomité van de FOD Volksgezondheid antwoordde omstandig dat de FOD de aanbevelingen van het Rekenhof ter harte zal nemen, een aantal ervan zal doorvoeren op korte termijn (analyse van de kleine bestellingen, striktere naleving van en aanvulling van de bestaande instructies) of nader zal analyseren (centrale aankoopdienst, bewustmaking inzake de wetgeving op de overheidsopdrachten) voordat hij ze effectief zou doorvoeren.

De stafdienst Budget en Beheercontrole van de FOD heeft in zijn managementplan voor 2017 de doelstelling opgenomen om een integriteitsbeleid voor de FOD uit te werken in samenwerking met de betrokken actoren. Er zal ook worden nagegaan of het opportuun is een specifieke deontologische code op te maken voor de FOD.

De minister heeft niet geantwoord.

Fedict

Op 25 januari 2017 stuurde het Rekenhof zijn voorontwerp van verslag aan Fedict. De voorzitter van het directiecomité antwoordde op 23 februari 2017. Zijn antwoord werd verwerkt in het ontwerpverslag dat het Rekenhof op 15 maart 2017 verstuurde aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post.

De voorzitter van het directiecomité van Fedict antwoordde dat de archivering en de opvolging van de uitvoering van de overheidsopdrachten inderdaad voor verbetering vatbaar zijn. Hij kondigde ook aan de aanbevelingen van het Rekenhof ter harte te zullen nemen en deze te integreren in de procedures, zelfs naar aanleiding van de hierboven vermelde integratie in de FOD BOSA.

De minister heeft niet geantwoord.

FOD Sociale Zekerheid

Het Rekenhof stuurde zijn voorontwerp van verslag op 5 april 2017 aan de FOD Sociale Zekerheid. Het ontving geen commentaar van de voorzitter van het directiecomité van de FOD en zond het verslag op 19 juli 2017 aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

De minister heeft niet geantwoord.

Overheidsopdrachten voor werken en aanverwante diensten aan de diplomatieke gebouwen in het buitenland, geplaatst door de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

1 Context

Het Rekenhof heeft 27 overheidsopdrachten onderzocht van werken en aanverwante diensten aan diplomatieke gebouwen in het buitenland. De opdrachten hadden een totale waarde van 23,8 miljoen euro btw inclusief en werden in 2015 en 2016 gegund door de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking onder het toepassingsgebied van de Overheidsopdrachtenwet 2006 en haar uitvoeringsbesluiten.

In afwijking van die wet en haar uitvoeringsbesluiten, machtigt de jaarlijkse Algemene Uitgavenbegroting in een specifieke wetsbepaling 2.14.5 de FOD uitzonderlijk om opdrachten van werken en aanverwante diensten onder de Europese drempelbedragen te gunnen via een onderhandelingsprocedure in plaats van de wettelijke open of beperkte plaatsingsprocedures, op voorwaarde dat aan de opdracht de nodige bekendmaking voor een afdoende mededinging wordt gegeven en de essentiële principes van de wetgeving worden nageleefd.

Het Rekenhof heeft op 28 maart 2018 het ontwerp van verslag voor commentaar gestuurd aan de FOD en aan de minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken. Hun antwoorden worden behandeld in punt 4.

2 Onderzoekresultaten

2.1 Dossierbeheer

In 12 van de 27 dossiers ontbraken, zelfs na herhaalde verzoeken, meerdere relevante documenten, zoals de prijsaanvraag of het bijzonder bestek, de offerte of overeenkomst, het proces-verbaal van opening der offertes, het gunningsverslag, adviezen van de Inspectie van Financiën, de gemotiveerde beslissing, de kennisgevingen van niet-gunning, de facturen, de gedetailleerde vorderingsstaten of zelfs het nagenoeg volledige gunningsdossier.

Deze dossiers waren dermate onvolledig dat het onderzoek ernstig werd bemoeilijkt en vertraagd. Ze lieten vaak geen efficiënte en sluitende interne beheersing en externe controle toe.

2.2 Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten

2.2.1 Gunning

Voorbereiding van de opdrachten

In de eerste plaats stelde het Rekenhof vast dat de FOD één opdracht niet correct geraamd en voorbereid had en bij twee opdrachten niet de nodige goedkeuringen had ingewonnen:

- Twee opdrachten werden gegund zonder de voorafgaande goedkeuring van de Ministerraad, die nochtans vereist was overeenkomstig artikel 3, § 1, 2° a) van het koninklijk besluit van 3 april 2013²⁷.
- In een derde dossier hielden de aanvullende werken een verhoging van 77 % ten opzichte van het oorspronkelijk bedrag in. Dat wijst op een onvoldoende technische voorbereiding van het bijzonder bestek.

Advies van de Inspectie van Financiën

In vijf dossiers ontbraken de adviezen van de Inspectie van Financiën of werden ze laattijdig verstrekt²⁸:

- In één dossier werd het advies over de gunning onvolledig overgelegd. De FOD startte de opdracht bovendien op zonder het voorafgaande advies van de Inspectie van Financiën. Het advies dateerde immers van 9 december 2014, terwijl de prijsaanvragen al op 25 september 2014 werden verstuurd.
- In een ander dossier dateerde het advies van de Inspectie van Financiën van 9 december 2014, terwijl de prijsaanvragen al op 18 april 2014 werden verstuurd. Het advies werd pas gevraagd nadat het bestek was opgestuurd, hierover was onderhandeld en de *best and final offers* (BAFO's) waren ontvangen.
- In een derde dossier ontbrak het advies bij de gunning van de opdracht, terwijl in twee andere dossiers zowel het voorafgaand advies als het advies bij de gunning ontbrak.

Proces-verbaal van opening van de offertes

Hoewel de opmaak van een proces-verbaal van opening van de offertes enkel wordt opgelegd bij opdrachten via aanbesteding of offerteaanvraag en niet bij een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking zoals in de onderzochte opdrachten, is het, in het licht van de transparantie van de procedure, aangewezen om altijd een proces-verbaal van opening op te stellen. De voorschriften over het indienen en het openen van de offertes hebben immers tot doel de inschrijvers te beschermen tegen misbruiken van de aanbestedende overheid en op die manier de gelijke behandeling van de inschrijvers te waarborgen²⁹.

In vier dossiers kon de FOD geen proces-verbaal van opening van de offertes voorleggen.

²⁷ Koninklijk besluit van 3 april 2013 betreffende de voorafgaande tussenkomst van de Ministerraad.

²⁸ Artikel 15, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole bepaalt dat overheidsopdrachten boven bepaalde drempels vooraf (voor het opstarten en voor het gunnen van de opdracht) voor advies moeten worden voorgelegd.

²⁹ De Koninck, C., Flamey, P., Bosquet, J., *De Plaatsing van Overheidsopdrachten. Artikelsgewijze commentaar van het Koninklijk Besluit van 15 juli 2011 houdende de plaatsing van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren*, Mechelen, Kluwer, 2013, p. 536.

Inhoud van het gunningsverslag en de gemotiveerde beslissing

Een degelijk gunningsverslag moet een gedetailleerde analyse en vergelijking van elke offerte bevatten aan de hand waarvan, op basis van de vooraf bekende gunningscriteria, op een gemotiveerde wijze de meest voordelige offerte wordt aangeduid.

Artikel 5, eerste lid, 9°, van de Rechtsbeschermingswet bepaalt bovendien expliciet dat de gemotiveerde beslissing, naast onder andere de namen van de gekozen inschrijver en van de inschrijvers van wie de regelmatige offerte niet werd gekozen, ook de juridische en feitelijke motieven moet bevatten, waaronder de kenmerken en relatieve voordelen van de gekozen offerte voor de beslissingen die op de uiteindelijke keuze van de offerte betrekking hebben.

In één dossier waren noch het gunningsverslag, noch de gemotiveerde gunningsbeslissing, die de uiteindelijke keuze verduidelijken, beschikbaar.

Verder bleek in twee dossiers uit het gunningsverslag niet dat, voorafgaandelijk aan de toewijzing, de uitsluitingsgronden en de administratieve en technische regelmatigheid van de offertes werden onderzocht.

Informatieverplichting

Voor de opdrachten waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 85.000 euro (exclusief btw) overschrijdt, deelt de aanbestedende overheid onmiddellijk na het nemen van de gemotiveerde gunningsbeslissing die beslissing mee aan elke inschrijver van wie de offerte niet is gekozen en aan de gekozen inschrijver³⁰.

In zes dossiers werd niet voldaan aan deze informatieverplichting of konden deze documenten niet (meer) worden voorgelegd.

Verwijzing naar de verkeerde regelgeving

In acht dossiers werd ten onrechte verwezen naar de oude, niet meer van toepassing zijnde, overheidsopdrachtenregelgeving.

Zo werd in de bijzondere bestekken verwezen naar een betaling binnen zestig kalenderdagen na ontvangst van de factuur of binnen de negentig kalenderdagen als het een saldo of een enige betaling van de opdracht betrof³¹. De nieuwe overheidsopdrachtenregelgeving trad in werking op 1 juli 2013 voor de overheidsopdrachten waarvoor vanaf die datum wordt uitgenodigd tot de indiening van een offerte³². Deze juridisch onjuiste verwijzing maakt het voor de inschrijvers en de opdrachtnemers bovendien onduidelijk welke modaliteiten van toepassing zijn voor de betaling.

Verder schreven de bijzondere bestekken in zeven dossiers een betalingstermijn van twintig, vijftig of zestig kalenderdagen voor vanaf de ontvangst van de factuur. Dat stemt niet overeen met artikel 95 van het KB AUR, dat een termijn van 30 dagen na het beëindigen van de verificatie voorschrijft.

³⁰ Artikel 8, § 1, 3°, van de Rechtsbeschermingswet.

³¹ Artikel 15, § 1, van de toenmalige AAV.

³² Krachtens het koninklijk besluit van 2 juni 2013 tot bepaling van de inwerkingtreding van de wet inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 en van de koninklijke uitvoeringsbesluiten ervan.

2.2.2 Uitvoering

Borgtocht

Een opdrachtnemer is verplicht een borgtocht te stellen binnen dertig kalenderdagen volgend op de dag waarop de opdracht wordt gesloten³³. De borgtocht dient als onderpand voor het nakomen van de verplichtingen van de aannemer tot de opdracht volledig is uitgevoerd en wordt berekend op het bedrag exclusief btw, afgerond naar het hoger tental euro.

In vier dossiers werd de borgtocht niet gesteld binnen dertig kalenderdagen, werd hij berekend op het bedrag van de opdracht inclusief btw of werd hij niet afgerond.

Naleving van de verificatie- en betalingsverplichtingen

De aanbestedende overheid beschikt bij opdrachten voor werken over een verificatietermijn van dertig dagen vanaf de ontvangst van de schuldvordering om de ingediende staat van de werken na te gaan en een proces-verbaal op te maken met vermelding van de werken die voor betaling zijn aanvaard en het verschuldigde bedrag³⁴. Ze moet dit proces-verbaal verzenden aan de aannemer en hem verzoeken binnen vijf dagen een factuur in te dienen voor het vermelde bedrag. De aanbestedende overheid moet de aannemer vervolgens binnen dertig dagen betalen vanaf het beëindigen van de verificatieverplichtingen, voor zover ze over een regelmatig opgemaakte factuur beschikt.

In één dossier kon de tijdigheid van de betaling niet worden nagegaan op basis van de facturen, omdat de ontvangstdatum niet op de facturen was vermeld. De FOD verduidelijkte daarbij dat de facturen over het algemeen in de ambassade worden ontvangen en dat de datum van ontvangst ervan niet wordt geregistreerd. Nochtans is die registratie nodig om de betalingstermijn te kunnen bepalen.

In vijf dossiers waren één of meer betalingen laattijdig, rekening houdend met de foutieve bepalingen van het bijzonder bestek³⁵ of de reglementering. In één dossier waren de betalingsvoorwaarden niet bekend omdat de administratieve bepalingen van het bestek niet aan het Rekenhof werden bezorgd.

Uitvoeringstermijn

Het Rekenhof stelde in één dossier vast dat de contractuele uitvoeringstermijn werd overschreden. Een ander dossier liet niet toe de precieze uitvoeringstermijn te bepalen.

Verantwoording en aanvaarding van de prestaties

Alleen verstrekte en aanvaarde diensten mogen worden betaald³⁶. Prestaties mogen dus alleen worden betaald als een vertegenwoordiger van de aanbestedende overheid in een proces-verbaal van voorlopige oplevering of van weigering van oplevering heeft vastgesteld dat ze voldoen aan de voorschriften van het bestek³⁷.

³³ Buiten in enkele specifieke uitzonderingsgevallen (zie artikel 25, § 1, van het KB AUR. De opdrachtdocumenten kunnen ook een langere termijn toestaan (artikel 27 van het KB AUR).

³⁴ Artikel 95 van het KB AUR.

³⁵ Ook verwezen de betalingsverplichtingen van het bijzonder bestek naar de oude, niet meer van toepassing zijnde, overheidsopdrachtenregelgeving of kwamen ze niet overeen met wat is bepaald in artikel 95 van het KB AUR.

³⁶ Artikel 7 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

³⁷ Artikel 92 van het KB AUR.

In twee dossiers kon de FOD geen proces-verbaal van oplevering voorleggen.

Controle van de overeenstemming met de offertes en facturen

In twee dossiers ontbrak de gedetailleerde vorderingsstaat van de uitgevoerde werken en in twee andere dossiers (deels) de goedgekeurde offerte. Dat maakte het voor het Rekenhof onmogelijk om de overeenstemming van de factuur met de offerte na te gaan.

3 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt allereerst vast dat in bijna de helft van de onderzochte dossiers meerdere relevante documenten ontbraken. Daardoor was het niet mogelijk een degelijk en volledig rechtmatigheidsonderzoek te voeren. Het Rekenhof beveelt daarom aan dat de FOD op het hoofdbestuur een (elektronisch) exemplaar van de volledige dossiers zou bewaren.

Drie dossiers hadden zorgvuldiger moeten worden voorbereid, geraamd of ter goedkeuring voorgelegd aan de Ministerraad.

Het Rekenhof wijst op de reglementaire verplichting om vooraf de nodige adviezen van de Inspectie van Financiën in te winnen en beveelt aan voor elke opdracht van werken een bijzonder bestek of een prijsaanvraag op te stellen.

Vervolgens is het aangewezen ook bij een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking een proces-verbaal van opening van de offertes op te stellen en te waken over de correcte toepassing van de geldende overheidsopdrachten-regelgeving, in het bijzonder wat de betalingsregels betreft.

Het Rekenhof beveelt ook aan in elk dossier een gedetailleerd gunningsverslag op te stellen, waarin alle aspecten van de toewijzing (waaronder ook de controle van de uitsluitingsgronden en de administratieve en technische regelmatigheid van de offertes), na de vereiste analyse van de kandidaturen en/of offertes, omstandig worden uiteengezet.

De FOD moet ook strikter waken over de naleving van de voorschriften over de informatieplicht en de borgtocht.

Het Rekenhof kon, door het ontbreken van gegevens, de tijdigheid van de betaling niet altijd nagaan. In geval van laattijdige betalingen moet de FOD ook de reglementaire verwijlintresten betalen.

Het Rekenhof vestigt er ook de aandacht op dat wat de verantwoording en aanvaarding van de geleverde prestaties betreft, sinds 1 juli 2013 een proces-verbaal van oplevering moet worden opgesteld voor opdrachten met een geraamd bedrag hoger dan 8.500 euro excl. btw.

Door het ontbreken van essentiële documenten kon bovendien in vier dossiers niet worden nagegaan of de facturen overeenstemden met de offerte of de reële voortgang van de werken.

4 Antwoorden van de voorzitter van de FOD en de minister

Als bijlage bij zijn antwoord van 15 mei 2018 legde de voorzitter van de FOD uiteindelijk een gedeelte van de voormelde ontbrekende documenten voor. Niettemin bleven bijna de helft van de dossiers onvolledig. Hij gaf ook toelichting bij de ontbrekende voorafgaande

akkoorden van de Ministerraad en de Inspectie van Financiën. Hij was bovendien van oordeel dat bepaalde praktijken (bv. de borgstelling, de vertragingsboetes) met voorzichtigheid moeten worden toegepast zolang het reglementaire kader voor overheidsopdrachten geplaatst in het buitenland, niet is gepreciseerd.

Met betrekking tot de interne beheersing op de overheidsopdrachten deelde hij mee dat een nota aan het directiecomité van 18 mei 2018 een verhoogde verantwoordelijkheid van de ordonnateurs en de oprichting van een bijkomende dienst interne beheersing voor deze opdrachten beoogt.

Vervolgens benadrukte de voorzitter het belang van een centraal archief op het hoofdbestuur en de digitalisering van gegevens en documenten. Ten slotte verwees hij naar een raamovereenkomst om de bevoegde directie-generaal Personeel & Organisatie bij te staan in juridische vraagstukken, het uitwerken van modellen en het opstellen van bijzondere bestekken.

De minister heeft niet geantwoord.

Overheidsopdrachten voor de aanschaf van voertuigen van de federale Staat

1 Context

1.1 Inzet

De aanschaf van voertuigen door de federale Staat wordt omkaderd door diverse specifieke normen die moeten zorgen voor een gezond financieel beheer ervan en die moeten beantwoorden aan de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling.

De federale overheid³⁸ moet bij de aankoop en leasing van personenwagens niet enkel de overheidsopdrachtenwetgeving in acht nemen, maar ook de bepalingen van een omzendbrief (307quinquies³⁹ en vervolgens 307sexies⁴⁰). Daarin zijn maximumbedragen opgenomen, alsook milieudoelstellingen, rapporteringsregels en regels voor het werken met aankoopcentrales.

Zodra de waarde van een opdracht voor de aankoop of leasing van personenwagens of bedrijfsvoertuigen de drempel voor Europese bekendmaking⁴¹ bereikt, is de federale overheid ook verplicht het koninklijk besluit van 20 december 2010⁴² toe te passen.

De secretariaten en beleidsorganen van de leden van de federale regering moeten bij de samenstelling en vernieuwing van hun wagenpark rekening houden met de richtlijnen die de FOD Kanselarij van de Eerste Minister op 23 oktober 2014 uitvaardigde.

Het wagenpark van de federale overheid bestond op 31 december 2016⁴³ uit 5.488 personenwagens (85 % aankopen en 15 % leasing) en 1.704 lichte bedrijfsvoertuigen (93 % aankopen en 7 % leasing). Tussen 2014 en 2016 hebben de federale departementen in totaal 19,2 miljoen euro exclusief btw uitgegeven voor de aankoop en leasing van personenwagens en 14,5 miljoen euro exclusief btw voor de aankoop en leasing van lichte bedrijfsvoertuigen.

³⁸ FOD's, POD's, Defensie en Federale Politie. Bij het opstarten van de audit telde de federale Staat zeventien federale departementen. Sinds 1 maart 2017 zijn dat er nog maar vijftien. In de context van de *redesign* van de federale overheid heeft de regering bij koninklijk besluit van 22 februari 2017 immers de FOD BOSA opgericht, die de FOD Budget, de FOD Personeel en Organisatie, Fedict, Selor en Impreva integreert in één entiteit.

³⁹ Omzendbrief 307quinquies van 13 juli 2009 – Het aanschaffen van personenvoertuigen bestemd voor de staatsdiensten en sommige instellingen van openbaar nut.

⁴⁰ Omzendbrief 307sexies van 21 april 2017 – Het aanschaffen van personenvoertuigen bestemd voor de staatsdiensten en sommige instellingen van openbaar nut.

⁴¹ Voor de federale administratie was de drempel voor Europese bekendmaking vastgelegd op 135.000 euro exclusief btw tot 31 december 2017. Sinds 1 januari 2018 ligt die drempel op 144.000 euro exclusief btw.

⁴² Koninklijk besluit van 20 december 2010 inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen in het kader van overheidsopdrachten.

⁴³ Het Rekenhof heeft de stand van zaken van het park en van de vernieuwing ervan opgesteld op basis van de informatie die werd verstrekt door de federale departementen, de beleidsorganen en de FOD Kanselarij van de Eerste Minister.

De Federale Politie en Defensie hebben de twee belangrijkste wagenparken van de federale Staat. Ze vertegenwoordigen samen 80 % van het totale park van de federale overheid, d.i. 5.731 voertuigen.

Het wagenpark van de beleidsorganen van de achttien leden van de federale regering omvat 73 personenwagens die worden geleased.

1.2 Reikwijdte en methode van de audit

Het Rekenhof heeft onderzocht of de federale administratie beschikte over een volledige en betrouwbare inventaris van haar wagenpark, die noodzakelijk is voor een optimaal beheer en voor de controle op de naleving van de milieuverbintenissen.

Het heeft vervolgens geëvalueerd of het aanbod van de aankoopcentrales voor federale diensten kan tegemoetkomen aan de behoeften van de federale administratie inzake aankoop en leasing van haar voertuigen en kan beantwoorden aan de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling. Het heeft onderzocht in hoeverre de departementen en beleidsorganen een beroep doen op die aankoopcentrales.

Het Rekenhof is tot slot nagegaan in hoeverre de federale departementen en de beleidsorganen van de leden van de federale regering de wetgeving inzake overheidsopdrachten en de specifieke normen die voor de aankoop en de leasing van sommige van hun voertuigen van toepassing zijn, in acht hebben genomen tussen 2014 en 2016.

Het heeft een steekproef van overheidsopdrachten onderzocht voor de aankoop en leasing van personenwagens (categorie M₁⁴⁴) en lichte bedrijfsvoertuigen (categorie N₁⁴⁵) ten voordele van de federale besturen en de beleidsorganen die onderworpen zijn aan de omzendbrieven (307quinquies en 307sexies) en/of het koninklijk besluit van 20 december 2010⁴⁶.

Het heeft ook de raamovereenkomsten van de aankoopcentrales (FOR⁴⁷ en Federale Politie) onderzocht die ter beschikking werden gesteld van de federale departementen⁴⁸.

De opdrachten van de federale departementen die het Rekenhof selecteerde en onderzocht, vertegenwoordigen in totaal 804 personenvoertuigen voor uitgavenvastleggingen van 10,3 miljoen euro exclusief btw tussen 2014 en 2016 en 133 bedrijfsvoertuigen voor uitgavenvastleggingen van 2,7 miljoen euro exclusief btw. Voor de beleidsorganen

⁴⁴ Artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, definieert de voertuigen van categorie M₁ als "voor het vervoer van passagiers ontworpen en gebouwde motorvoertuigen, met ten hoogste acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend".

⁴⁵ In de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 gaat het om "Voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde voertuigen met een maximummassa van ten hoogste 3,5 ton".

⁴⁶ De specifieke voertuigen van Defensie en van de Federale Politie werden niet meegenomen in de audit.

⁴⁷ De Federale Opdrachtencentrale (FOR) maakt deel uit van de directie-generaal Federale Accountant en Procurement van de FOD BOSA.

⁴⁸ Het gaat om twee opdrachten FOR-CMS, één voor de aankoop van bedrijfsvoertuigen en de andere voor de aankoop van personenwagens en het raamakkoord van de Federale Politie voor de aanschaf en het onderhoud van politievoertuigen en anonieme voertuigen.

vertegenwoordigen de 53 vastleggingen voor personenwagens een budget van 1,5 miljoen euro exclusief btw.

2 Vaststellingen en aanbevelingen van de audit

2.1 Inventaris van het wagenpark

De federale Staat heeft geen gecentraliseerde, betrouwbare en exhaustieve inventaris van zijn wagenpark, onder meer door de vele rapporteringswijzen die niet uniform zijn en tekortkomingen vertonen, en doordat sommige actoren hun rol ter zake niet vervullen.

Verschillende normen leggen verschillende rapporteringsverplichtingen op over bepaalde gegevens van het federale wagenpark.

Tabel 1 – Normen die verplichtingen opleggen voor de rapportering over het federale wagenpark

Norm	Inwerking-treding	Betrokken entiteiten	Inhoud van de verplichting	Eindbestemming(en) van het verslag
Omzendbrief 307quinquies	03/08/2009 (opgeheven door 307sexies)	Diensten van het federaal bestuur, Defensie en Federale Politie inbegrepen	Elk jaar een overzichtsstaat bezorgen van de M1-voertuigen die het jaar voordien werden aangeschaft	Eerste minister Minister van Duurzame Ontwikkeling (FIDO, ICDO) ⁽¹⁾ Inspectie van Financiën
Omzendbrief 307sexies	11/05/2017	Federale Politie inbegrepen	Elk jaar een volledige overzichtsstaat van het M1-park bezorgen	Minister van Duurzame Ontwikkeling (FIDO, ICDO) Inspectie van Financiën
Programma MVOverheid! ⁽²⁾	20/07/2012		Een stand van zaken van het park opmaken	Minister van Duurzame Ontwikkeling (FIDO, ICDO)
Richtlijnen van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister	23/10/2014	Beleidsorganen	De samenstelling en elke wijziging van het park meedelen	Inspectie van Financiën Dienst Secretariaat en Logistiek van de FOD Kanselarij

(1) FIDO – Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling en ICDO – Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling.

(2) Dit programma voor duurzame ontwikkeling werd op 20 juli 2012 door de federale regering goedgekeurd en voorziet in het verzamelen van gegevens voor het hele park. De inventaris is opgesplitst in zes categorieën (personenwagens, bestelwagens, vrachtwagens, minibussen, motorvoertuigen en andere voertuigen).

Bron: *normatieve teksten*

Er bestaan twee databases naast elkaar die onvolledig zijn en een verschillende inhoud hebben, namelijk het verslag van de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) en de inventaris van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister.

De departementen van het algemeen bestuur leven de rapporteringsverplichting op uiteenlopende manier na. Zo zijn er weinig departementen die elk jaar hun overzichtsstaat

van de in het vorige jaar aangeschafte voertuigen bezorgen aan de Inspectie van Financiën, zoals bepaald in omzendbrief 307quinquies.

De verslagen van de ICDO werden slechts om de twee jaar opgesteld, ondanks de verplichting opgenomen in de omzendbrief 307quinquies en het programma MVOverheid! om deze jaarlijks te bezorgen. De beleidsorganen moeten ook de ICDO geen informatie toezenden.

De beschikbare inventarisgegevens blijken bovendien onvolledig te zijn. De informatie die de departementen aan de ICDO bezorgen, vertoont tekortkomingen, onder meer op het vlak van de ecoscore⁴⁹. Het gaat nochtans om het voornaamste instrument om het wagenpark op te volgen op milieuvlak.

De inventaris van de ICDO omvat bovendien niet de gegevens van de Federale Politie noch van Defensie, die nochtans samen 80 % van de personenwagens en 79 % van de bedrijfsvoertuigen van de Federale Staat bezitten⁵⁰. Hij vermeldt evenmin de gegevens van de beleidsorganen.

In die omstandigheden hebben de minister van Duurzame Ontwikkeling en de regering geen getrouw beeld van de milieutoestand van het federale wagenpark. Ze kunnen dus ook niet meten hoeveel vooruitgang bij het beheer ervan is geboekt in het licht van de milieudoelstellingen.

Ook de gegevens die de FOD Kanselarij verzamelt zijn onvolledig (voor zes beleidsorganen wordt de ecoscore niet vermeld) en niet-geüniformiseerd (er is geen veld waarin de voertuigcategorie kan worden vermeld).

Een gecentraliseerde structuur, de aanwezigheid van een specifieke beheerdienst en het gebruik van IT-instrumenten zouden de kwaliteit van de toegezonden gegevens hebben moeten verbeteren.

Het Rekenhof formuleert dan ook de volgende aanbevelingen aan de federale departementen, de beleidsorganen, de FOD BOSA, het FIDO en de FOD Kanselarij van de Eerste Minister:

- binnen elk departement beschikken over een gecentraliseerde inventaris die de voertuigen vermeldt alsook de voertuigen van de betrokken beleidsorganen; in die inventaris de minimuminformatie opnemen zoals opgelegd in omzendbrief 307sexies (afgelegde kilometers, technische en milieugegevens enz.);
- op termijn een gecentraliseerde inventaris van de voertuigen van de departementen en de beleidsorganen ontwikkelen die wordt beheerd door een formeel aangestelde coördinator; in die inventaris alle informatie opnemen die behoort tot de wettelijke rapporteringsverplichtingen (omzendbrieven, ICDO, FOD Kanselarij van de Eerste Minister) om versnippering van de gegevens te vermijden, en het *only once*-principe

⁴⁹ De ecoscore is een milieuscore die aan een voertuig wordt toegekend en die een indicatie geeft over zijn globaal ecologisch karakter. Ze houdt rekening met het broeikaseffect, met de luchtkwaliteit en de geluidshinder. De toegekende score ligt tussen 0 en 100. Hoe hoger de score, hoe kleiner de impact van het voertuig op het milieu.

⁵⁰ Beiden beschikken weliswaar over een eigen logistiek beheerssysteem.

toepassen (vermijden dat dezelfde informatie herhaaldelijk aan verschillende administraties moet worden meegedeeld);

- de normatieve teksten inzake rapportering die op de federale departementen en de beleidsorganen van toepassing zijn, coördineren en één maken;
- De rapporterings- en beheerinstrumenten rationaliseren en uniformiseren, door bij voorkeur bestaande instrumenten te delen.

2.2 Gecentraliseerde aankopen

Het aanbod dat de aankoopcentrales (FOR en Federale Politie) voorstellen via het platform *e-Catalogue*⁵¹, omvat de categorieën personenwagens van de omzendbrieven 307quinquies en 307sexies alsook verschillende types bedrijfsvoertuigen. In de periode 2014-2016 hebben de federale departementen 88,5 % van hun personenwagens en 92 % van hun bedrijfsvoertuigen aangekocht via contracten die worden aangeboden door die aankoopcentrales.

Het Rekenhof stelt echter de volgende problemen vast bij de gecentraliseerde aankopen:

- het aanbod ecologische voertuigen is beperkt en helpt de departementen niet om de doelstellingen op het vlak van ecoscore en percentage elektrische, hybride en CNG-voertuigen (*compressed natural gas*) te halen;
- de centrales stelden in de periode 2014-2016 nog geen leasingcontracten voor⁵²;
- de contracten die via *e-Catalogue* ter beschikking staan van de federale Staat, houden bepaalde risico's op het vlak van beheer en wettelijkheid in. Door het gebrek aan structurering en transparantie van de gegevens van het platform is er een veelheid aan contracten en modellen, waardoor het niet gemakkelijk is de offertes te analyseren op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding;
- de informatie van *e-Catalogue* is te weinig gestructureerd om het de departementen mogelijk te maken te kunnen kiezen op basis van hun behoeften en beperkingen. Het is dan ook niet eenvoudig alle nuttige gegevens te raadplegen;
- het mechanisme dat de FOR gebruikt om de prijs te bepalen (enkel de geboden korting wordt vermeld), maakt het niet mogelijk rechtstreeks de prijs van het voertuig te zien;
- door het diverse aanbod en de keuzevrijheid bij de bestelling kunnen overigens voertuigen worden besteld die niet noodzakelijkerwijze beantwoorden aan de normen inzake ecoscore of maximumprijs⁵³;
- de FOR kan geen correcte statistieken verstrekken voor elk raamakkoord en centraliseert niet systematisch de door de departementen toegezonden informatie.

⁵¹ *E-Catalogue* is een toepassing die tot doel heeft alle raamakkoorden van de aankoopcentrales te groeperen die voor de federale aanbestedende overheden beschikbaar zijn.

⁵² In mei 2018 legde de FOR-centrale de laatste hand aan de gunningsprocedure van een nieuwe overheidsopdracht voor de aankoop en operationele leasing van bedrijfsvoertuigen. Ze heeft verklaard dat een andere leasingopdracht zou kunnen worden opgestart voor personenwagens, om tegemoet te komen aan de behoeften van de beleidsorganen en van de departementen.

⁵³ De omzendbrieven leggen maximumprijzen vast per voertuigcategorie voor aankoop en leasing.

Bepaalde opdrachten die nochtans bestemd zijn voor de federale administratie worden niet vermeld op het platform *e-Catalogue*. De gezamenlijke opdracht van de FOD Financiën voor de aankoop van elektrische en CNG-bedrijfsvoertuigen voor zijn eigen behoeften en voor die van de FOD's Justitie en Mobiliteit en Vervoer staat bv. niet open voor alle federale departementen. Toen de audit werd uitgevoerd, was dat ook niet het geval voor de opdracht voor de aankoop van 4x4-bedrijfsvoertuigen die de FOD Binnenlandse Zaken heeft gesloten. De FOD Binnenlandse Zaken antwoordde echter dat hij de opdracht op het platform ging plaatsen om de opdracht vlotter ter beschikking te stellen voor alle departementen.

Het Rekenhof beveelt de aankoopcentrales en de FOD BOSA dan ook aan om:

- de informatie over alle raamovereenkomsten die de aankoopcentrales sluiten te plaatsen op het platform *e-Catalogue*;
- het beschikbare aanbod op eenvormige wijze te structureren om de gebruikers in staat te stellen de contracten te vergelijken op basis van criteria zoals de prijs, de ecoscore of de classificatie van de personenwagens volgens de omzendbrief 307sexies;
- ervoor te zorgen dat het aanbod ecologische voertuigen wordt opgetrokken om de doelstellingen van omzendbrief 307sexies te halen;
- zo snel mogelijk leasingcontracten voor personenwagens ter beschikking te stellen;
- ervoor te zorgen dat de aankoopcentrales de rapporteringsgegevens nog meer centraliseren en de bestellingen opvolgen die op basis van hun raamovereenkomsten zijn geplaatst.

2.3 Naleving van de toepasselijke wetgeving

2.3.1 Wetgeving op de overheidsopdrachten

Het Rekenhof stelt vast dat de centrales erop moeten toezien dat de prijzen in de hand worden gehouden in het kader van de herziening ervan in de loop van de uitvoering van een opdracht. De contracten van de FOR en het oude contract van de Federale Politie verwezen naar de catalogusprijzen en de prijsherziening hing bijgevolg af van niet-controleerbare parameters.

De federale departementen en de beleidsorganen beheersen bovendien de wetgeving op de overheidsopdrachten soms onvoldoende of in verschillende mate. Het onderzoek van de steekproef van hun opdrachten toont aan dat er een aantal recurrenente tekortkomingen zijn, die meer voortkomen bij de beleidsorganen.

Zo stelde het Rekenhof vast dat er, vooral in het geval van leasing, inbreuken waren tegen de inmededingingstelling van de opdrachten, waarbij bv. bepaalde documenten melding maken van merken. De departementen raadplegen *Free Market*⁵⁴ niet en verifiëren niet systematisch het toegangsrecht tot de opdracht.

⁵⁴ De departementen moeten de *Free Market*-omgeving van de federale toepassing *e-notification* raadplegen om te zorgen voor effectieve mededinging en gelijke behandeling van de ondernemingen voor opdrachten met beperkte waarde (tussen 31.000 euro inclusief btw en 85.000 euro btw niet inbegrepen).

Het algemene mededingingsbeginsel dat impliceert dat verschillende leveranciers moeten worden geraadpleegd⁵⁵, werd niet in alle onderzochte opdrachten nageleefd en het bewijs dat de toepassing werd geraadpleegd, wordt niet altijd bewaard.

Bovendien worden de regels inzake het informeren van de inschrijvers niet strikt nageleefd.

Voor overheidsopdrachten die geplaatst zijn via onderhandelingsprocedure geeft het ontbreken van een bestek vaak aanleiding tot onzekerheid inzake de toepasselijke bepalingen. Ook voor leasingopdrachten gebruiken de departementen en de beleidsorganen, bij gebrek aan een bestek, in het algemeen het contract dat de leasingmaatschappijen hebben uitgewerkt. In die contracten staan voorwaarden die moeilijk te verenigen zijn met bepaalde essentiële regels inzake de uitvoering van overheidsopdrachten.

Het Rekenhof stelde een gebrekkige archivering van de stukken vast, wat sommige partijen verhinderde de opdrachtdocumenten aan het Rekenhof voor te leggen.

Tot slot bleek uit het onderzoek van de stukken dat sommige bestellingen ten onrechte werden opgesplitst. Daardoor kan een soepelere juridische regeling worden toegepast en zijn de voordelen van het gezamenlijk plaatsen van bestellingen beperkt.

Het Rekenhof richt zich dan ook tot de departementen en de beleidsorganen met de volgende aanbevelingen:

- erop toezien dat het aankoop- en leasingbeheer van de voertuigen van het departement en de betrokken beleidsorganen wordt gecentraliseerd, om in de mate van het mogelijke dubbel gebruik van human resources en materiële middelen te voorkomen en het personeel dat instaat voor die taken, te specialiseren;
- de geraadpleegde economische operatoren schriftelijk uitnodigen (via e-mail) een offerte in te dienen, ook bij de opdrachten voor een gering bedrag, en daarvan een bewijs bewaren; de toepassing *Free Market* raadplegen voor de desbetreffende opdrachten;
- een bestek opmaken, of een document dat daarvoor doorgaat, met de technische specificaties en de bijzondere voorwaarden die van toepassing zijn op de opdracht, ongeacht het bedrag ervan, aan de hand van de modeldocumenten van de FOD BOSA; bij de aankoop en de leasing van voertuigen erover waken noch merken noch modellen te vermelden in de functionele technische specificaties;
- in het geval van prijsherzieningen voorrang geven aan de indexen die de FOD Economie publiceert, zoals de arbeidskosten in verwerkende sectoren, en bijzondere vrijwaringsclausules opnemen om prijsstijgingen onder controle te houden;
- systematisch nagaan of er geen uitsluitingsgronden bestaan in hoofde van de inschrijvers wanneer die voorwaarde wettelijk vereist is;
- de opdrachtenprocedures formaliseren en documenteren door de stukken systematisch te digitaliseren (meer bepaald de bewijzen die aantonen dat de mededinging werd geraadpleegd, dat het toegangsrecht werd geverifieerd en dat de beslissingen werden meegedeeld) met het oog op het beheer en de bewaring ervan en om aan te tonen dat de wettelijke verplichtingen werden nageleefd;

⁵⁵ Artikel 5 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

- het betrokken personeel voortdurend bijscholen met betrekking tot de overheidsopdrachtenwetgeving.

2.3.2 Specifieke bepalingen op het vlak van duurzame ontwikkeling

Het onderzoek naar de naleving van de specifieke bepalingen voor de aankoop en leasing van voertuigen leidde tot enkele tekortkomingen.

Zo passen de aankoopcentrales en de departementen het koninklijk besluit van 20 december 2010, dat een Europese richtlijn inzake duurzame ontwikkeling omzet, niet strikt toe. Over het algemeen ontbreken de energiegebonden overwegingen en wordt de kostenberekenningsmethode waarin het besluit voorziet, niet gebruikt.

Wat de naleving van de oude omzendbrief 307quinquies betreft, wijst het Rekenhof op het risico dat de voertuigen die via het officiële platform *e-Catalogue* werden aangeboden niet conform zijn op het vlak van de ecoscore en het begrotingsplafond.

Bovendien blijken uit de analyse van de opdrachten van de departementen verschillende inbreuken op de omzendbrief 307quinquies:

- de milieugebonden gunningscriteria werden niet opgenomen;
- het minimumniveau van de ecoscore werd niet nageleefd;
- de verantwoordingsstukken ontbaken (kwalificatie van het voertuig, prijsdetails, ecoscore, voertuigcategorie);
- het beroep op de aankoopcentrales werd niet gemotiveerd;
- details over de prijs ontbraken waardoor de elementen die in overweging worden genomen voor de berekening, niet kunnen worden geïdentificeerd.

Het Rekenhof stelde niettemin *good practices* vast bij meerdere departementen, zoals het gebruik van modeldocumenten en de verwijzing naar die specifieke bepalingen in de opdrachtdocumenten. Voorts worden de budgettaire beperkingen in het algemeen goed nageleefd.

Het onderzoek van de steekproef van opdrachten van de beleidsorganen toont aan dat zij de meeste richtlijnen van de Kanselarij in acht nemen. Het Rekenhof stelt zich echter vragen bij de ingewikkelde aard van sommige normen in de richtlijnen over de samenstelling van het wagenpark en het gemiddelde uitstootpercentage ervan.

Het Rekenhof beveelt de departementen en de beleidsorganen dan ook aan:

- de modeldocumenten (waaronder de offerteformulieren) aan te passen aan de vereisten van omzendbrief 307sexies;
- systematisch van de inschrijvers te eisen dat zij bij hun offerte een bewijs voegen van de ecoscore van het voorgestelde voertuig (via www.ecoscore.be) of alle gegevens die nodig zijn voor de berekening ervan (zoals koolmonoxide en kooldioxide, fijn stof, gecombineerd verbruik, geluidsniveau);
- de inschrijvers te verzoeken de prijs gedetailleerd te beschrijven op basis van de elementen die in overweging worden genomen voor de berekening ervan in het licht van de nieuwe omzendbrief 307sexies.

2.3.3 Kwaliteit van de wetgeving

Een deel van de vaststellingen van het Rekenhof is het gevolg van de complexiteit van de toepasselijke wetgeving. De federale departementen en de beleidsorganen worden immers geconfronteerd met een toenemend aantal normen voor de aanschaf van voertuigen, die een verschillende inhoud hebben, soms onnauwkeurig zijn opgesteld en telkens ingewikkelder worden.

Zo hanteren het koninklijk besluit van 20 december 2010 en de omzendbrieven 307quinquies en sexies verschillende methodes, vooral voor de energienormen. De richtlijnen die van toepassing zijn op de beleidsorganen wijken bovendien af van sommige bepalingen in de omzendbrieven, onder meer over de aanwezigheidstermijn van de voertuigen en budgettaire en milieugebonden beperkingen. Die verschillen zijn nadelig voor de realisatie van de milieudoelstellingen en maken het juridische en operationele beheer van het park nodeloos ingewikkelder. Ze brengen een te grote werklast met zich mee voor het personeel dat instaat voor de aanschaf van de voertuigen, en dit voor resultaten die nauwelijks merkbaar zijn wat de milieudoelstellingen betreft. Het Rekenhof heeft dan ook twijfels bij de werkelijke impact van die normen en de meerwaarde ervan.

Het Rekenhof benadrukt ook dat de milieu- en energienormen die in de teksten zijn opgenomen regelmatig moeten worden bijgewerkt. Het koninklijk besluit van 20 december 2010 en de richtlijnen van de Kanselarij voor de beleidsorganen kunnen immers achterhaald blijken op die vlakken⁵⁶.

De evolutieve aard van de ecoscore, tot slot, leidt tot onzekerheden. Het gebruik ervan zou gepaard moeten gaan met bijkomende waarborgen inzake transparantie en gegevensarchivering.

Het materieel toepassingsdomein van omzendbrief 307sexies is beter gedefinieerd dan dat van de oude omzendbrief, aangezien hij de categorie van de inbegrepen voertuigen aangeeft alsook welke voertuigen zijn uitgesloten. De tekst bevat daarentegen niet meer de minimumlengte om duidelijk de voertuigen te kunnen onderscheiden die onder de toegelaten categorieën vallen en bijgevolg onder meer de budgettaire beperkingen die erop van toepassing zijn. Voorts blijft er twijfel bestaan over het toepassingsdomein ervan vermits bepaalde entiteiten van de federale overheid (Federale Politie, Defensie, beleidsorganen en rechterlijke orde) er niet formeel in worden vermeld.

Ook de toepassing van de omzendbrief P&O van 30 november 2012 betreffende het gebruik van de *e-Procurement*-toepassingen⁵⁷ op de beleidsorganen doet vragen rijzen.

Wat die zwakke punten betreft, beveelt het Rekenhof aan raamovereenkomsten te gebruiken, het beheer van de opdrachten sterker te centraliseren via één administratieve entiteit en de teksten en omzendbrieven te coördineren en te uniformeren.

⁵⁶ Het besluit voorziet in principe in een wijziging van zijn bijlage met de energie- en milieucriteria voor de berekening van de gebruikskosten van de voertuigen, en zulks om rekening te houden met de aanpassingen aan de inflatie en aan de technische vooruitgang.

⁵⁷ FOD Personeel en Organisatie en FOD Kanselarij van de Eerste Minister, *Overheidsopdrachten. Gebruik van de e-Procurement-toepassingen door de diensten van de federale Staat*, omzendbrief P&O/2012/e-Proc van 30 november 2012, *Belgisch Staatsblad* van 7 december 2012.

Het Rekenhof beveelt de Eerste Minister, de minister van Ambtenarenzaken, de FOD BOSA, de ICDO en elk departement dan ook aan:

- de mogelijkheid te bestuderen om de bepalingen die van toepassing zijn op de federale departementen en de beleidsorganen te verzamelen in één enkele gecoördineerde en eengemaakte tekst;
- erover te waken dat de toepasselijke teksten worden bijgewerkt, in het bijzonder wat de milieu- en energienormen betreft;
- de richtlijnen voor de beleidsorganen aan te passen in overeenstemming met omzendbrief 307sexies en het koninklijk besluit van 20 december 2010;
- na te gaan of het mogelijk / noodzakelijk is de bijlage van het koninklijk besluit van 20 december 2010 aan te passen om rekening te houden met de inflatie en de technische vooruitgang;
- het toepassingsdomein van omzendbrief 307sexies te preciseren wat de Federale Politie, de beleidsorganen en de rechterlijke orde betreft, en de voertuigcategorieën te preciseren;
- het toepassingsdomein van de omzendbrief P&O van 30 november 2012 betreffende het gebruik van de *e-Procurement*-toepassingen te preciseren wat de beleidsorganen betreft;
- ervoor te zorgen dat de ecoscores worden gearhiveerd.

3 Antwoorden van de departementen

Het Rekenhof heeft zijn ontwerpverslag op 18 april 2018 toegezonden aan de voorzitters van de directiecomités van de POD's en de FOD's, aan de commissaris-generaal van de Federale Politie, aan de chef Defensie en aan de Eerste Minister. Het heeft de Eerste Minister verzocht het verslag naar alle leden van zijn regering te sturen om hun commentaar te vernemen.

De FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Justitie, de FOD BOSA, de FOD Kanselarij van de Eerste Minister en de FOD Volksgezondheid onderschrijven grotendeels de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Ze benadrukken echter dat er in het kader van het federale beleid voor de centralisering van overheidsopdrachten al maatregelen getroffen zijn om de aankopen en de gegevens beter te beheren. Bovendien kondigen ze nog andere maatregelen aan die de zwakke punten uit de wetgeving moeten halen, onder meer op het vlak van uniformisering.

Het Rekenhof heeft geen antwoord ontvangen van de andere federale departementen, noch van de Eerste Minister en de federale ministers en staatssecretarissen.

Overheidsopdrachten voor onderhoudswerken bij de Regie der Gebouwen

1 Context

Het Rekenhof heeft een selectie onderzocht van overheidsopdrachten voor onderhoudswerken geplaatst door de Regie der Gebouwen. In het kader van dit onderzoek ging het Rekenhof na of de overheidsopdrachten rechtmatig en overeenkomstig de toen geldende regelgeving⁵⁸ werden geplaatst en uitgevoerd. Bijkomend selecteerde het een tweehonderdtal betalingen aangerekend op geldvoorschotten⁵⁹, voor een totaalbedrag van 0,6 miljoen euro⁶⁰.

Het ging ook na welke maatregelen de Regie nam om tegemoet te komen aan de opmerkingen die het Rekenhof eind 2014 had geformuleerd over het gebrek aan planning voor het onderhoud van de gebouwen⁶¹ en naar het intern beheersingssysteem dat werd opgezet voor de overheidsopdrachten voor onderhoudswerken.

Het Rekenhof stuurde op 19 oktober 2016 een voorontwerp van verslag aan de Regie voor commentaar. Het antwoord van de Regie van 18 november 2016 werd verwerkt in het verslag dat op 21 december 2016 aan de toezichthoudende minister werd verzonden, die antwoordde op 8 februari 2017. Zijn antwoord wordt behandeld in punt 7.

2 Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten

Het Rekenhof selecteerde 39 vastleggingen voor een totaalbedrag van 7,5 miljoen euro uit een overzicht van in 2015 gedane kredietvastleggingen (voor een totaal bedrag van 17 miljoen euro) dat de Regie heeft bezorgd. De 39 onderzochte vastleggingen vallen uiteen in vier categorieën:

- vier bestellingen op stockaanbestedingen geplaatst voor 2015;

⁵⁸ De Overheidsopdrachtenwet 2006 en haar uitvoeringsbesluiten. Vanaf 30 juni 2017 zijn de wet inzake overheidsopdrachten van 17 juni 2016 en haar uitvoeringsbesluiten van toepassing.

⁵⁹ De rekenplichtigen in de buitendiensten van de Regie mogen deze geldvoorschotten gebruiken om bepaalde uitgaven te betalen die:

- betrekking hebben op aangenomen facturen (of documenten die daarvoor kunnen doorgaan, zoals schuldvorderingsverklaringen of betalingsaanvragen);
- ten hoogste 5.500 euro bedragen;
- in één keer betaalbaar zijn;
- in geen enkel verband staan met een overeenkomst voor werken, diensten en leveringen hoger dan voormelde som.

⁶⁰ Tenzij anders vermeld, zijn alle bedragen inclusief btw.

⁶¹ Rekenhof, *Beheer van de vastgoedbehoefte van de Staat door de Regie der Gebouwen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 2014, 45 p., www.rekenhof.be.

- achttien langlopende onderhoudscontracten geplaatst voor 2015;
- veertien in 2015 geplaatste overheidsopdrachten;
- drie financieringsovereenkomsten⁶².

2.1 Bestellingen op stockaanbestedingen

Vier van de vastleggingen betroffen bestellingen op zogenaamde stockaanbestedingen⁶³. Bij deze dossiers werd nagegaan of de bestelling rechtmatig werd geplaatst op de betrokken stockaanbesteding en of de gehanteerde eenheidsprijzen correct waren. Alle onderzochte bestellingen voldeden aan de voorwaarden en een steekproefsgewijze controle van de eenheidsprijzen bracht geen onregelmatigheden aan het licht.

2.2 Langlopende onderhoudscontracten

Achttien vastleggingen betroffen langlopende onderhoudscontracten. Bij deze dossiers werd nagegaan wat de grondslag is voor het vastgelegde bedrag en of dit bedrag teruggebracht kon worden tot het oorspronkelijk gegunde bedrag. Daarnaast werd onderzocht wat de initiële looptijd van de overeenkomst was en of die niet werd overschreden of (onrechtmatig) verlengd.

2.2.1 Grondslag en verhoging van het vastgelegde bedrag

De wijze waarop de Regie het jaarlijks vast te leggen bedrag van deze langlopende onderhoudscontracten bepaalt, is niet uniform: ze gebruikt twee verschillende methodes.

Bij de eerste methode, vastgesteld bij dertien vastleggingen, werd jaar na jaar een forfaitaire verhogingscoëfficiënt van 5 % toegepast op de vorige vastlegging, zonder rekening te houden met de contractuele prijsherzieningscoëfficiënt. Deze werkwijze is niet correct en niet transparant. Een duidelijke historiek van het oorspronkelijk gegunde bedrag tot aan het in 2015 vastgelegde bedrag was niet in de dossiers terug te vinden. Bovendien leidt deze forfaitaire coëfficiënt ertoe dat systematisch te hoge kredieten worden vastgelegd, die vervolgens slechts gedeeltelijk worden vereffend. Bij het afsluiten van de audit midden 2016 was immers maar 51% van het totaalbedrag van deze dertien vastleggingen uit 2015 vereffend. Op sommige vastleggingen was zelfs nog geen enkele factuur vereffend.

Bij de tweede methode, vastgesteld bij vier vastleggingen, werd het contractuele jaarbedrag verhoogd met de verwachte prijsherziening van het komende jaar. Als basis voor deze raming werd de prijsherzieningscoëfficiënt van de laatst ingediende factuur genomen. Die werd vervolgens naar eigen inschatting van de dossierbeheerders licht verhoogd. Met die werkwijze wordt het vast te leggen bedrag realistischer en correcter ingeschat.

Eén vastlegging kon niet worden ingedeeld bij één van beide methodes. Het basisbedrag werd verhoogd met 11 %, zonder dat aangetoond was hoe die verhoging was bepaald.

⁶² Deze financieringsovereenkomsten bleken achteraf geen overheidsopdrachten en vielen derhalve buiten de scope van dit onderzoek.

⁶³ Stockaanbestedingen of bestellingsopdrachten zijn overeenkomsten van werken tegen forfaitaire eenheidsprijzen en vermoedelijke hoeveelheden, waarop, naargelang van de behoeften, deelbestellingen worden geplaatst.

2.2.2 Looptijd van de overeenkomsten

Een aanzienlijk aantal van de achttien onderhoudscontracten heeft een zeer lange looptijd.

Bij acht ervan bedroeg de looptijd van de overeenkomst in de opdrachtdocumenten negen jaar, in vier gevallen tien jaar. In één geval bepaalden de opdrachtdocumenten zelfs dat de opdracht van jaar tot jaar stilzwijgend wordt verlengd.

Dergelijke langlopende overeenkomsten zouden een uitzondering moeten zijn, aangezien ze een inbreuk kunnen betekenen op de fundamentele beginselen van gelijke behandeling en transparantie. Het principe van de mededinging impliceert onder andere dat een aanbestedende overheid zich niet voor een te lange tijd kan verbinden aan één welbepaalde aannemer, leverancier of dienstverlener. Hoewel de redelijke duur van elke opdracht kan afhangen van de concrete omstandigheden, wordt een maximale looptijd van vier jaar in de meeste gevallen als redelijk beschouwd⁶⁴.

Als de Regie van oordeel is dat bepaalde omstandigheden een langere looptijd vereisen, bijvoorbeeld voor technische installaties, moet ze dat in de opdrachtdocumenten behoorlijk motiveren.

2.2.3 Verlenging van de overeenkomst

Naast de problematiek van de te lange looptijd, werden vier onderhoudscontracten laattijdig, onrechtmatig en/of onvoorzien verlengd.

Eén overeenkomst werd, na eerst te zijn stopgezet, een eerste maal laattijdig en een tweede maal stilzwijgend verlengd. Een andere werd alsnog verlengd nadat de Raad van State de gunningsbeslissing had vernietigd, wat door de vernietiging vanzelfsprekend niet mocht. De verlenging van twee overeenkomsten werd laattijdig door één van beide partijen ondertekend, waardoor de prestaties werden uitgevoerd zonder een sluitende contractuele grondslag.

2.3 In 2015 geplaatste overheidsopdrachten

Veertien vastleggingen betroffen overheidsopdrachten die in 2015 werden geplaatst. Bij deze dossiers werd onderzocht of de plaatsing rechtmatig, conform de toepasselijke regelgeving, gebeurde. Dit onderzoek leidde tot een aantal tekortkomingen, waarvan de voornaamste hierna kort worden geduid.

2.3.1 Gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

De Regie had voor het plaatsen van haar overheidsopdrachten de vrije keuze tussen een open of beperkte aanbesteding enerzijds en een open of beperkte offerteaanvraag anderzijds. De onderhandelingsprocedure is daarentegen een uitzonderingsprocedure die enkel mag worden gebruikt in de uitzonderlijke, limitatieve in de wetgeving omschreven gevallen⁶⁵.

Eén opdracht werd zonder mededinging en op basis van hoogdringendheid geplaatst bij onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, zonder dat aan alle voorwaarden voor het gebruik van deze procedure werd voldaan.

⁶⁴ Artikel 37, § 2, van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

⁶⁵ Artikel 26, § 1, van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

2.3.2 Termijn voor de ontvangst van de offertes

Bij een open procedure die niet is onderworpen aan de Europese bekendmakingsvoorschriften bedroeg de minimumtermijn voor de ontvangst van de offertes 36 dagen te rekenen vanaf de datum van verzending van de aankondiging van de opdracht⁶⁶.

In één opdracht bedroeg de termijn voor de ontvangst van de offertes evenwel maar 34 dagen.

2.3.3 Onderzoek van het toegangsrecht

De Regie moet altijd nagaan of een kandidaat of inschrijver zich niet bevindt in een van de uitsluitingsgevallen uit de overheidsopdrachtenregelgeving. Zo moet ze aan de hand van een uittreksel uit het strafregister onderzoeken of de kandidaat of inschrijver niet veroordeeld werd voor deelname aan een criminele organisatie, corruptie, fraude of witwassen van geld⁶⁷.

In negen dossiers keek de Regie deze verplichte uitsluitingsgronden niet na.

2.3.4 Wachttermijn

De aanbestedende overheid moet van rechtswege een wachttermijn naleven om opdrachten te sluiten voor leveringen en diensten die het Europese drempelbedrag voor publicatie overschrijden en voor opdrachten voor werken die de helft van dat bedrag overschrijden. Dat betekent dat de opdracht niet gesloten mag worden voor het verstrijken van vijftien dagen nadat de gemotiveerde beslissing is verzonden. De aanbestedende overheid kan zich beneden deze drempels vrijwillig een wachttermijn opleggen, die ze dan uiteraard moet naleven⁶⁸.

In drie dossiers werd deze vrijwillige wachttermijn niet gerespecteerd, in tegenstelling tot de bepalingen van de opdrachtdocumenten.

3 Betalingen op geldvoorschotten

Het Rekenhof onderzocht ook een selectie van zowat tweehonderd betalingen aangerekend op drie vastleggingen voor geldvoorschotten. Bij deze betalingen werd hoofdzakelijk nagegaan in hoeverre de aankopen in mededinging werden gesteld en of de 'instructie voor de geldvoorschotten (versie 2007)' van de Regie werd nageleefd.

Opgdrachten tot 8.500 euro exclusief btw konden worden gesloten met een aanvaarde factuur, waarbij de factuur als bewijs van sluiting geldt. Niettemin wijst het Rekenhof op de toepasselijkheid van het mededingingsbeginsel op die opdrachten⁶⁹. Waar mogelijk moet de Regie dan ook verschillende potentiële aannemers raadplegen, een objectieve keuze maken en die kunnen verantwoorden.

Bij 165 betalingen op geldvoorschotten werd echter geen beroep gedaan op de mededinging. In 29 gevallen bevatte het dossier zelfs geen enkele offerte. De Regie motiveerde in de dossierstukken het gebrek aan mededinging als volgt:

⁶⁶ Artikel 48 van het KB Plaatsing.

⁶⁷ Artikelen 58 en 61 van het KB Plaatsing.

⁶⁸ Artikelen 11, eerste lid, en artikel 30 van de Rechtsbeschermingswet.

⁶⁹ Artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

- dringende omstandigheden (119 betalingen);
- monopolie van de onderhoudsfirma (19 betalingen);
- niet gemotiveerd of niet uit de documenten af te leiden (27 betalingen).

Verder stelde het Rekenhof vast dat in vier gevallen⁷⁰ de betaling werd gesplitst om de drempel van 5.500 euro exclusief btw (om de geldvoorschotten te kunnen gebruiken) of 8.500 euro exclusief btw (om de opdracht met een aanvaarde factuur te kunnen sluiten) niet te overschrijden⁷¹.

Ten slotte merkt het Rekenhof op dat bij 151 betalingen de factuur niet de data vermeldt waarop de prestaties werden geleverd, wat nochtans vereist wordt door voormelde instructie.

De Regie voert in haar antwoord aan dat ze de opdrachten die werden betaald via geldvoorschotten, wel degelijk in mededinging stelt. Ze verwijst hierbij naar haar juridische handleiding *Free Market* die bepaalt dat voor alle opdrachten met een waarde van 1 euro exclusief btw tot 31.000 euro exclusief btw een publicatie op de website *Free Market* moet gebeuren, waardoor de opdracht openstaat voor alle geïnteresseerde aannemers. De handleiding bepaalt ook dat *Free Market* niet hoeft te worden gebruikt ‘in werkelijk hoogdringende gevallen te wijten aan onvoorziene omstandigheden of overmacht’ en dat deze hoogdringendheid ‘steeds aan externe omstandigheden moet te wijten zijn en niet aan het niet of te laat handelen van de diensten van de Regie der Gebouwen zelf’.

Uit het onderzoek bleek echter dat méér dan de helft van de onderzochte opdrachten die via geldvoorschotten werden betaald, niet via de *Free Market* in mededinging werden gesteld, en dat dit zeer vaak wordt verantwoord door het inroepen van de hoogdringendheid, die deze uitzondering toelaat. Dat doet afbreuk aan het uitzonderlijke karakter van de procedure voor hoogdringendheid.

4 Opvolging van de aanbevelingen voor de planning en opvolging van de onderhoudswerken

Het Rekenhof heeft de Regie ook gevraagd welke maatregelen ze heeft genomen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen die het Rekenhof eind 2014 geformuleerd had⁷². Het Rekenhof stelde toen vast dat er geen planning voor het onderhoud van de gebouwen bestond. Het beval aan een gecentraliseerd informatiesysteem tot stand te brengen over de onderhouds- of herstellingswerken die op vraag van de klant moeten worden uitgevoerd, alsook over de investeringen en de onderhoudswerken die op initiatief van de Regie moeten worden gerealiseerd in het kader van een proactief beheer.

Het Rekenhof stelde vast dat de Regie weliswaar over een aantal applicaties en licenties beschikt waarmee ze de onderhoudswerken kan registreren en opvolgen, maar dat een proactieve onderhoudsstrategie- en programma einde 2016 nog altijd ontbrak.

⁷⁰ Deze vier gevallen hadden betrekking op twaalf betalingen op geldvoorschotten.

⁷¹ Artikel 105, § 1, 4° juncto artikel 103, § 3 laatste lid, van het KB Plaatsing.

⁷² Rekenhof, ‘Rekening van uitvoering van de begroting’, 172^e Boek, Volume I, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, oktober 2015, p. 93, www.rekenhof.be.

5 Systeem van interne beheersing voor overheidsopdrachten voor onderhoudswerken

Het Rekenhof stelde eind 2014 ook vast dat de interne beheersing ontoereikend was en beval aan meer middelen toe te wijzen aan de uitbouw ervan volgens het COSO-model en aan de organisatie van activiteiten van interne beheersing⁷³.

Het Rekenhof vroeg in dit onderzoek de Regie naar het interne beheersingssysteem dat ze heeft opgezet voor de overheidsopdrachten voor onderhoudswerken. De Regie gaf een stand van zaken van de actieplannen die in 2014 werden uitgewerkt in het kader van risico 6 'het gebrek aan onderhoud van de gebouwen', risico 10 'fraude' en risico 12 'het ontbreken van een aankoopbeleid' van PRisMIC⁷⁴.

Betreffende het risico 6 'het gebrek aan onderhoud van de gebouwen' was bij het afsluiten van dit onderzoek (eind 2016) geen enkel van de zes actiepunten in uitvoering, gevalideerd of operationeel. Twee actiepunten bevinden zich in de conceptuele fase, terwijl de overige nog niet werden gestart.

Betreffende het risico 10 'fraude' waren twee van de vijf actiepunten die betrekking hebben op het plaatsen van overheidsopdrachten goedgekeurd en operationeel, en was één actiepunt in uitvoering. De Regie is zich evenwel bewust van het frauderisico en levert inspanningen om het te beheersen. De implementatie van deze beheersmaatregelen zal evenwel gepaard moeten gaan met het verder uitbouwen en in stand houden van het internebeheersingssysteem, een interne audit en een integriteitsbeleid.

Betreffende het risico 12 'het ontbreken van een aankoopbeleid' was bij het afsluiten van het onderzoek het merendeel van de actiepunten in uitvoering. Het Rekenhof beveelt op dit punt de samenstelling aan van een expertisegroep die zijn kennis ter beschikking stelt van de aankopers. De Regie heeft immers geen centrale, gespecialiseerde cel die de overheidsopdrachtenprocedures begeleidt, opvolgt en/of goedkeurt. Wel kan een beroep worden gedaan op de juridische dienst als dit nodig is. Een dergelijke cel is aangewezen gezien het volume, de materialiteit en de complexiteit van de opdrachten en het belang ervan voor de realisatie van de doelstellingen van de Regie.

6 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar de rechtmatige plaatsing van overheidsopdrachten voor onderhoudswerken bracht een aantal tekortkomingen aan het licht. Om de overheidsopdrachtenregelgeving strikter toe te passen moet de Regie:

- opdrachten alleen maar plaatsen bij een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking als aan alle wettelijke toepassingsvoorwaarden is voldaan;
- de looptijd van de overeenkomsten beperken tot vier jaar of in de opdrachtdocumenten motiveren welke bijzondere omstandigheden een langere looptijd vereisen;

⁷³ Rekenhof, *Beheer van de vastgoedbehoeften van de Staat door de Regie der Gebouwen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 2014, p. 12-21, www.rekenhof.be.

⁷⁴ PRISMIC (*Project Risk Management and Internal Control*) is een intern instrument van de Regie voor risicobeheer en interne controle. Een top-13 van belangrijkste risico's, die prioritair dienen te worden weggewerkt, werd in het kader van dit project opgesteld.

- de minimumtermijn voor de ontvangst van de offertes correct berekenen en naleven;
- de bepalingen over het toegangsrecht naleven en steeds zowel de (verplichte) uitsluitingsgronden als de impliciete of expliciete verklaring op erewoord onderzoeken;
- de bepalingen over de wachttermijn strikt naleven;
- de verlenging van opdrachten tijdig en binnen de wettelijke en contractuele mogelijkheden afhandelen;
- het jaarlijks vast te leggen bedrag van de langlopende overeenkomsten berekenen aan de hand van de contractueel bepaalde prijsherzieningscoëfficiënt.

Het Rekenhof benadrukt verder dat het mededingingsbeginsel van toepassing is op alle overheidsopdrachten, ongeacht hun gunningswijze. Ook voor opdrachten die worden gesloten met een aangenomen factuur moet de Regie, waar mogelijk, verschillende potentiële deelnemers raadplegen, een objectieve keuze maken en die kunnen verantwoorden. Betalingen mogen niet bewust worden gesplitst om opdrachten te kunnen sluiten met een aanvaarde factuur of het stelsel van de geldvoorschotten te kunnen gebruiken.

De Regie heeft een aantal applicaties waarmee ze de onderhoudswerken kan registreren en opvolgen, maar een proactieve onderhoudsstrategie- en programma ontbreekt nog steeds.

Ten slotte blijft de interne beheersing bij de Regie onvoldoende uitgewerkt.

7 Antwoord van de toezichhoudende minister

In zijn brief van 8 februari 2017 deelde de minister mee dat in zijn algemene beleidsnota van 2017 over de Regie der Gebouwen een paragraaf “Facility” is opgenomen waarin wordt belicht dat de Regie verder zal blijven werken aan een *Facility Management Information System*. Nieuwe modules van dit systeem moeten onder andere een verbeterd preventief onderhoud van de gebouwen mogelijk maken.

Hij wees er verder op dat, wat betreft de urgentie om een opdracht niet via *Free Market* bekend te maken, de Regie heel vaak geconfronteerd wordt met kleine maar dringende herstellingen die niet kunnen wachten op een publicatie in *Free Market* maar waarvoor een onmiddellijke actie noodzakelijk is.

Rechtmatigheidsonderzoek overheidsopdrachten bij Fedasil

1 Context

Het Rekenhof heeft twintig overheidsopdrachten onderzocht die in 2016 en 2017 werden geplaatst door het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (hierna Fedasil). De opdrachten hadden een totale waarde van 283,67 miljoen euro en werden geselecteerd uit een overzichtslijst van aankopen⁷⁵ die Fedasil aan het Rekenhof had bezorgd.

Het Rekenhof ging na of Fedasil de overheidsopdrachten rechtmatig en overeenkomstig de toen geldende regelgeving⁷⁶ plaatste en uitvoerde. Naast dit rechtmatigheidsonderzoek werd Fedasil ook gevraagd een overzicht te geven van de interne beheersingsmaatregelen voor de aankoopcyclus.

Het Rekenhof stuurde op 8 november 2017 een ontwerpverslag aan Fedasil en aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie voor commentaar. Het antwoord van de instelling van 18 december 2017 werd verwerkt in dit artikel. De staatssecretaris verstreekte geen repliek op het ontwerpverslag.

2 Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten

De vaststellingen hierna zijn gestructureerd volgens de chronologie van een aantal belangrijke stappen van de plaatsingsprocedure. Van de twintig opdrachten werden er vier met hoogdringendheid geplaatst. Vanwege hun specifieke karakter worden ze in een afzonderlijk punt 2.7 behandeld.

2.1 Mededinging

Een eerste stap in de plaatsingsprocedure is het in mededinging stellen van de opdracht. Dat gebeurt door de voorafgaande aankondiging van de opdracht of, bij onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking, via de raadpleging van meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners. Het Rekenhof stelde hier meerdere tekortkomingen vast.

2.1.1 Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

Zoals vermeld, wordt het beginsel van de mededinging in principe toegepast door de opdracht aan te kondigen. Bij een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is een aankondiging niet vereist. Niettemin moet de aanbestedende overheid, zo mogelijk, meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners raadplegen⁷⁷. De mededinging wordt dus niet volledig uitgesloten, behalve in een paar specifieke gevallen waar deze raadpleging de facto niet mogelijk is. De onderhandelingsprocedure is, onder andere door de beperktere

⁷⁵ Deze overzichtslijst was echter niet volledig door het ontbreken van een opvolgingssysteem.

⁷⁶ Overheidsopdrachtenwet 2006 en haar uitvoeringsbesluiten.

⁷⁷ Artikel 26, § 1, van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

mededinging, een uitzonderingsprocedure die alleen in de gevallen die de Overheidsopdrachtenwet opsomt, mag worden gebruikt.

Fedasil plaatste één opdracht onterecht bij onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. De wettelijke voorwaarden voor de uitzonderingsgrond die Fedasil aanvoerde, waren, onder meer door een substantiële wijziging van de vermoedelijke hoeveelheden, niet vervuld⁷⁸.

Bij een andere opdracht geplaatst bij onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, werd nagelaten verschillende ondernemers te raadplegen. De opdracht werd zonder enige mededinging opnieuw geplaatst bij de al aanwezige dienstverlener⁷⁹.

2.1.2 Minimumtermijn voor de ontvangst van de offertes

In één dossier was de minimumtermijn voor de ontvangst van de offertes te kort. Bij opdrachten geplaatst bij vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met bekendmaking, bedraagt de minimumtermijn voor ontvangst van de offertes 22 dagen vanaf de verzending van aankondiging van opdracht⁸⁰. Bij de betrokken opdracht bedroeg de indieningstermijn maar 21 dagen.

2.2 Toegangsrecht

Een volgende stap in de plaatsingsprocedure is het onderzoek van het toegangsrecht. Daarbij moet de aanbestedende overheid nagaan of de kandidaat of inschrijver zich niet bevindt in een van de uitsluitingsgevallen uit de overheidsopdrachtenregelgeving, waardoor hij moet worden uitgesloten⁸¹. Zo moet de aanbestedende overheid aan de hand van een uittreksel uit het strafregister onderzoeken of de kandidaat of inschrijver niet veroordeeld werd voor deelname aan een criminele organisatie, corruptie, fraude of witwassen van geld⁸².

Bij twaalf opdrachten bleek niet uit de voorgelegde dossierstukken dat Fedasil de verplichte uitsluitingsgronden daadwerkelijk heeft onderzocht. In al deze gevallen ging Fedasil dus niet volledig na of de betrokken kandidaat of inschrijver moest worden uitgesloten.

2.3 Kwalitatieve selectie

Bij de kwalitatieve selectie gaat de aanbestedende overheid aan de hand van financiële, economische of technische criteria of criteria over beroepsbekwaamheid na of de kandidaat of inschrijver geschikt is om de opdracht uit te voeren. De kwalitatieve selectiecriteria en het vereiste niveau ervan moeten worden gepreciseerd, verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Bij open procedures en de vereenvoudigde onderhandelingsprocedures met bekendmaking moet een minimaal niveau worden

⁷⁸ Artikel 26, § 1, 1^o, e), van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

⁷⁹ Volgens Fedasil was dit noodzakelijk om de continuïteit van de dienstverlening te kunnen verzekeren, hoewel de opdracht eerder al vier maal voor kortere periodes was verlengd, zonder dat Fedasil een nieuwe opdracht had opgestart.

⁸⁰ Artikel 48, tweede lid, van het KB Plaatsing.

⁸¹ Artikel 58, § 1, 1^o, van het KB Plaatsing bepaalt dat de aanbestedende overheid overgaat tot de selectie van de kandidaten of inschrijvers in de mate dat de noodzakelijke inlichtingen en documenten aantonen dat ze voldoen aan de in de artikelen 61 tot 66 omschreven bepalingen betreffende het toegangsrecht tot de opdracht.

⁸² Artikel 61, § 1 en § 3, 1^o, van het KB Plaatsing.

opgelegd⁸³. Het ontbreken van een minimaal niveau is een onwettigheid die kan leiden tot de schorsing of de vernietiging van de gunningsbeslissing door de Raad van State.

Fedasil plaatste één opdracht bij open offerteaanvraag zonder het vereiste minimale niveau van een selectie criterium te preciseren.

2.4 Onderzoek offertes en gunning

Een volgende stap in de plaatsingsprocedure is het onderzoek van de offertes en de gunning van de opdracht. Daarbij is het onder meer van belang dat de opdracht gesloten wordt binnen de gestelde verbintenistermijn van de offerte, tenzij vooraf aan de medecontractant een verlenging werd gevraagd⁸⁴. Eén opdracht werd gesloten na de oorspronkelijke, niet-verlengde verbintenistermijn.

2.5 Motiverings- en informatieverplichtingen

Na het onderzoek van de offertes en de gunning van de opdracht moet de genomen beslissing worden gemotiveerd en meegedeeld aan de kandidaten en inschrijvers. In één opdracht werd de gemotiveerde beslissing te laat aan de betrokken inschrijvers meegedeeld.

De wetgeving bepaalt ook dat als een aanbestedende overheid besluit af te zien van de opdracht en, in voorkomend geval, een nieuwe opdracht uit te schrijven, ze die gemotiveerde beslissing onmiddellijk meedeelt aan de betrokken kandidaten, deelnemers en inschrijvers⁸⁵. Op 14 april 2016 besliste Fedasil een opdracht niet te gunnen, maar deze informatie werd pas begin juli 2016 meegedeeld aan de betrokken inschrijvers.

2.6 Uitvoering van de opdracht

2.6.1 Nazicht en oplevering van gepresteerde diensten en leveringen

Het bijzonder bestek van meerdere dossiers bepaalt dat de voorlopige oplevering plaatsheeft op het ogenblik dat de factuur voor “akkoord tot betaling” wordt getekend door de leidend ambtenaar of zijn afgevaardigde. In vijf opdrachten bleek uit een steekproefsgewijs onderzoek van een aantal facturen dat deze bepaling niet altijd werd nageleefd. De facturen waren niet allemaal ondertekend.

2.6.2 Inhoudingsplicht en hoofdelijke aansprakelijkheid voor sociale en fiscale schulden

In een aantal fraudegevoelige dienstensectoren (bewakings- en toezichtdiensten, vleesverwerkingsdiensten...⁸⁶) en voor ‘werken in onroerende staat’ bestaat er een

⁸³ Artikel 58, § 1, 2°, van het KB Plaatsing.

⁸⁴ Artikel 57 van het KB Plaatsing.

⁸⁵ Artikel 9 van de Rechtsbeschermingswet.

⁸⁶ Rekenhof, *Fraudebestrijding in de sectoren bouw, vlees en bewaking. Invoering door de FOD Financiën van de wettelijke regeling inzake inhouding op factuur en hoofdelijke aansprakelijkheid*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2017, 48p., www.rekenhof.be.

inhoudingsplicht⁸⁷ en een hoofdelijke aansprakelijkheid⁸⁸ van de opdrachtgevers en aannemers voor de fiscale en sociale schulden van hun medecontractant⁸⁹.

Fedasil liet bij de betaling van de facturen van de verschillende bewakingsopdrachten na online te controleren of de dienstverlener fiscale of sociale schulden had, die Fedasil dus had moeten inhouden op de facturen. Gezien de mogelijke sancties en eventuele hoofdelijke aansprakelijkheid, vormde dat een financieel risico voor de instelling.

2.7 Vaststellingen bij de opdrachten met hoogdringendheid geplaatst om het hoofd te bieden aan de asielcrisis

Vier van de twintig geselecteerde opdrachten, voor een totaalbedrag van 208,2 miljoen euro, werden met hoogdringendheid geplaatst om het hoofd te bieden aan de asielcrisis. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van deze opdrachten, vroeg het Rekenhof tijdens het dossieronderzoek ook informatie over drie oorspronkelijk niet-geselecteerde dossiers. Twee van de zeven geselecteerde opdrachten werden gestart, maar uiteindelijk niet gegund, zodat in totaal vijf opdrachten werden onderzocht.

Het Rekenhof ondervond in de eerste plaats aanzienlijke moeilijkheden om volledige, overzichtelijke en duidelijk gestructureerde dossiers te krijgen over deze opdrachten. Verschillende belangrijke procedurestappen waren niet of niet afdoende gemotiveerd en gedocumenteerd, vermoedelijk door de hoogdringendheid waarmee deze opdrachten moesten worden geplaatst. Daardoor was het niet mogelijk een degelijk en volledig rechtmatigheidsonderzoek te voeren.

Niettemin heeft het Rekenhof begrip voor de moeilijke omstandigheden en tijdsdruk waarin deze opdrachten moesten worden geplaatst, wenst het toch te wijzen op een aantal belangrijke tekortkomingen in de vijf opdrachten.

2.7.1 Gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

De Europese Commissie verduidelijkte in haar mededeling van 9 september 2015 hoe de regels voor overheidsopdrachten moeten worden geïnterpreteerd in het kader van de asielcrisis⁹⁰. De Europese Commissie benadrukte daarbij dat de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking wegens dwingende spoed maar in uitzonderlijke gevallen mag worden toegepast, dat daarbij aan alle toepassingsvoorwaarden moet worden voldaan en dat deze voorwaarden restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Bij de beoordeling van elk

⁸⁷ Kort gesteld komt het hierop neer dat wanneer een aanbestedende overheid een betaling uitvoert aan een onderneming die sociale of fiscale schulden heeft, ze hierop een percentage moet inhouden en aan de RSZ of belastingadministratie doorstorten. Het niet uitvoeren van deze inhoudingsplicht kan worden bestraft.

⁸⁸ Een aanbestedende overheid die een beroep doet op een opdrachtnemer die sociale of fiscale schulden had op het ogenblik van de sluiting van de opdracht kan hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor de sociale of fiscale schulden van die opdrachtnemer.

⁸⁹ De omzendbrief van 22 juli 2014 geeft een overzicht van verschillende maatregelen die de federale regering nam om diverse vormen van diverse sociale en fiscale fraude tegen te gaan en erop toe te zien dat ze aansluiten bij de wetgeving overheidsopdrachten (omzendbrief van de federale overheidsdienst van de Kanselarij van de Eerste Minister van 22 juli 2014 – Omzendbrief overheidsopdrachten – Hoofdelijke aansprakelijkheid voor loonschulden van een opdrachtnemer of onderaannemer – Hoofdelijke aansprakelijkheid voor de loonschulden van een opdrachtnemer of onderaannemer die illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt – Uitbreiding van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor fiscale en sociale schulden naar bepaalde fraudegevoelige sectoren).

⁹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de regels inzake overheidsopdrachten in verband met de huidige asielcrisis, 9 september 2015, COM(2015) 454 final.

geval moet, volgens de Europese Commissie, aan elk van de volgende voorwaarden worden voldaan:

- a) **Gebeurtenissen die de aanbestedende diensten niet kon voorzien.**
De Europese Commissie aanvaardt dat de aanzienlijke stijging van het aantal asielzoekers in relatief korte tijd een gebeurtenis vormt die niet kon worden voorzien.
- b) **Dwingende spoed die het in acht nemen van de algemene termijnen onmogelijk maakt.**
In drie van de vijf opdrachten is de doorlooptijd vanaf de start van de procedure tot de gunning van de opdracht relatief kort, waardoor aan deze voorwaarde is voldaan. In twee opdrachten met een langere doorlooptijd kan echter aangevoerd worden dat binnen dezelfde termijnen een open of beperkte procedure kon worden geplaatst, en dat de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking dus onterecht gebruikt werd.
- c) **Oorzakelijk verband tussen de onvoorziene gebeurtenissen en de dwingende spoed.**
Volgens de Europese Commissie kan niet worden getwijfeld aan het oorzakelijk verband tussen het toegenomen aantal asielzoekers en de noodzaak om op zeer korte termijn in hun behoeften te voorzien.
- d) **Voor zover strikt noodzakelijk.**
Het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is slechts mogelijk 'voor zover strikt noodzakelijk'. Volgens de Europese Commissie 'wordt hiermee slechts de periode overbrugd tot er stabielere oplossingen kunnen worden gevonden, zoals een raamcontract voor leveringen en diensten dat via de gewone procedure (met inbegrip van de versnelde procedure) wordt geplaatst'. De overeenkomsten die geplaatst worden bij onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking moeten dus een beperkte duur hebben. Ze mogen in principe niet langer duren dan de tijd die Fedasil nodig heeft om de noodsituatie onmiddellijk het hoofd te bieden en een opdracht te plaatsen bij open of beperkte procedure.

De vijf onderzochte overeenkomsten kenden allemaal een duurtijd van (maximaal) vier jaar. Daardoor is aan deze voorwaarde geenszins voldaan.

Aangezien niet cumulatief aan alle voorwaarden werd voldaan om de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking te gebruiken, maakte Fedasil in de vijf onderzochte opdrachten dus onterecht gebruik van deze uitzonderingsprocedure.

2.7.2 Geen onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden

Zoals al vermeld in punt 2.2, moet de aanbestedende overheid altijd onderzoeken of de inschrijver niet moet worden uitgesloten van de procedure.

In geen enkel van de vijf dossiers blijkt uit de dossierstukken dat Fedasil de correctheid van de impliciete of expliciete verklaring op erewoord heeft onderzocht.

2.7.3 Gebrekkig onderzoek van de selectiecriteria

Fedasil moet de kandidaten en inschrijvers selecteren die voldoen aan de gestelde kwalitatieve selectiecriteria. De gemotiveerde beslissing moet de juridische en feitelijke motieven van die beslissing bevatten⁹¹.

Bij vier van de vijf dossiers ontbraken de selectiecriteria, waren ze onduidelijk geformuleerd of vertoonden het onderzoek en de motivering ervan ernstige gebreken.

2.7.4 Niet-transparante inhoudelijke beoordeling van de offertes

De inhoudelijke beoordeling van de offertes van de vijf gegunde dossiers kenmerkt zich door een gebrek aan transparantie. Zoals al vermeld, ondervond het Rekenhof moeilijkheden om volledige, overzichtelijke en duidelijk gestructureerde dossiers te krijgen over deze opdrachten. Verschillende belangrijke procedurestappen, waaronder de inhoudelijke beoordeling van de offertes, werden niet of niet afdoende gemotiveerd en gedocumenteerd. Daardoor kon het Rekenhof geen degelijk rechtmatigheidsonderzoek voeren. Niettemin kan het besluiten dat de inhoudelijke en technische beoordeling van de offertes niet transparant was en ernstige gebreken vertoonde.

2.7.5 Niet voldaan aan de bekendmakings- en informatieverplichtingen

Fedasil heeft, bij opdrachten die de Europese drempelbedragen bereiken, onmiddellijk na het nemen van de gemotiveerde beslissing volgende informatieverplichtingen⁹²:

- aan elke niet-geselecteerde inschrijver de motieven voor zijn niet-selectie meedelen in de vorm van een uittreksel van de gemotiveerde beslissing;
- aan elke inschrijver van wie de offerte onregelmatig is bevonden, de motieven voor de wering meedelen in de vorm van een uittreksel van de gemotiveerde beslissing;
- aan elke inschrijver van wie de offerte niet is gekozen en aan de gekozen inschrijver, de gemotiveerde beslissing toezenden.

Fedasil moet bovendien voor iedere opdracht die wordt gesloten, ook na een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, en waarvan de geraamde waarde de Europese drempelbedragen bereikt, een aankondiging van gegunde opdracht opmaken. Deze aankondiging moet binnen 48 dagen na de sluiting van de opdracht verstuurd worden naar het Publicatieblad van de Europese Unie en naar het Bulletin der Aanbestedingen⁹³.

In drie van de vijf dossiers werd niet voldaan aan de informatieverplichtingen en in geen enkel dossier werd een aankondiging van gegunde opdracht gepubliceerd.

2.7.6 Reactie van Fedasil

Fedasil sluit zich aan bij de analyse van het Rekenhof, maar benadrukt de bijzondere, hoogdringende context waarin deze opdrachten werden geplaatst. Er was in de eerst plaats de politieke wil om zo snel mogelijk het hoofd te bieden aan het tekort aan opvangplaatsen. Bovendien konden de omvang en duurtijd van de asielcrisis niet worden voorspeld.

⁹¹ Artikel 5, 6°, van de Rechtsbeschermingswet bepaalt dat de gemotiveerde beslissing "de namen van de al dan niet geselecteerde kandidaten of inschrijvers en de juridische en feitelijke motieven" voor de beslissingen die daarop betrekking hebben, bevat.

⁹² Artikel 8, § 1, van de Rechtsbeschermingswet.

⁹³ Artikel 38, § 1, van het KB Plaatsing.

De uitdaging van Fedasil was dus drievoudig: (1) de politieke beslissingen uitvoeren, (2) economische operatoren aantrekken voor de opvang van asielzoekers, en (3) de overheidsopdrachtenregelgeving naleven.

Fedasil wijst erop dat ze over onvoldoende middelen beschikte om de grondige en gedocumenteerde analyse van de verschillende voorstellen te doen die in deze aankoopprocedures noodzakelijk is, zeker gezien de korte termijn waarin die analyse moest gebeuren. Ook het gebrek aan ervaring met dergelijke hoogdringende procedures en de onmogelijkheid om op korte termijn bijkomende kennis over overheidsopdrachten te vergaren, heeft de kwaliteit van de gevoerde procedures nadelig beïnvloed.

3 Interne beheersingsmaatregelen

Bij de controle van de rekeningen 2014 en 2015 van Fedasil onderzocht het Rekenhof de rechtmatige plaatsing van een beperkte selectie van overheidsopdrachten. Daarbij vestigde het Rekenhof onder meer de aandacht op het zeer grote volume opdrachten gesloten met een aanvaarde factuur (aankopen voor een bedrag tot 8.500 euro exclusief btw). Het beval aan een integraal aankoopbeleid uit te werken dat de verschillende centra en hun behoeften overkoepelt en de volledige procedure omvat, van behoeftebepaling tot oplevering.

De dienst Overheidsopdrachten van Fedasil heeft sinds februari 2017 een nieuw diensthoofd en werd in de loop van 2017 verder versterkt. Een positieve evolutie is sindsdien merkbaar. Er werden concrete doelstellingen geformuleerd en initiatieven opgestart. Zo worden eventuele globale behoeften geïdentificeerd, een centraal register van overheidsopdrachten aangelegd, een deontologische code opgemaakt en opleidingen over overheidsopdrachten georganiseerd.

Daarmee komt Fedasil alvast tegemoet aan de bij de controle van de rekeningen 2014 en 2015 gedane aanbeveling om een geïntegreerd aankoopbeleid uit te werken en beoogt het op termijn een beter intern beheersingssysteem op te zetten.

4 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar de rechtmatige plaatsing en uitvoering door Fedasil van een selectie van twintig overheidsopdrachten bracht een aantal tekortkomingen aan het licht. Het Rekenhof maakt een onderscheid tussen de opdrachten die met hoogdringendheid werden geplaatst om het hoofd te bieden aan de asielcrisis en de overige dossiers.

Voor die laatste beveelt het Rekenhof het volgende aan:

- Fedasil mag de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking alleen gebruiken in de gevallen die de Overheidsopdrachtenwet limitatief omschrijft en die bovendien strikt en beperkend moeten worden geïnterpreteerd. Het gebruik van die procedure sluit de mededinging bovendien niet uit: waar mogelijk moeten verschillende aannemers, leveranciers of dienstverleners geraadpleegd worden.
- De bepalingen over het toegangsrecht moeten nauwgezet worden nageleefd. Fedasil moet altijd zowel de verplichte uitsluitingsgronden als de echtheid van de verklaring op erewoord onderzoeken.
- Fedasil moet zorgvuldiger waken over het correcte verloop van de selectieprocedure.

- Fedasil moet zijn interne processen aanpassen, zodat een daadwerkelijke oplevering van de werken, leveringen en diensten gebeurt en hierbij effectief wordt nagekeken of wat wordt gefactureerd, overeenstemt met wat werd besteld, geleverd of gepresteerd.
- Fedasil moet bij de betaling van de facturen nagaan of er een inhoudingsplicht is voor fiscale of sociale schulden van de opdrachtnemer. Fedasil liet dat na bij de betaling van verschillende bewakingsopdrachten, wat gezien de mogelijke sancties en de eventuele hoofdelijke aansprakelijkheid een financieel risico vormt.

Met betrekking tot de vijf opdrachten die met hoogdringendheid werden geplaatst om het hoofd te bieden aan de asielcrisis, stelt het Rekenhof allereerst vast dat het moeilijk was om volledige, overzichtelijke en gestructureerde dossiers te verkrijgen. Hoewel het Rekenhof begrip heeft voor de moeilijke omstandigheden en tijdsdruk waarin deze opdrachten moesten worden geplaatst, wijst het toch op een aantal belangrijke tekortkomingen:

- De toepassingsvoorwaarden om deze opdrachten te kunnen plaatsen bij onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking wegens dwingende spoed waren niet vervuld. Fedasil maakte in de vijf onderzochte dossiers onterecht gebruik van deze door de Europese Commissie toegestane uitzonderingsprocedure.
- In geen enkel dossier blijkt uit de documenten dat Fedasil de correctheid van de impliciete of expliciete verklaring op erewoord heeft onderzocht.
- Bij vier van de vijf dossiers vertoonde het onderzoek van de kwalitatieve selectie of de motivering van de selectiebeslissing tekortkomingen.
- De inhoudelijke beoordeling van de offertes in deze dossiers was niet transparant en vertoonde in een aantal gevallen zelfs ernstige gebreken.
- In drie van de vijf dossiers werd niet voldaan aan de informatieverplichtingen en in geen enkel dossier werd een aankondiging van gegunde opdracht gepubliceerd.

Fedasil moet onderzoeken welke maatregelen zijn dienst Overheidsopdrachten kan treffen om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op een eventuele volgende asielcrisis. Het opmaken van een draaiboek met een beschrijving van de verschillende processen en verantwoordelijkheden bij de hoogdringende plaatsing van dergelijke complexe opdrachten kan daarbij nuttig zijn.

Overheidsopdrachten en interne beheersing van de aankopen bij het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten en bij de Centrale Dienst voor Sociale en Culturele Actie van Defensie

1 Context

Het Rekenhof heeft een selectie van overheidsopdrachten onderzocht die in 2014, 2015 en 2016 werden geplaatst door het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (hierna het FAGG) en de Centrale Dienst voor Sociale en Culturele Actie van Defensie (hierna de CDSCA). Het ging na of de overheidsopdrachten rechtmatig en overeenkomstig de regelgeving werden geplaatst en uitgevoerd. Het ging ook na welke maatregelen deze instellingen troffen voor de interne beheersing van hun aankopen en om fraude en eventuele corruptie te bestrijden.

Het Rekenhof stuurde op 13 december 2017 en 17 januari 2018 een ontwerpverslag voor commentaar aan de leidend ambtenaren van de instellingen, met kopie ter informatie aan de toezichthoudende ministers van Volksgezondheid en Defensie. Enkel de leidend ambtenaar en de toezichthoudende minister van de CDSCA verstrekten een antwoord, dat in punt 5 wordt behandeld.

2 Vaststellingen

Het Rekenhof wijst er allereerst op dat noch het FAGG, noch de CDSCA een gestructureerde overzichtstabel van al hun overheidsopdrachten konden bezorgen. Ze hebben wel gedetailleerde overzichten van facturen per overeenkomst en/of per jaar (2014, 2015 en 2016) voorgelegd.

Op basis van de ontvangen informatie selecteerde het Rekenhof bij het FAGG 20 dossiers en bij de CDSCA 35 dossiers⁹⁴. Omdat de instellingen geen gestructureerde overzichten bezorgd hadden, kan het Rekenhof niet met zekerheid het totaalbedrag van de geselecteerde opdrachten bepalen, mede omdat voor langlopende opdrachten soms enkel de oorspronkelijke raming bekend was.

⁹⁴ De dossiers werden geselecteerd op basis van het voorwerp en het (geraamde indicatieve) financieel belang van de opdracht.

De vaststellingen zijn gestructureerd volgens de chronologie van de belangrijke stappen van de plaatsingsprocedure.

Op voorhand moet echter worden opgemerkt dat in zes dossiers van het FAGG meerdere relevante documenten ontbraken, wat het onderzoek gevoelig heeft bemoeilijkt en vertraagd.

2.1 Mededinging

Een eerste stap in de plaatsingsprocedure is het in mededinging stellen van de opdracht⁹⁵. Dat gebeurt door de voorafgaande aankondiging van de opdracht of, bij onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking, via de raadpleging van meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners.

Het Rekenhof stelde vast dat in twee dossiers van het FAGG niet duidelijk was aangetoond of er effectief een beroep op de mededinging had plaatsgevonden.

Bij CDSCA werd in zes dossiers een overeenkomst gesloten zonder enige mededinging, met andere woorden buiten de overheidsopdrachtenregelgeving om.

Het Rekenhof wijst erop dat een overheidsopdracht rechtstreeks en zonder enige vorm van mededinging toewijzen, een ernstige miskenning inhoudt van de basisbeginselen van de overheidsopdrachtenregelgeving, met name non-discriminatie, gelijke behandeling en transparantie⁹⁶. Bovendien is er een duidelijke trend in de Belgische rechtspraak waarbij overeenkomsten die werden gesloten met miskenning van de overheidsopdrachtenregelgeving, met name als de mededinging en bijgevolg het gelijkheidsbeginsel werden miskend, strijdig worden geacht met de openbare orde en daarom absoluut nietig zijn⁹⁷.

2.2 Looptijd van de opdracht

Het principe van de mededinging⁹⁸, een basisbeginsel van de overheidsopdrachtenregelgeving, impliceert ook dat een aanbestedende overheid zich niet voor een te lange tijd kan verbinden aan een bepaalde aannemer, leverancier of dienstverlener. Hoewel de redelijke duur van elke opdracht afhankelijk zal zijn van de

⁹⁵ Artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

⁹⁶ Zie artikel 5 van de Overheidsopdrachtenwet 2006. Artikel 18 van de Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG stelt als aanbestedingsbeginselen gelijkheid, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit voorop. Zie ook FLAMEY, P. en DE KONINCK, C., "Overheidsopdrachten. Algemeen deel", in *APR*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017, nr. 101.

⁹⁷ Zie voetnoot 11 en DE KONINCK, C. en FLAMEY, P., *De uitvoering van overheidsopdrachten. Artikelsgewijze commentaar van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken*, Mechelen, Kluwer, 2014, pp. 583-616.

⁹⁸ Artikel 1, § 1, 1^o lid, van de Overheidsopdrachtenwet 1993 bepaalt: "De overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in naam van de aanbestedende overheden bedoeld in artikel 4 worden gegund na mededinging, volgens de wijzen bepaald in titel II van dit boek doch onder voorbehoud van wat in § 2 van dit artikel en in artikel 2 is voorzien." Artikel 5 van de Overheidsopdrachtenwet 2006 herhaalt dit basisbeginsel: "De aanbestedende overheden behandelen de aannemers, de leveranciers en de dienstverleners op gelijke, niet-discriminerende en transparante wijze. De overheidsopdrachten worden gegund na mededinging, na verificatie van het toegangsrecht, kwalitatieve selectie en onderzoek van de offertes van de deelnemers, overeenkomstig één van de in hoofdstuk IV bepaalde gunningsprocedures."

concrete omstandigheden, wordt een maximale looptijd van vier jaar in de meeste gevallen als redelijk beschouwd. Artikel 37, § 2, van de Overheidsopdrachtenwet 2006 bevestigt deze termijn overigens expliciet⁹⁹.

In vier overheidsopdrachten bij CDSCA overschreed de werkelijke looptijd die maximale looptijd. Overschrijdingen vereisen een degelijke formele en materiële verantwoording, die in de vier dossiers ontbrak.

2.3 Formele motivering van het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking – gemotiveerde beslissing

Een aanbestedende overheid kan alleen een beroep doen op de onderhandelingsprocedure in de uitzonderlijke gevallen omschreven in artikel 26 van de Overheidsopdrachtenwet 2006. Als de overheid een beroep doet op de onderhandelingsprocedure, moet uit de formele motivering blijken dat de voorwaarden daartoe vervuld zijn¹⁰⁰.

In negen dossiers bij CDSCA ontbrak deze motivering.

2.4 Informatieverplichting

De aanbestedende overheid moet na de gunning eerst de niet-geselecteerde en niet-gekozen kandidaten of inschrijvers informeren¹⁰¹. Op basis daarvan kunnen die bijkomende toelichting vragen.

Het FAGG heeft in twee dossiers de kandidaten of inschrijvers niet geïnformeerd. CDSCA heeft dat in drie dossiers nagelaten.

2.5 Uitvoering van de opdracht

2.5.1 Borgstelling¹⁰²

Een opdrachtnemer is, buiten een aantal uitzonderingsgevallen¹⁰³, verplicht een borgtocht te stellen binnen dertig kalenderdagen volgend op de dag waarop de opdracht wordt gesloten (tenzij de opdrachtdocumenten een langere termijn toestaan)¹⁰⁴. Deze borgtocht dient als onderpand om te verzekeren dat de aannemer zijn verplichtingen nakomt tot de opdracht volledig is uitgevoerd.

⁹⁹ "Een opdracht kan bij sluiting één of meer verlengingen omvatten, overeenkomstig de in de opdrachtdocumenten bepaalde modaliteiten. De volledige looptijd, met inbegrip van de verlengingen, dient over het algemeen beperkt te blijven tot vier jaar na het sluiten van de opdracht."

¹⁰⁰ OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., *De formele motivering van de bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 1999, p. 224-225. Zie ook VAN GARSSSE, S., "Hoofdstuk VIII. Overheidsopdrachten", in OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A. (eds.), *De formele motivering van de bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 419-420.

¹⁰¹ Artikel 29, § 2, van de Rechtsbeschermingswet of artikel 65/29 van de Overheidsopdrachtenwet 1993 juncto artikel 80, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

¹⁰² De regels voor de borgtocht worden vermeld in de artikelen 5 tot en met 9 van de AAV en de artikelen 25 tot en met 29 van het KB AUR.

¹⁰³ Artikel 25, § 1, van het KB AUR.

¹⁰⁴ Artikel 27 van het KB AUR.

In twee dossiers van het FAGG en acht dossiers van CDSCA werd de borgtocht niet gesteld binnen de termijn van dertig kalenderdagen¹⁰⁵. Bovendien liet CDSCA na de reglementaire maatregelen of sancties toe te passen¹⁰⁶.

2.5.2 Naleving van de verificatie- en betalingstermijn

Artikel 15, §§ 1 en 2, van de AAV bepalen de betalingstermijnen voor overheidsopdrachten gegund onder toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 1993. Als de Overheidsopdrachtenwet 2006 van toepassing is, bepaalt artikel 95 van het KB AUR de verificatie- en betalingsverplichtingen voor overheidsopdrachten van werken en bepalen de artikelen 120, 150, 156 en 160 van het KB AUR ze voor overheidsopdrachten van leveringen en diensten.

Het Rekenhof stelde vast dat het FAGG en CDSCA meermaals de reglementaire termijnen miskende. In andere gevallen kon het, door het ontbreken van essentiële gegevens in de voorgelegde documenten, niet nagaan of de termijnen werden gerespecteerd.

De medecontractanten kregen, bij overschrijding van de betalingstermijn, evenmin de verwijlinteressen uitbetaald. Die zijn nochtans van rechtswege en zonder ingebrekestelling verschuldigd¹⁰⁷.

2.5.3 Overeenstemming tussen de factuur, de offerte en/of de bestelbon

Bij het FAGG kon het Rekenhof in zes dossiers niet nagaan of alle facturen overeenstemden met de offertes of de bestelbonnen, onder meer omdat een aantal offertes ontbrak, de facturen bijkomende kosten of prestaties in rekening brachten of een verkeerde eenheidsprijs vermeldden. Bij CDSCA bleven deze vaststellingen beperkt tot twee dossiers.

3 Interne beheersing, antifraudemaatregelen en integriteitsbeleid voor overheidsopdrachten

FAGG

Het FAGG beschikt over een centrale logistieke dienst die de aankopen coördineert; elke dienst kan evenwel overheidsopdrachten opstarten die specifiek zijn voor zijn activiteiten. Hij kan hierbij, indien gewenst, op de expertise rekenen van de divisie Budget en Beheercontrole. Uit het onderzoek bleek dat de diensten te weinig op die expertise een beroep doen.

Het FAGG doet ook, als het mogelijk is, een systematisch beroep op kadercontracten van het FOR-CMS¹⁰⁸ of Smals¹⁰⁹.

Het FAGG heeft instructies opgesteld voor het chronologische verloop van de overheidsopdrachten. Het Rekenhof was op basis van zijn controle echter van oordeel dat die te beperkt zijn en ook te weinig of te vrijblijvend werden toegepast.

¹⁰⁵ Artikel 5, § 3, van de AAV, respectievelijk artikel 27, § 1, van het KB AUR.

¹⁰⁶ Artikel 6, § 1 en 2, en artikel 20, § 6, van de AAV of artikel 29 van het KB AUR.

¹⁰⁷ Artikel 15, § 4, van de AAV. Dit principe wordt uitdrukkelijk bevestigd in artikel 69 van het KB AUR.

¹⁰⁸ Dienst FOD-Overschrijdende Raamcontracten bij de FOD BOSA.

¹⁰⁹ Vzw die de sociale sector en de federale overheidsdiensten ondersteunt en begeleidt op het vlak van informatiebeheer.

De risico's van de aankoopcyclus waren nog niet in kaart gebracht door de dienst Interne Audit of de verantwoordelijken voor de interne beheersing.

Het FAGG maakt gebruik van de mogelijkheid tot bekendmaking van zijn opdrachten op het platform *e-Procurement* en bewaart de documenten over zijn overheidsopdrachten op zijn intranet.

CDSCA

De CDSCA beschikt over afzonderlijke diensten voor overheidsopdrachten van leveringen en diensten enerzijds en voor opdrachten van werken anderzijds. Aankoopopdrachten voor echt specifieke behoeften mogen de diensten weliswaar zelf plaatsen. Kleine aankopen en aankopen voor wederverkoop gebeuren ook rechtstreeks door de verschillende diensten.

Overheidsopdrachten vanaf welbepaalde drempels worden in principe gegund onder toezicht van de cel Overheidsopdrachten van de Juridische Dienst. Uit zijn controle leidde het Rekenhof echter af dat de instelling te weinig beroep doet op de expertise van of rekening houdt met het advies van de Juridische Dienst.

De CDSCA beschikt niet over gedetailleerde instructies over het chronologische verloop van de overheidsopdrachten en evenmin over een risicoanalyse van het aankoopproces.

De instelling gebruikt alleen *e-Notification* (door de cel overheidsopdrachten) en *e-Catalogue* (door DI-L). Andere tools (zoals *e-Tendering*, *e-Auction*, *Free Market* ...) worden nog niet gebruikt.

Het verloop van de aankoopprocedures wordt enkel opgevolgd via de begrotingskredieten. Die opvolging is echter voor verbetering vatbaar, aangezien het Rekenhof vaststelde dat de borgstellings-, verificatie- en betalingsverplichtingen vaak niet tijdig werden nageleefd.

Alle documenten worden door de afzonderlijke diensten negen jaar bewaard in papieren vorm. De cel Overheidsopdrachten bewaart een digitale kopie van de dossiers die ze begeleidt.

Het principe van functiescheiding werd voldoende in het aankoopproces geïntegreerd. Telkens staan immers verschillende personen in voor de gunning, de controle op de uitvoering van de prestaties en de goedkeuring voor betaling.

De CDSCA beschikt over een dienst Interne Audit. Die had op het moment van de audit echter nog geen specifieke risicoanalyse of audit over overheidsopdrachten uitgevoerd.

4 Aanbevelingen

4.1 Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten

FAGG

Het FAGG moet een centraal register aanleggen waarin alle opdrachten zijn opgenomen die het heeft geplaatst. Dat zou de interne beheersing en externe controle versterken. Ook moet het erover waken dat de bewaarde dossiers volledig zijn en alle nodige informatie en documenten bevatten.

Overeenkomsten moeten worden gesloten in overeenstemming met de overheidsopdrachtenwet, meer bepaald met de fundamentele beginselen van gelijkheid en mededinging.

Het FAGG moet ook strikter waken over de correcte naleving van de voorschriften voor de informatieplicht, de tijdige borgstelling en de verificatie- en betalingstermijnen. Als het de betalingstermijn niet naleeft, moet het FAGG de van rechtswege verschuldigde verwijlrenten betalen.

CDSCA

Ook CDSCA moet een centraal register van zijn overheidsopdrachten aanleggen.

Een opdracht kan worden gesloten met een aanvaarde factuur als de goed te keuren uitgave niet hoger is dan 8.500 euro exclusief btw¹¹⁰. Voor die opdrachten geldt echter ook dat de aanbestedende overheid verschillende potentiële deelnemers moet raadplegen als dat mogelijk is. Deze raadpleging is echter niet aan vormvereisten onderworpen.

Het kan ook aangewezen zijn een analyse te maken van de opdrachten met aanvaarde factuur om zo repetitieve behoeften te detecteren en overheidsopdrachten proactief, conform de overheidsopdrachtenregelgeving en zo (prijs)efficiënt mogelijk, te plaatsen bijvoorbeeld via raamovereenkomsten¹¹¹.

CDSCA moet de verplichting tot mededinging strikter naleven en, zo mogelijk, verschillende firma's raadplegen. Daarnaast moet hij de werkelijke looptijd van de opdracht tot vier jaar beperken.

De gemotiveerde beslissing moet, in voorkomend geval, alle gefundeerde motieven voor het beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking bevatten.

CDSCA moet ook nauwgezet waken over de naleving van de voorschriften voor de informatieplicht, de borgstelling, de verificatie- en betalingstermijnen en de vereffening van verwijlrenten.

4.2 Interne beheersing en fraudebestrijding

FAGG

Het FAGG heeft een aantal maatregelen voor interne beheersing uitgewerkt. De kwaliteit van de overheidsopdrachten zou echter ongetwijfeld nog verbeteren als alle diensten systematisch een beroep zouden doen op de expertise van de divisie Budget en Beheercontrole.

Het FAGG zou een cel Overheidsopdrachten moeten oprichten. Die zou de aankoopprocedure moeten begeleiden en opvolgen en inhoudelijke ondersteuning en (finaal) advies of goedkeuring verlenen bij de gunningsprocedure.

¹¹⁰ Artikel 110, laatste lid juncto, artikel 105, § 1, 4°, van het KB Plaatsing.

¹¹¹ Artikel 2, 35°, van de Overheidsopdrachtenwet 2016 definieert de raamovereenkomst als "een overeenkomst tussen één of meer aanbesteders en één of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijzen en eventueel beoogde hoeveelheden".

De bestaande instructie over het chronologische verloop van de overheidsopdrachten moet zo snel mogelijk worden vervolledigd en het gebruik ervan moet worden verplicht.

Verder moet het FAGG een gedetailleerde risicoanalyse van de aankoopcyclus uitvoeren en moet het principe van functiescheiding duidelijker worden vastgelegd in de procedures.

Het Rekenhof stelt voor het gebruik van de elektronische opslag van de dossiers periodiek te evalueren en zo nodig bij te sturen, omdat het heeft vastgesteld dat niet alle onderzochte dossiers volledig waren.

Het geldende delegatiebesluit dateert uit 2007 en moet worden geactualiseerd in het licht van de Overheidsopdrachtenwet 2016 en zijn uitvoeringsbesluiten.

Het FAGG zou, tot slot, kunnen overwegen een deontologische code op te stellen, regelmatig de integriteitsrisico's te evalueren, de aankopers geregeld te roteren en een centraal meldpunt op te zetten bij indicaties van fraude of corruptie.

CDSCA

Alle diensten van de CDSCA zouden voor al hun opdrachten systematisch en verplicht een beroep moeten doen op de cel Overheidsopdrachten bij de Juridische Dienst.

Daarnaast moet er een systeem worden uitgewerkt om de documenten over de sluiting en de uitvoering van de opdracht gestructureerd te archiveren.

CDSCA moet ook een gedetailleerde risicoanalyse van de aankoopcyclus uitvoeren.

Het Rekenhof stelde ook vast dat de CDSCA de borgstellings-, verificatie- en betalingsverplichtingen niet altijd correct naleeft.

De opvolging van het verloop van de aankoopprocedures via het systeem van de budgettaire kredieten, moet worden geëvalueerd en zo nodig bijgestuurd.

Het delegatiebesluit moet worden afgestemd op de Overheidsopdrachtenwet 2016 en zijn uitvoeringsbesluiten.

De CDSCA zou, tot slot, ook kunnen overwegen geregeld de integriteitsrisico's analyseren, de aankopers periodiek te roteren of een centraal meldpunt op te zetten bij indicaties van fraude of corruptie.

5 Antwoorden van de leidend ambtenaar van CDSCA en de toezichthoudende minister

In zijn antwoord van 15 februari 2018 erkent de leidend ambtenaar van CDSCA de vaststellingen en verwijst hij naar een personeelstekort. Hij kondigt ook aan dat de nodige maatregelen getroffen zullen worden. Zo zal de CDSCA de rol van de cel Overheidsopdrachten uitbreiden, een ruimer beroep doen op raamovereenkomsten en periodieke risicoanalyses uitvoeren.

In zijn antwoord van 19 februari 2018 deelde de toezichthoudende minister mee kennis te hebben genomen van de geformuleerde opmerkingen en van het antwoord van de leidend ambtenaar.

Uitgaven voor buitenlandse dienstreizen van de FOD/POD's, Defensie en de Federale Politie (opvolgingsaudit)

1 Context

In 2006 voerde het Rekenhof een audit uit over de uitgaven voor buitenlandse dienstreizen van de federale en programmatorische overheidsdiensten (FOD's/POD's), Defensie en de Federale Politie¹¹². Die audit toonde aan dat de reglementering en de procedures inzake interne beheersing in enkele departementen onbestaande of ontoereikend waren. Het ontbreken van een uniform algemeen normenkader kon bovendien niet waarborgen dat buitenlandse dienstreizen tegen de meest gunstige voorwaarden werden ondernomen en vergoed.

In 2016 voerde het Rekenhof een opvolgingsaudit uit om na te gaan in welke mate zijn eerdere aanbevelingen werden opgevolgd. Het onderzocht ook hoe het uitgavenproces momenteel verloopt.

Het stelde daarvoor de volgende onderzoeksvragen:

- In welke mate is er gevolg gegeven aan de aanbevelingen die het Rekenhof had geformuleerd naar aanleiding van zijn vorige audit?
- Voldoet het huidige reglementaire kader of moeten de bestaande regels en procedures worden aangevuld of herzien?
- Zijn de door de departementen uitgevoerde betalingen in overeenstemming met het reglementair en procedureel kader?
- Is de interne beheersing van de departementen op deze vereffeningen toereikend?

Het onderzoek had betrekking op de uitgaven ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Staat voor buitenlandse dienstreizen van statutair en contractueel personeel, alsook van personen zonder de hoedanigheid van staatsambtenaar (bv. experts, journalisten) die verplaatsingen naar het buitenland uitvoerden voor rekening van de betrokken departementen.

Het Rekenhof maakte daarbij een nieuwe evaluatie van de geldende regels en procedures voor de aanvraag en de autorisatie van de dienstreis, de bestelling van de reis en het verblijf aan de meest gunstige voorwaarden, de terugbetaling van de kosten en de administratieve verwerking en opvolging van de dossiers. Het onderzocht de budgettaire aanrekening en de boekhoudkundige verwerking alsook de wijze waarop de interne beheersing op deze verrichtingen is georganiseerd.

¹¹² Rekenhof, "Uitgaven voor buitenlandse dienstreizen ten laste van de Algemene Uitgavenbegroting van de Staat", 163^e Boek, Volume I, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 2006, p. 679-691, www.rekenhof.be.

Het Rekenhof heeft de FOD's/POD's, Defensie en de Federale Politie (in 2016 ging het nog om zeventien departementen) in eerste instantie gevraagd een overzicht voor te leggen van de buitenlandse dienstreizen uitgevoerd in de loop van het eerste semester 2015. Omdat er tussen de departementen onderling grote verschillen zijn in aantal dienstreizen kon voor de zeventien departementen echter geen éénvormig percentage worden aangehouden. Het Rekenhof werkte daarom per departement afzonderlijk een representatieve steekproef (in aantal en materialiteit) uit. De dienstreizen waaruit de dossierselectie werd gemaakt, vertegenwoordigden een bedrag van 7.667.785,46 euro, gespreid over 14.977 buitenlandse zendingen. Daarvan onderzocht het Rekenhof 568 dossiers (3,8 %), voor een bedrag van 1.392.715,60 euro of 18,16 % van het totaalbedrag¹¹³.

De steekproefsgewijze controle van de dossiers en de evaluatie van de bestaande instructies gebeurden op basis van een gedetailleerde checklist. Deze checklists waren in belangrijke mate gesteund op de uitgebreide instructies die bestaan bij Defensie en de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, departementen die beiden, door hun gedetailleerde instructies, kunnen gelden als *best practices* voor de organisatie en het beheer van buitenlandse dienstreizen.

Na informele vragen om toelichting heeft het Rekenhof zijn bevindingen opgenomen in een syntheseverslag en op 22 maart 2017 voorgelegd aan de leidend ambtenaren van de zeventien departementen voor commentaar. Het ontving echter geen enkel antwoord op dit verslag.

Buitenlandse dienstreizen zijn alle officiële zendingen in het buitenland ter vervulling van een specifieke opdracht in dienstverband door ambtenaren en door personen die niet de hoedanigheid van staatsambtenaar bezitten, die ten laste vallen van de algemene uitgavenbegroting van de Staat.

De volgende regelgevende teksten waren van toepassing op buitenlandse dienstreizen¹¹⁴:

- het koninklijk besluit van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfskosten toegekend aan de leden van het personeel der federale overheidsdiensten;
- het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten;
- de ministeriële besluiten van 13 maart 2014 en 23 maart 2015 houdende vaststelling van verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren afhankelijk van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies;
- Defensie hanteert specifieke regels voor militairen op buitenlandse dienstverplaatsing, zoals onder meer het koninklijk besluit van 15 januari 1962 tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland, het ministerieel besluit van 3 februari 1975 tot uitvoering van voornoemd koninklijk besluit en het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende de terugbetaling van bepaalde buitengewone kosten opgelopen door de militair;

¹¹³ Bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bleef de controle beperkt tot 55 dossiers in plaats van de vooropgestelde 75 dossiers uit de steekproef, omdat de medewerking van de betrokken diensten erg moeizaam verliep, door personeelsverloop enerzijds en een stroeve administratieve organisatie anderzijds.

¹¹⁴ Zie ook punt 3.1 in fine van dit artikel.

- ook voor de Federale Politie gelden specifieke regels: de belangrijkste betreffen het koninklijk besluit 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, deel XI, titel IV, hoofdstuk VII; het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende vaststelling van de toekenningsvoorwaarden van een forfaitaire vergoeding toegekend aan de personeelsleden van de politiediensten die deelnemen aan humanitaire of politieoperaties onder het gezag van één of meerdere internationale instellingen alsook aan bepaalde operaties ten behoeve van de strijdkrachten; het ministerieel besluit van 28 december 2001 tot uitvoering van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten.

Naast dit algemene normenkader, hebben de meeste departementen ook nog eigen interne instructies uitgevaardigd in uitvoering van de geldende regelgeving.

2 Vaststellingen

2.1 Evaluatie van de regelgeving en interne instructies

In zijn audit van 2006 drong het Rekenhof aan op een aangepast algemeen reglementair kader, aangevuld met duidelijke instructies en procedures binnen de departementen om te komen tot een sluitende interne beheersing. Naar aanleiding daarvan hadden de meeste overheidsdiensten zich ertoe verbonden nieuwe instructies uit te schrijven of rekening te houden met de aanbevelingen van het Rekenhof bij de herziening van de bestaande voorschriften.

Uit de audit van 2016 blijkt dat er nog steeds grote verschillen bestaan wat de modaliteiten in die interne instructies voor buitenlandse dienstreizen betreft.

De meest volledige instructies bestaan bij departementen die, gezien hun aard en omvang, vrij veel buitenlandse dienstreizen kennen. De meest omvangrijke en verfijnde richtlijnen zijn terug te vinden bij Defensie, de Federale Politie, de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de FOD Justitie en de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

Bij de andere departementen zijn de richtlijnen beperkter van aard en ontbreekt het soms aan een duidelijke omschrijving van het begrip 'dienstreis'. Ook zijn de modaliteiten en procedures voor de goedkeuring van de aanvraag, de bestelling van trein- en vliegtickets, het boeken van een verblijf, de verblijfsvergoeding, de terugbetaling van de gedragen kosten en de opvolging van de zending minder strikt geregeld.

Het Rekenhof stelde vast dat de bestaande instructies niet uniform zijn:

- Zo bevatten sommige instructies geen termijn waarbinnen een aanvraag voor een buitenlandse dienstreis moet worden ingediend (FOD Budget en Beheercontrole, FOD Mobiliteit en Vervoer, FOD Binnenlandse Zaken, Federale Politie)¹¹⁵.
- In tien departementen was het de ambtenaren niet verboden om zelf tickets te boeken (FOD Kanselarij van de Eerste Minister, FOD Personeel & Organisatie, FOD Financiën, FOD Sociale Zekerheid, FOD Budget en Beheercontrole, FOD Economie, FOD

¹¹⁵ Op 6 juni 2016 - tijdens de uitvoering van de audit - werd een omzendbrief uitgevaardigd waarin deze termijn op veertien kalenderdagen werd vastgesteld. De onderzochte dossiers waren echter nog niet aan deze regel onderworpen.

- Binnenlandse Zaken, FOD Mobiliteit en Vervoer, Federale Politie, POD Maatschappelijke Integratie).
- In tien departementen gold voor de ambtenaren geen verbod om zelf een verblijf te boeken (FOD Kanselarij van de Eerste Minister, FOD Sociale Zekerheid, FOD Financiën, FOD Personeel & Organisatie, FOD Budget en Beheercontrole, FOD Economie, FOD Binnenlandse Zaken, FOD Justitie, FOD Mobiliteit en Vervoer, POD Maatschappelijke Integratie)
 - Vijf departementen legden geen maximum vast voor de hoteltarieven (FOD Kanselarij van de Eerste Minister, FOD Personeel & Organisatie, FOD Financiën, FOD Budget en Beheercontrole, POD Wetenschapsbeleid).
 - Vijf departementen betalen de werkelijk gemaakte kosten terug (FOD Kanselarij van de Eerste Minister, FOD Personeel & Organisatie, FOD Financiën, FOD Sociale Zekerheid, POD Maatschappelijke Integratie), andere departementen kiezen voor forfaitaire dagvergoedingen.
 - Zeven departementen bepaalden geen vaste termijn om schuldvorderingen in te dienen na terugkeer van een buitenlandse zending (FOD Kanselarij van de Eerste Minister, FOD Budget en Beheercontrole, FOD Mobiliteit en Vervoer, FOD Binnenlandse Zaken, Federale Politie, POD Maatschappelijke Integratie, POD Wetenschapsbeleid).
 - In zes departementen was er geen termijn voor het terugstorten van teveel ontvangen voorschotten (FOD Kanselarij van de Eerste Minister, FOD Sociale Zekerheid, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, FOD Budget en Beheercontrole, FOD Binnenlandse Zaken, FOD Justitie).
 - Slechts in acht departementen bestond de verplichting om na een buitenlandse dienstreis een zendingsverslag op te stellen (Defensie, FOD Justitie, FOD Werkgelegenheid, FOD Kanselarij van de Eerste Minister, FOD Sociale Zekerheid, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, POD Wetenschapsbeleid en Federale Politie).

Op het moment van de audit werd binnen het federaal openbaar ambt echter gewerkt aan een aangepast reglementair kader en een nieuw koninklijk besluit werd uiteindelijk op 1 september 2017 van kracht¹¹⁶. Dit besluit heft de bepalingen van de voornoemde koninklijke besluiten van 24 december 1964 en 18 januari 1965 op en vervangt ze.

De nieuwe reglementering legt voor alle departementen uniforme tarieven op voor de forfaitaire vergoeding voor verblijfskosten en de vergoeding voor huisvestingskosten. Zowel voor de verblijfskosten als voor de huisvestingskosten hanteert ze de (jaarlijks herzienbare) tarieven die gelden voor de afgevaardigden en ambtenaren die afhangen van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Deze recente ontwikkeling komt uiteindelijk tegemoet aan de vraag van het Rekenhof in 2006 om een algemeen normenkader voor buitenlandse dienstreizen uit te werken. Er moet echter nog steeds worden gestreefd naar zo uniform mogelijk geformuleerde richtlijnen, in aanvulling op de nieuwe reglementering.

2.2 Aanvraag en autorisatie van de buitenlandse dienstreis

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 januari 1965 bepaalt dat kosten van reizen in dienst van de Staat worden gedekt door de Schatkist. Overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van dit

¹¹⁶ Koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt.

besluit mag geen reis worden gemaakt zonder de toelating van de voorzitter van het directiecomité of van zijn gemachtigde. Elke buitenlandse dienstreis veronderstelt bijgevolg een voorafgaande machtiging door de hiërarchie en de vermelding van de identiteit en de functie van de persoon voor wie de dienstreis wordt gemachtigd. Bovendien moet uit de aanvraag blijken hoe de eraan verbonden kosten zullen worden gebudgetteerd.

Uit de audit van het Rekenhof blijkt het volgende:

- Het merendeel van de gecontroleerde dossiers bevatte een aanvraag die door de hiërarchie werd goedgekeurd. In 34 dossiers (waarvan elf bij FEDICT en tien bij de FOD Binnenlandse Zaken) ontbrak die aanvraag. Bij FEDICT ging het om buitenlandse zendingen van één persoon.
- In tien dossiers was de aanvraag voor een buitenlandse dienstreis niet ondertekend door de hiërarchische meerdere van de ambtenaar, waarvan twee dossiers bij de POD Maatschappelijke Integratie¹¹⁷ en drie bij de FOD Binnenlandse Zaken.
- Door het ontbreken van de datum van goedkeuring kon voor 23 dossiers niet met zekerheid worden vastgesteld wanneer de hiërarchie de aanvraag voor de buitenlandse dienstreis goedkeurde. Dat was voornamelijk het geval bij de FOD Personeel & Organisatie (vier dossiers), de FOD Sociale Zekerheid (elf dossiers) en de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (acht dossiers). Op de vraag om toelichting antwoordde deze laatste dat hij hier in de toekomst nauwlettender op zou toezien.

In toepassing van de regelgeving moet elke aanvraag voor een buitenlandse dienstreis voldoende het belang voor de dienst aantonen en de gedetailleerde modaliteiten van de reis vermelden (bestemming, data en uren van vertrek en terugkomst, werkagenda, vervoermiddel enz.):

- In vier gevallen (één bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en drie bij de POD Wetenschapsbeleid) was echter niet gespecificeerd wat het voorwerp was van de zending naar het buitenland.

2.3 Boeking van de reis en het verblijf

Overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 januari 1965 moeten dienstreizen worden georganiseerd aan de voor de Schatkist voordeligste voorwaarden. Slechts in het belang van de dienst kan van dat principe worden afgeweken.

Uit de audit van 2006 bleek dat de meeste FOD's/POD's geen geformaliseerde mededinging organiseerden voor de aankoop van tickets en het boeken van verblijven. Bovendien boekten de meeste ambtenaren zelf hun ticket en/of hotel. Slechts een paar FOD's beschikten hiervoor over een centrale dienst.

Uit de opvolgingsaudit van 2016 blijkt het volgende:

- Zeven van de zeventien departementen deden voor het boeken van het transport en het verblijf voor buitenlandse dienstreizen een beroep op gespecialiseerde reisbureaus die werden aangesteld na een voorafgaandelijke marktverkenning en het uitschrijven van

¹¹⁷ Het ging om twee buitenlandse dienstreizen van de voorzitter van de POD waarvoor ondertekening door de bevoegde minister waren vereist.

een overheidsopdracht van diensten. Het betrof Defensie, de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Federale Politie, de FOD Mobiliteit en Vervoer, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, de FOD Werkgelegenheid en Arbeid en Sociaal Overleg en de POD Wetenschapsbeleid. In deze departementen zijn ook centrale diensten belast met het boeken van het transport en de hotels. De FOD Justitie beschikt over een centrale dienst die voor elke zending afzonderlijk een marktbevraging inricht.

- In de interne instructies van deze zeven departementen en van de FOD Justitie is bepaald dat ambtenaren niet het recht hebben om zelf boekingen te doen. Dat is ook het geval in de instructies van de POD Wetenschapsbeleid. Desondanks stelde het Rekenhof in zes dossiers (één bij Defensie, twee bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en drie bij de POD Wetenschapsbeleid) vast dat ambtenaren toch zelf boekingen hadden gedaan.
- Bij de POD Maatschappelijke Integratie, waar geen verbod bestaat voor ambtenaren om zelf een boeking te doen, werd in één dossier vastgesteld dat de boeking plaatsvond vooraleer de aanvraag was goedgekeurd door de hiërarchie.

De ministerraad van 4 maart 2016 verleende zijn akkoord voor het opstarten van een overheidsopdracht¹¹⁸ voor het inhuren van een reisbemiddelaar die dienstreizen zou organiseren en beheren voor meerdere federale overheidsdiensten. De aanstelling van een reisbemiddelaar kaderde in de filosofie van het in 2015 opgestarte optimaliseringsproject (de zgn. *Redesign*) voor de federale overheid, waarbij men via integratie en verbetering van gemeenschappelijke processen de efficiëntie van de overheidsdiensten wil verhogen¹¹⁹.

Deze raamovereenkomst werd op 21 december 2016 gesloten voor een looptijd van maximaal vier jaar. De volgende departementen nemen deel aan deze opdracht: de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD Beleid en Ondersteuning, de FOD Economie, de Federale Politie, de FOD Mobiliteit en Vervoer, de FOD Justitie, de FOD Financiën, de FOD Werkgelegenheid, de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Volksgezondheid, de POD Maatschappelijke Integratie en de POD Wetenschapsbeleid. Defensie en de FOD's Binnenlandse en Buitenlandse Zaken stapten echter niet in dit project. Inmiddels zijn ook een viertal openbare instellingen toegetreden.

Voor het begrotingsjaar 2017 werd voor een totaalbedrag van afgerond 1,6 miljoen euro inclusief btw aan zendingen (hoofdzakelijk vluchten en hotels) geboekt op deze overeenkomst.

2.4 Terugbetaling van de kosten van de buitenlandse dienstreis

Volgens artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 januari 1965 moet een dienstreis voor rekening van de Staat worden gemaakt met het vervoermiddel dat voor de Schatkist het minst duur is. Van dat principe kan slechts worden afgeweken wanneer het belang van de dienst het eist. Artikel 4 van dat besluit bepaalt dat het gebruik van de eigen wagen ook een voorafgaandelijke machtiging veronderstelt.

¹¹⁸ Het betrof een overheidsopdracht van diensten in de vorm van een open offerteaanvraag uitgeschreven via de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, Bijzonder Bestek nr. 2016/P10/S2-CM/Reisbemiddelaar-Intermédiaire de voyages.

¹¹⁹ Traject 1 – Centraal gecoördineerde federale aankopen.

- In negen dossiers (zes bij het toenmalige FEDICT, twee bij de FOD Justitie en één bij de FOD Mobiliteit en Vervoer) bleek gebruik te zijn gemaakt van het eigen voertuig of van een taxi voor verplaatsingen naar en van de luchthaven in het kader van een buitenlandse dienstreis, zonder machtiging of dienstnoodwendigheid (zoals bv. verplaatsingen buiten de reguliere uren van het openbaar vervoer).

In de departementen die geen gebruik maken van een forfaitair systeem, hebben de personeelsleden - volgens artikel 7 van het koninklijk besluit van 24 december 1964 - recht op terugbetaling van hun werkelijk gedane uitgaven als ze een verantwoordingsmemorie voorleggen.

- In één dossier (FOD Kanselarij van de Eerste Minister) bleken de kosten van een buitenlandse dienstreis in mindering te zijn gebracht van een niet-teruggevorderd voorschot dat al in oktober 2014 was toegekend aan het betrokken personeelslid in het kader van een andere zending, wat de transparantie van de begrotingsverrichtingen schaadt.
- Bij de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, die een forfaitair systeem gebruikt en voor de hotelprijzen de maximumtarieven hanteert die jaarlijks via een ministerieel besluit worden vastgelegd door de FOD Buitenlandse Zaken, is in drie dossiers vastgesteld dat de maximumtarieven werden overschreden zonder enige motivering.

3 Conclusies en aanbevelingen

- De totstandkoming van een algemeen normenkader voor buitenlandse dienstreizen van de overheidsdiensten is op zich een positieve ontwikkeling. Toch moet er volgens het Rekenhof ook naar worden gestreefd om voor alle departementen een zo uniform mogelijk geheel van aanvullende en ondersteunende richtlijnen uit te werken en deze achteraf strikt na te (doen) leven.
- Hoewel de opvolgingsaudit van het Rekenhof geen substantiële tekortkomingen aan het licht heeft gebracht, dringt het Rekenhof erop aan, ook onder de nieuwe reglementering, meer aandacht te schenken aan de effectiviteit van de interne beheersing en meer bepaald de (tijdige) autorisatie van de dienstreis, de motivering ervan, het naleven van de geldende procedures voor de boeking van de tickets en de hotels en de verantwoording van eventuele bijkomende uitgaven.
- Met het oog op de optimalisatie van de werking van de federale overheid in het kader van de *Redesign* van de federale overheid, die standaardisatie en meer efficiëntie beoogt, lijkt het logisch dat op termijn alle departementen zouden gebruik maken van de door de FOD Economie gesloten raamovereenkomst, onder meer om de schaalvoordelen te maximaliseren.

Algemene aanbevelingen

1 Naleving van de regelgeving

Uit de onderzoeken blijkt dat de departementen en instellingen de overheidsopdrachtenregelgeving onvoldoende naleven. Het Rekenhof wijst er dan ook op dat ze de overheidsopdrachtenregelgeving in haar geheel moeten toepassen, inclusief de specifieke normen die van toepassing zijn op de aankoop en leasing van hun voertuigen.

Zo moeten ze een overheidsopdrachtenprocedure gebruiken voor alle werken, leveringen en diensten die onder de wetgeving vallen, en dus ook voor juridische diensten en exclusiviteitsregelingen.

Voor in principe alle gegunde opdrachten moet er mededinging zijn, zelfs als het bedrag van de opdracht (werken, leveringen of diensten) lager is dan het drempelbedrag voor opdrachten die worden gegund aan de hand van een aangenomen gewone factuur.

Het Rekenhof beveelt ook aan de ramingsregels en de regels over de looptijd van opdrachten beter na te leven.

Bovendien moeten de departementen en instellingen de algemene uitvoeringsregels toepassen, in het bijzonder wat de borgtocht, de oplevering, de verificatie, de betalingstermijn en de verwijntresten betreft.

Tot slot moeten ze ervoor zorgen dat het verloop van de procedures goed wordt gedocumenteerd. Alle documenten in verband met de gunning van een opdracht moeten minstens tien jaar bewaard worden.

2 Aanbevelingen

Op basis van de vaststellingen, beveelt het Rekenhof in het bijzonder aan:

- alleen een beroep te doen op onderhandelingsprocedures als de wetgeving dat toelaat, en die beslissing passend te motiveren;
- de geraadpleegde economische operatoren schriftelijk (per mail) verzoeken een offerte in te dienen, inclusief voor de overheidsopdrachten voor een laag bedrag, en daar het bewijs van bewaren; de *Free Market*-applicatie gebruiken voor de betrokken overheidsopdrachten;
- systematisch na te gaan of de kandidaten en inschrijvers beantwoorden aan de toegangsvoorwaarden en aan de voorwaarden van de kwalitatieve selectie. De departementen moeten ook de impliciete verklaring op erewoord verifiëren;
- systematisch na te gaan of de ingediende offertes regelmatig zijn en werden ondertekend door een daartoe gemachtigde persoon, ongeacht de gunningsprocedure;

- de offertes te beoordelen met inachtneming van de principes van transparantie en gelijke behandeling;
- de selectie- en toewijzingsbeslissingen te motiveren, binnen het geheel van de juridische en feitelijke motieven;
- systematisch de vooropgestelde maatregelen of sancties toe te passen als de borgtocht niet is gesteld;
- de verwijlintersten van rechtswege en zonder ingebrekestelling te betalen als facturen laattijdig worden vereffend;
- inzake herziening van de prijzen, bij voorkeur de indexen gebruiken die de FOD Economie heeft gepubliceerd, zoals de kosten van de arbeidskrachten in de verwerkende industrie, en bijzondere vrijwaringsclausules opnemen om de evolutie van de prijsstijging in de hand te houden.

In verband met het beheer van de opdrachten, beveelt het Rekenhof aan:

- de behoeften en de opstart van opdrachten zorgvuldig te plannen;
- passende internebeheersingsmaatregelen te nemen (bv. het toezicht en de coördinatie van de procedures en aankoopdossiers te centraliseren en toe te vertrouwen aan een gespecialiseerde dienst, om onder meer dubbel gebruik van human resources en materiële middelen te vermijden, en het personeel te specialiseren);
- aankoopdossiers zo samen te stellen dat kan worden nagegaan of de gefactureerde bedragen stroken met de bedragen in de opdrachtdocumenten;
- bestaande modeldocumenten te gebruiken of modeldocumenten op te stellen;
- de gevolgde procedures te documenteren en alle documenten in verband met de toewijzing en uitvoering van een opdracht te bewaren in één enkel exhaustief dossier;
- een exhaustieve lijst op te stellen van de opdrachten en een systeem uit te bouwen waarmee de geplaatste bestellingen doeltreffend en op geformaliseerde wijze kunnen worden opgevolgd
- de informatie over alle raamovereenkomsten die de aankoopcentrales hebben gesloten, ter beschikking stellen op het *e-Catalogue*-platform;
- het personeel dat betrokken is bij de wetgeving op de overheidsopdrachten permanent blijven bijscholen.

Als bijkomende maatregelen ter bestrijding van fraude en corruptie beveelt het Rekenhof aan periodiek de integriteitsrisico's te analyseren en de aankopers te roteren, een deontologische code op te maken alsook een centraal meldpunt op te richten.

Tot slot beveelt het Rekenhof de bevoegde overheden aan, met het oog op de coördinatie en actualisering van de normen die van toepassing zijn op de overheidsopdrachten voor de aanschaf van voertuigen:

- de mogelijkheid te bestuderen om de specifieke bepalingen die van toepassing zijn op de federale departementen en de beleidsorganen te verzamelen in één enkele gecoördineerde en eengemaakte tekst;
- erover te waken dat de toepasselijke teksten worden bijgewerkt, inclusief het koninklijk besluit van 20 december 2010 inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen in het kader van overheidsopdrachten, in het bijzonder wat de milieu- en energienormen betreft;
- het toepassingsdomein van omzendbrief 307sexies te preciseren op het vlak van die overheidsopdrachten, inclusief de omzendbrief van de FOD Personeel en Organisatie van 30 november 2012 betreffende het gebruik van de e-Procurement-toepassingen;
- de normatieve teksten inzake rapportering die op de federale departementen en de beleidsorganen van toepassing zijn, te coördineren en één te maken.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Franse versie.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en français.



WETTELIJK DEPOT

D/2018/1128/25

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be