



Rekenhof

Overheidsopdrachten van het Brussels Instituut voor Milieubeheer

Verslag van het Rekenhof
aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement



SAMENVATTING

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de wettelijkheid van de overheidsopdrachten die het Brussels Instituut voor Milieubeheer gunt.

Het heeft gewezen op tekortkomingen in het administratieve beheer van die opdrachten, zowel op het vlak van de gunning als op dat van de uitvoering. Zo kunnen op basis van de huidige organisatie en procedures de lopende opdrachten niet exhaustief en snel worden geïdentificeerd, noch de bijbehorende kosten en de diensten die met het beheer ervan zijn belast. De dienst Overheidsopdrachten en Verzekeringen, die moet worden versterkt, zou nochtans continu een volledig beeld moeten hebben van de gunning en de uitvoering van de opdrachten die het instituut gunt.

In de fase van de toekenning van de opdracht moeten de bekendmakingsverplichtingen worden nageleefd en moet de kwalitatieve selectie beter worden uitgevoerd ; er dient onder andere een onderscheid te worden gemaakt tussen de selectie- en de toewijzingscriteria. Met het oog op administratieve vereenvoudiging zou bovendien het gebruik van de verklaring op erewoord moeten worden veralgemeend.

Bij het gebruik van de algemene of beperkte offerteaanvraag moeten de wettelijke en reglementaire bepalingen worden nageleefd. Hetzelfde geldt voor de onderhandelingsprocedure met of zonder bekendmaking, waarbij de hypothese van de enige dienstenverlener bijzondere aandacht moet krijgen. Tot slot moeten ook de verplichtingen inzake de informatie aan de inschrijvers en de wachttermijn in acht worden genomen.

Inzake de uitvoering van de opdrachten bevatten sommige bijzondere bestekken heel wat fouten en onjuistheden. De modaliteiten voor de borgstelling moeten worden gevolgd. Het principe van de verstrekte en aanvaarde dienst moet in acht worden genomen, behoudens uitzonderingen, meer bepaald door de werken, leveringen of diensten op te leveren. Als een opdracht niet wordt uitgevoerd, dienen de sancties te worden toegepast waarin is voorzien door de regelgeving of de documenten van de opdracht.

INHOUDSOPGAVE

Synthese	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1 Inleiding	5
1.1 Toepasselijke regelgeving	5
1.2 Kwalificatie van de prestaties	5
1.3 Methodiek	5
2 Administratief beheer van de opdrachten	5
2.1 Context	5
2.1.1 Bevoegdheidsdelegaties	5
2.1.2 Diensten waarop de overheidsopdrachten bij het BIM betrekking hebben	6
2.2 Onvolledige en voorbijgestreefde procedures	6
2.3 Niet-naleving van de delegatieregels en niet-rapportering van het delegatiegebruik door de leidende ambtenaren	8
2.4 Niet-uitgevoerde opdracht door de Dienst Overheidsopdrachten en Verzekeringen	8
2.5 Onmogelijkheid om de overheidsopdrachten te inventariseren	8
2.6 Onvolledige of onvindbare dossiers en informatie	9
2.7 Niet-naleving van de budgettaire en boekhoudkundige regels	9
2.8 Achterstallige betaling	9
3 Meerjarenkarakter van sommige opdrachten	9
4 Gunning van opdrachten	10
4.1 Bekendmakingsregels	10
4.2 Kwalitatieve selectie	11
4.2.1 Criteria voor kwalitatieve selectie	11
4.2.2 Selectieprocedure	12
4.3 Gunningswijzen	12
4.3.1 Algemene en beperkte offerteaanvraag	12
4.3.2 Onderhandelingsprocedure met bekendmaking	13
4.3.3 Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking	14
4.4 Niet gebruiken van merken of systemen	17
4.5 Onderzoek van de offertes en gunning van de opdracht	17
4.5.1 Diverse tekortkomingen	17
4.5.2 Gunningsverslag	17
4.5.3 Evaluatie van de offertes	18
4.6 Motivering, informatie en wachttermijn	19
4.6.1 Gemotiveerde beslissing tot gunning van de opdracht	20

4.6.2 Informatie aan de kandidaten en de inschrijvers	20
4.6.3 Wachttermijn	21
4.7 Kennisgeving van de gunning van de opdracht	21
5. Uitvoering van de opdrachten	21
5.1 Bestaan van een bijzonder bestek of van een vergelijkbaar document	21
5.2 Vermelding van de toepasselijke regelgeving	22
5.3 Verplichte borgstelling	22
5.4 Betaling	23
5.5 Actiemiddelen van de aanbestedende overheid	23
5.6 Oplevering van werken, leveringen en diensten	24
6. Conclusie en aanbevelingen	24
6.1 Beheer van de opdrachten	24
6.2 Gunning van overheidsopdrachten	25
6.3 Uitvoering van opdrachten	26

1 Inleiding

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de wettelijkheid van de overheidsopdrachten die het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) gunt.

De resultaten van die controle werden op 18 april 2013 bezorgd aan de directeur-generaal van het instituut, die op 17 mei 2013 enkele preciseringen heeft verstrekt bij de opmerkingen in het voorontwerp van verslag. De instelling heeft geen mondeling tegensprekelijk debat gevraagd.

Het ontwerpverslag werd bij brief van 17 juli 2013 verstuurd naar de minister bevoegd voor Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting. Deze heeft tot nu toe niet gereageerd.

1.1 Toepasselijke regelgeving

Het instituut gunt enkel overheidsopdrachten die betrekking hebben op de klassieke sectoren. Ze zijn bijgevolg onderworpen aan de bepalingen van het algemene stelsel:

- de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten;
- het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken;
- het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, alsook de bijlage, namelijk de algemene aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en voor de concessies voor openbare werken.

1.2 Kwalificatie van de prestaties

De overheidsopdrachten die in het raam van deze audit worden onderzocht, zijn overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de zin van artikel 5 van de wet van 24 december 1993.

1.3 Methodiek

Het Rekenhof heeft voor 79 door het BIM gesloten overheidsopdrachten onderzocht hoe ze administratief werden beheerd, gegund en uitgevoerd.

2 Administratief beheer van de opdrachten

2.1 Context

2.1.1 Bevoegdheidsdelegaties

Aangezien het gaat om een instelling van openbaar nut van categorie A, wordt de hiërarchische overheid vertegenwoordigd door de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting.

Krachtens het besluit van de regering van 6 maart 2008¹ zijn de leidende ambtenaren van het BIM bevoegd om het bijzonder bestek (BB) goed te keuren, de gunningswijze te kiezen en de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten te sluiten en uit te voeren als de bedragen niet hoger zijn dan 10.000 euro, zonder btw, voor dienstenaanbestedingen en voor leveringsopdrachten van rollend materieel en wetenschappelijk materieel, en als de bedragen niet hoger zijn dan 31.000 euro, zonder btw, voor de andere opdrachten.

Voor de goedkeuring van facturen voor overheidsopdrachten is de bevoegdheidsdelegatie volledig en geldt ze voor alle overheidsopdrachten, ongeacht het bedrag, voor zover die facturen kaderen binnen de normale uitvoering van de opdracht en binnen de grenzen van de uitvoering van het oorspronkelijk voorwerp van de opdracht.

2.1.2 Diensten waarop de overheidsopdrachten bij het BIM betrekking hebben

Het BIM telt 9 afdelingen of directies met in totaal 59 departementen; de meeste daarvan (aankoopdiensten genoemd) ontwerpen, gunnen en verifiëren de uitvoering van de overheidsopdrachten.

Een dienst Overheidsopdrachten en Verzekeringen binnen het departement van het economie van de directie Logistiek heeft tot opdracht alle bijzondere bestekken te verifiëren en, als de aankoopdiensten dat vragen, bijstand te verlenen bij alle fasen van de gunning van een opdracht.

2.2 Onvolledige en voorbijgestreefde procedures

Inzake overheidsopdrachten kon alleen een nota « *Beheer van de overheidsopdrachten: interne procedure* » worden voorgelegd. Die niet-gedateerde nota is niet geactualiseerd: ze verwijst nog steeds naar het oude delegatiebesluit van 1998². In de nota worden voornamelijk de modaliteiten geëxpliciteerd voor de externe machtigingen (kabinet van de minister van Leefmilieu, Energie en Waterbeleid en Inspectie van Financiën), maar wordt weinig informatie verstrekt over de interne procedures en over de internecontrolemaatregelen die onontbeerlijk zijn voor de overheidsopdrachtendossiers. Zij preciseert alleen dat de uitgave moet worden goedgekeurd door de hiërarchische lijn en door de begrotingsverantwoordelijke, dat ze moet zijn gekoppeld aan een project dat in het « *werkprogramma van het instituut* » is ingeschreven en dat de dienst Overheidsopdrachten en Verzekeringen de bijzondere bestekken moet viseren.

Op het intranet van de instelling kunnen de personeelsleden modeldocumenten vinden, maar die zijn onvolledig. Ze kunnen moeilijk worden gebruikt door personen die een onvolledige kennis van de overheidsopdrachtenregelgeving hebben, te meer omdat er fouten en niet-geëigende vermeldingen in staan.

Het is bijgevolg noodzakelijk dat de dienst Overheidsopdrachten en Verzekeringen modeldocumenten opmaakt voor alle soorten opdrachten van het BIM, meer bepaald modelbe-

¹ Artikel 4 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 maart 2008 houdende delegatie van bevoegdheden aan de leidinggevende ambtenaren van het Brussels Instituut voor Milieubeheer en aan de Reguleringscommissie voor Energie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake de begroting en het individuele personeelsbeheer, *Belgisch Staatsblad* van 7 april 2008, blz. 18535 tot 18539.

² Besluit van 16 juli 1998 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende delegatie van bevoegdheden aan de leidende ambtenaren van het Brussels Instituut voor Milieubeheer inzake begroting en individueel personeelsbeheer, *Belgisch Staatsblad* van 15 augustus 1998, blz. 26133 tot 26135.

stekken volgens het voorwerp van de opdracht en de gekozen procedure. Die modellen zouden door alle betrokken diensten worden gebruikt en zouden de modaliteiten die zijn vermeld in de overheidsopdrachtenregelgeving, correct toepassen.

Ook zijn de fasen van de aankoopcyclus niet nauwkeurig gedefinieerd volgens de verschillende soorten opdrachten en is zelfs de chronologie van die fasen niet gepreciseerd.

Er is weliswaar een informaticatoepassing in voorbereiding en er worden tests uitgevoerd met het departement Economaat. Die toepassing vervolledigt de huidige EPM-workflow³ door er bepaalde stappen van de overheidsopdrachten (goedkeuring van de bijzondere bestekken en van de beslissing tot gunning van de opdracht) in op te nemen.

In dit stadium kan dat systeem niet grondig worden geanalyseerd omdat de uitwerking ervan nog niet ver genoeg gevorderd is. Er kunnen nochtans eerste bevindingen worden geformuleerd:

- Er bestaat geen verband tussen het bedrag van de raming van de opdracht en de fasen en verplichtingen die eruit kunnen voortvloeien.
- Er bestaat geen vereenvoudigde procedure voor opdrachten waarvan het bedrag van de goed te keuren uitgave niet hoger is dan 5.500 euro, zonder btw.
- Het systeem biedt niet de mogelijkheid de betalingstermijnen te berekenen en op te volgen.
- De procedure lijkt ingewikkeld als iemand een wijziging aanbrengt.

Het instituut heeft in zijn antwoord gepreciseerd dat al verschillende verbeteringen zijn aangebracht.

- De verschillende modellen op het intranet werden als volgt herwerkt:
 - elk BB werd uitgewerkt volgens het type opdracht en de gunningswijze;
 - elk referentiebestek wordt systematisch bijgewerkt volgens de evolutie van de regelgeving;
 - er werden vereenvoudigde documenten geredigeerd, zoals een analyseverslag en een offerteformulier;
 - er zullen ook andere documenten worden geredigeerd, bijvoorbeeld een verificatielijst die alle documenten vermeldt die voor een bepaalde procedure nuttig zijn.
- Er zal een vademecum worden opgesteld waarin de algemene regels van de wetgeving en de interne regels zijn verwerkt; het zal de te ontwikkelen controlepunten aangeven en melding maken van de risico's die aan elke fase van de procedures zijn verbonden.
- Er worden opleidingen gegeven niet alleen over de vigerende basisregels, maar ook over de nieuwe bepalingen; er zullen ook opleidingen over de interne procedures worden gegeven zodra die zijn vastgelegd.

³ Programma voor de opvolging van facturen en bestelbonnen, gekoppeld aan het programma PIA, dat wordt gevoed met automatische schrifturen.

- Er werd blokkeersysteem ontwikkeld specifiek voor het financieel EPM-programma, dat in de hele instelling wordt gebruikt. De cel Overheidsopdrachten kan daarmee de dossiers weigeren die de overheidsopdrachtenregelgeving niet naleven. Zodra een specifiek systeem voor het beheer van de overheidsopdrachten is geïnstalleerd, zal dat blokkeersysteem buiten gebruik worden gesteld.

2.3 Niet-naleving van de delegatieregels en niet-rapportering van het delegatiegebruik door de leidende ambtenaren

De delegatieregels werden herhaaldelijk niet correct toegepast. Omdat de drempelwaarden die voor de delegaties werden bepaald, niet overeenstemmen met die in de overheidsopdrachtenregelgeving, kan er verwarring ontstaan.

In tegenstelling tot wat is bepaald in artikel 4, § 4, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 maart 2008 brengen de leidinggevende ambtenaren geen verslag uit aan de toezichthoudende minister over het gebruik van de delegatie die ze voor overheidsopdrachten hebben ontvangen.

2.4 Niet-uitgevoerde opdracht door de Dienst Overheidsopdrachten en Verzekeringen

In tegenstelling tot wat bepaald is in de procedurenota voor de overheidsopdrachten, worden niet alle bijzondere bestekken gevalideerd door de dienst Overheidsopdrachten en Verzekeringen. Zoals in de interviews met de beheerders wordt bevestigd, is in de meeste dossiers geen spoor terug te vinden van die controle. De dienst heeft wel maar anderhalve voltijdse equivalent in dienst.

Het instituut preciseert in zijn antwoord dat de directieraad heeft beslist de werking van de betrokken cel te herzien: voortaan telt ze twee voltijdse personen en werd de verzekeringsmaterie gedetacheerd.

De cel neemt ook deel aan verschillende acties om haar betrekkingen te optimaliseren en uit te breiden (netwerk van duurzame openbare aankopers, regelmatige contacten met het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, enz.).

2.5 Onmogelijkheid om de overheidsopdrachten te inventariseren

Het Rekenhof vroeg een exhaustieve lijst op van de overheidsopdrachten die het instituut in 2011 heeft gesloten, maar het instituut kon zo'n lijst niet opstellen.

De steekproef van de opdrachten waarvan het Rekenhof de wettelijkheid en de regelmatigheid heeft geverifieerd, werd bijgevolg getrokken op basis van boekhoudkundige gegevens.

Er kan op basis van die gegevens geen statistiek van de opdrachten worden opgesteld. Een bestelling kan immers een perceel vertegenwoordigen dat deel uitmaakt van een opdracht die uit verschillende percelen bestaat. Evenzo kan één enkele bestelling deel uitmaken van een globale opdracht met bestellingen. Er kan overigens niet worden berekend of de steekproef representatief is in het licht van het aantal gegunde opdrachten. Tot slot vertonen de gegevens over overheidsopdrachten in het boekhoudsysteem fouten in de code die de gunningsprocedure aangeeft.

De opdrachten zijn enkel geïdentificeerd op basis van hun voorwerp; de betrokken diensten hanteren geen gezamenlijke nummering of identificatie van de overheidsopdrachten.

Het instituut preciseert in zijn antwoord dat de cel Overheidsopdrachten werkt aan een actieplan dat meer bepaald betrekking zal hebben op een effectieve centralisering van de overheidsopdrachten via de nummering van elk BB.

2.6 Onvolledige of onvindbare dossiers en informatie

De dossiers die werden voorgelegd, waren aanvankelijk nagenoeg allemaal onvolledig, maar konden – slechts gedeeltelijk - worden vervolledigd. Heel wat documenten in de dossiers waren noch ondertekend, noch gedateerd. Slechts vier dossiers konden niet worden verstrekt.

2.7 Niet-naleving van de budgettaire en boekhoudkundige regels

Volgens artikel 53, laatste lid, van de ordonnantie van 23 februari 2006⁴ moet de boekhoudkundige vastlegging gebeuren vóór de juridische verbintenis. Bij overheidsopdrachten is de notificatie van de gunning van de opdracht aan de gekozen inschrijver de juridische verbintenis.

In vijftien gevallen van de onderzochte opdrachten vond de boekhoudkundige vastlegging niet plaats vóór de juridische verbintenis.

2.8 Achterstallige betaling

Op een totaal van 196 onderzochte facturen werden er 21 waarvan de opdracht meer dan 5.500 euro zonder btw⁵ bedroeg, niet betaald binnen de termijn opgelegd door artikel 15, §1 tot §3, van de algemene aannemingsvoorwaarden die als bijlage zijn opgenomen bij het koninklijk besluit van 26 september 1996.

Die achterstand heeft geen aanleiding gegeven tot de betaling van verwijlrent, terwijl §4 van bovenvermeld artikel 15 stipuleert dat « *wanneer de in §1 tot 3 vastgestelde betalingstermijnen worden overschreden, de aannemer, van rechtswege en zonder ingebrekestelling, per maand of per gedeelte van een maand vertraging, recht heeft op de betaling van een intrest* ».

3 Meerjarenkarakter van sommige opdrachten

Bepaalde onderzochte opdrachten hebben al van bij de uitschrijving van de procedure een meerjarentermijn. De documenten van de opdracht kunnen ook een meerjarenkarakter aan de opdracht geven door te bepalen dat de initiële opdracht kan worden verlengd of door in een verlengingsclausule te voorzien.

In de overheidsopdrachtenregelgeving is niet bepaald dat een al dan niet stilzwijgende verlengingsclausule kan worden gebruikt, ook al preciseert die regelgeving sedert 1 november 2009 dat bij de berekening van het geraamde bedrag van een opdracht voor aanneming van

⁴ Organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, *Belgisch Staatsblad* van 23 maart 2006, blz. 16710 tot 16731.

⁵ De algemene aannemingsvoorwaarden zijn niet van toepassing op opdrachten waarvan het bedrag zonder btw gelijk is aan of kleiner is dan die drempelwaarde (artikel 3, §3, van het koninklijk besluit van 26 september 1996). De betalingstermijnen van die opdrachten worden vastgelegd in de algemene verkoopvoorwaarden van de aannemer.

werken, leveringen of diensten rekening wordt gehouden met de eventuele opties en eventuele herhalingen⁶ van de opdracht.

De audit bracht drie gevallen van stilzwijgende verlenging aan het licht.

Hoewel er in de overheidsopdrachtenregelgeving sprake is van opdrachten voor aanneming van leveringen en diensten met onbepaalde duur⁷, herinnert het Rekenhof eraan dat het gebruik van een clause van stilzwijgende verlenging leidt tot de verlenging van een opdracht voor onbepaalde tijd en dat op die manier een monopolie wordt gecreëerd. Door die werkwijze wordt het principe van de mededinging buiten werking gesteld, dat wordt bevestigd door de verplichting dat een opdracht moet worden beperkt in de tijd. Volgens de algemene regel moet worden uitgegaan van een totale looptijd van vier jaar, maar in heel precieze gevallen zou die duurtijd langer kunnen zijn, op voorwaarde dat een adequate motivering wordt gegeven.

4 Gunning van opdrachten

Het instituut heeft in zijn antwoord gepreciseerd dat opleidingen over de goede praktijken werden georganiseerd om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen. Die opleidingen zijn bedoeld om « *de aandacht van de dossierbeheerders te vestigen op de problemen die het Rekenhof heeft aangekaart en waarover de bovenvermelde cel al opmerkingen heeft geformuleerd. Globaal is het de bedoeling de kennis van de operationele beheerders op didactische en pedagogische wijze bij te spijkeren* ».

4.1 Bekendmakingsregels⁸

De bekendmakingsregels gelden voor 11 opdrachten voor aanneming van werken, leveringen of diensten, of nagenoeg 14% van de onderzochte opdrachten.

Bij de opdrachten waarvoor een aankondiging van geplaatste opdracht⁹ verplicht is, wordt die verplichting op één uitzondering niet helemaal nageleefd of slecht ingeschat. Voor de andere opdrachten die niet aan de drempel voor de Europese bekendmaking komen, is alleen op Belgisch niveau een bekendmaking gebeurd in het *Bulletin der Aanbestedingen*. In enkele dossiers zijn aankondigingen van een opdracht opgenomen met een andere inhoud dan wat is bepaald in het BB of in het document dat daarvoor doorgaat.

Het Rekenhof herinnert aan het belang van de aankondiging van een opdracht (eerste document waarvan de eventuele inschrijvers kennis nemen) en de noodzaak dat in de opdrachtendossiers waarvoor bekendmakingsplicht geldt, een afschrift wordt opgenomen van de aankondigingen van de opdracht en van de aankondiging van een geplaatste opdracht die werden gepubliceerd.

6 Dat lid werd in de artikelen 2, 2^e lid (werken), 28, 3^e lid (leveringen) en 54, 7^e lid (diensten) van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 ingevoegd door het koninklijk besluit van 29 september 2009 tot wijziging van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en van sommige koninklijke besluiten tot uitvoering van deze wet, *Belgisch Staatsblad* van 2 oktober 2009, 2^e editie, blz. 65794 tot 65870.

7 Artikelen 28, 1^e lid, 2^o (leveringen) en 54, 5^e lid, 2^o (diensten), van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

8 Artikelen 1 tot 15 (werken), 27 tot 41 (leveringen) en 53 tot 67 (diensten) van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

9 Omzendbrief van de Kanselarij van de Eerste Minister van 25 juni 2008 – Overheidsopdrachten – Europese bekendmaking – Verplichting om een aankondiging van geplaatste opdracht te publiceren, *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 2008, blz. 33358 en 33359.

4.2 Kwalitatieve selectie¹⁰

Er moet verplicht een kwalitatieve selectie plaatsvinden bij een aanbesteding, een offerte-aanvraag, alsook bij een onderhandelingsprocedure met bekendmaking. De kwalitatieve selectie is facultatief bij een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking.

Als een dergelijke procedure wordt gevolgd, moet de aanbestedende overheid duidelijk in de documenten van de opdracht aangeven of in een fase van kwalitatieve selectie is voorzien, en zo ja, moet zij de in aanmerking genomen redenen voor uitsluiting en de criteria voor kwalitatieve selectie vermelden. Zij moet ook de vereiste attesten en documenten specificeren en de minimumdrempels vermelden die worden opgelegd inzake financiële, economische en technische draagkracht¹¹.

In de overheidsopdrachtenregelgeving wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de criteria voor kwalitatieve selectie en de criteria voor de gunning van de opdracht¹².

In dat opzicht is er verwarring bij twee opdrachten, aangezien er voor de gunning van de opdrachten criteria worden gebruikt die onder de kwalitatieve selectie vallen, meer bepaald wat de technische capaciteit van de kandidaten of inschrijvers betreft¹³.

4.2.1 Criteria voor kwalitatieve selectie

Bij 31 opdrachten, die meer dan 39% van de onderzochte opdrachten vertegenwoordigen, werden criteria voor kwalitatieve selectie geformuleerd.

Ondanks enkele niet-geëigende vermeldingen zijn de criteria voor kwalitatieve selectie die worden vermeld voor opdrachten die het voorwerp uitmaken van offerteaanvragen of onderhandelingsprocedures met bekendmaking, correct geformuleerd.

Bij de opdrachten die het voorwerp uitmaken van een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, hebben de criteria voor kwalitatieve selectie in bepaalde gevallen betrekking op de redenen voor uitsluiting én op de economische, financiële en technische draagkracht, maar in andere gevallen hebben ze alleen betrekking op één of meer van die criteria, op de redenen voor uitsluiting en de technische draagkracht of enkel op die laatste. Bij opdrachten voor aanneming van werken wordt enkel geëist dat de aannemers van werken erkend moeten zijn.

Om tot administratieve vereenvoudiging te komen, heeft de aanbestedende overheid voor de redenen voor uitsluiting teruggegrepen naar een expliciete of – zeer zelden – impliciete verklaring op eer. De aanbestedende overheid moet naast de controles die ze zelf heeft uitgevoerd, hoe dan ook bij de gekozen inschrijver de documenten opvragen waarop de verklaring op eer betrekking had, vooraleer de opdracht wordt gegund.

¹⁰ Artikelen 16 tot 20ter (werken), 42 tot 47 (leveringen) en 68 tot 74 (diensten) van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

Omzendbrief van de diensten van de eerste minister, van 10 februari 1998 – Overheidsopdrachten – Kwalitatieve selectie van de aannemers, de leveranciers en de dienstenverleners, *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 1998, blz. 4216 tot 4225.

¹¹ Raad van State, arrest nr. 159.657 van 7 juni 2006.

¹² Memorie van toelichting van de wet van 24 december 1993, *Parl. doc.*, Senaat, gewone zitting 1992-1993, nr. 656-1, blz. 25.

Omzendbrief van 10 februari 1998, *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 1998, blz. 4216.

¹³ Hof van Cassatie, arrest nr. C.11.0738.F van 29 juni 2012.

4.2.2 Selectieprocedure

De modaliteiten voor de tenuitvoerlegging van de kwalitatieve selectie door het BIM geven geen zekerheid dat die procedure optimaal wordt benut om de mededingers op adequate wijze te selecteren.

Uit het onderzoek van heel wat opdrachten blijken verschillende problemen:

- verwarring tussen kwalitatieve selectie en gunning van de opdracht, hoewel dat twee duidelijk onderscheiden fasen zijn;
- tekortkomingen in hoofde van de aanbestedende overheid bij de controle van de eisen voor de kwalitatieve selectie;
- onvoldoende nauwkeurig gedefinieerde criteria voor de kwalitatieve selectie, gebruik van criteria die vooraf niet werden aangekondigd, of ontbreken van een criterium voor kwalitatieve selectie in het BB;
- selectie van inschrijvers waarvan de offerte niet volledig beantwoordt aan de criteria voor de kwalitatieve selectie;
- discordantie tussen de eisen die in het BB zijn opgenomen en de attesten die de inschrijvers hebben bezorgd en die in het gunningsverslag werden vermeld;
- ontbreken van een gemotiveerde beslissing over de kwalitatieve selectie hoewel een beslissingsverslag over die fase bestaat en aan de niet-geselecteerde firma's werd meegegeeld.

Tot slot gebruikt de aanbestedende overheid de applicatie *digiflow* voor het attest van de bovenvermelde dienst en de Kruispuntbank van de Ondernemingen voor het attest van niet-faillissement of gelijkaardige situaties om bepaalde redenen voor uitsluiting te verifiëren. Als de tabel van de analyse van de offertes aangeeft dat de kandidaten of inschrijvers in regel zijn, moeten de resultaten van die analyse ook aan het dossier van de opdracht worden toegevoegd om zich ervan te vergewissen dat de controle werkelijk werd uitgevoerd.

4.3 Gunningswijzen

De in de steekproef opgenomen opdrachten werden gegund via een algemene en beperkte offerteaanvraag en via de onderhandelingsprocedure met en zonder bekendmaking.

4.3.1 Algemene en beperkte offerteaanvraag¹⁴

In nagenoeg 9% van de onderzochte opdrachten, d.i. zeven opdrachten, werd de procedure van de algemene offerteaanvraag gehanteerd: één opdracht heeft betrekking op werken en de zes andere op diensten. In slechts één geval, een opdracht voor aanneming van diensten, werd een beperkte offerteaanvraag gebruikt.

De gunningscriteria voor die opdrachten zijn allemaal gewogen, met uitzondering van één geval waarbij ze in afnemende volgorde van belangrijkheid zijn gerangschikt.

De manier waarop het BIM bepaalde gunningscriteria gebruikt, is vatbaar voor kritiek: die criteria ressorteren in feite onder de kwalitatieve selectie, en meer in het bijzonder onder de

¹⁴ Artikelen 14 en 16 van de bovenvermelde wet.

Artikelen 114 en 115 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

technische draagkracht of de regelmatigheid van de offerte, of ze vormen een weinig relevante en niet-onderscheidende beoordeling die niet de mogelijkheid biedt een geobjectiverde keuze te maken van de voordeligste regelmatige offerte en geen betrekking heeft op de intrinsieke kwaliteit van de offerte.

Het Rekenhof heeft ook enkele zorgwekkende situaties vastgesteld, zoals de inaanmerkingneming van offertes die niet voldoen aan het gunningscriterium voor de opdracht (langere uitvoeringstermijn dan in het BB geëist), de gunning van een opdracht op basis van een onregelmatige offerte, een voorstel tot onderhandeling dat onwettelijk is bij een offerteaanvraag, of ook het bestaan van discriminerende criteria die ertoe leiden dat de opdrachten meer weg hebben van een subsidie dan van een echte opdracht, of tot slot het ontbreken van een echte inmededingingstelling bij een algemene offerteaanvraag die volgt op verschillende vroegere opdrachten waarvoor een onderhandelingsprocedure met bekendmaking werd gehanteerd.

4.3.2 Onderhandelingsprocedure met bekendmaking¹⁵

Deze procedure wordt gebruikt voor drie dienstenopdrachten. De aanbestedende overheid roept telkens de hypothese in van artikel 17, § 3, 4^o, van de wet van 24 december 1993, waarin wordt gepreciseerd dat een overheidsopdracht mag worden gegund volgens de onderhandelingsprocedure met naleving van de bekendmakingsregels die door de Koning werden bepaald al « *in het geval van een overheidsopdracht voor aanneming van diensten, de aard van de diensten zodanig is dat de specificaties van de opdracht niet kunnen worden bepaald met voldoende nauwkeurigheid om de toewijzing toe te laten volgens de procedure van aanbesteding of offerteaanvraag* ».

Er dient in verband met die hypothese te worden onderstreept dat een gebrek aan nauwkeurigheid van de specificaties van de opdracht vaak niet te wijten is aan de aard van de diensten, maar aan het gebrek aan nauwkeurigheid van de aanbestedende overheid over haar eigen keuzes.

Zoals voor elke onderhandelingsprocedure dient de aanbestedende overheid te motiveren waarom een dergelijke procedure wordt gebruikt¹⁶. Dat is niet gebeurd voor de twee onderzochte opdrachten.

Voor de drie opdrachten die het voorwerp van een onderhandelingsprocedure met bekendmaking vormen, werden gunningscriteria geformuleerd: in twee gevallen worden ze gerangschikt in afnemende volgorde van belangrijkheid en in het laatste geval zijn ze evenwaardig.

Het is niet aanvaardbaar in het kader van een dienstenopdracht een subcriterium voor de gunning te gebruiken dat ressorteert onder de regelmatigheid van de offerte.

Aangezien het om onderhandelingsprocedures met bekendmaking gaat, moeten de criteria voor de kwalitatieve selectie alleen in de aankondiging van de opdracht worden vermeld. Dat is niet gebeurd voor twee van de drie geanalyseerde opdrachten, aangezien de bovenvermelde eisen – soms met verschillen – ook in het BB worden vermeld. Het BIM is dus niet vertrouwd met de kenmerken van die gunningswijze.

¹⁵ Artikel 17, § 3, van de wet van 24 december 1993.

Artikelen 122 tot 122ter van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

¹⁶ Raad van State, arrest nr. 192.241 van 7 april 2009.

Artikelen 65/4, 1^{ste} lid, 2^o en 65/5, 1^{ste} lid, 2^o, alsook 65/29 van de bovenvermelde wet, afhankelijk van het geval.

4.3.3 Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking¹⁷

Deze procedure werd verreweg het meest gebruikt, namelijk in 68 gevallen, d.i. voor 86% van alle onderzochte opdrachten.

Net zoals de onderhandelingsprocedure met bekendmaking is de aanbestedende overheid, in de veronderstelling dat ze een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking wil gebruiken, verplicht de redenen in rechte en in de feiten aan te geven die het gebruik van die procedure rechtvaardigen of mogelijk maken¹⁸.

De analyse geeft aanleiding tot opmerkingen bij het gebruik van bepaalde hypothesen inzake de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, of heeft zelfs aangetoond dat een verantwoording voor het gebruik van een welbepaalde hypothese ontbreekt.

4.3.3.1 Gebruik van een bepaalde drempel

De hypothese van een welbepaalde drempel, vervat in artikel 17, § 2, 1^o, a), van de wet van 24 december 1993, maakt het mogelijk de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking te gebruiken als de goed te keuren uitgave voor een overheidsopdracht voor aanneming van werken, leveringen en diensten niet meer bedraagt dan 67.000 euro zonder btw¹⁹. Die hypothese werd in 19 opdrachten aangehaald, zijnde nagenoeg 28% van de opdrachten waarin een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking werd gehanteerd.

Het onderzoek van die opdrachten geeft aanleiding tot opmerkingen, meer bepaald over het beroep op de mededinging, over het gebruik van gunningscriteria waarvan sommige niet geschikt zijn en over enkele zorgwekkende situaties.

Bij alle onderzochte opdrachten werd een beroep gedaan op de mededinging.

Zeventien opdrachten voorzien naast het prijs criterium nog in andere criteria, waarvan het gebruik aanleiding geeft tot dezelfde kritiek als voor de opdrachten waarvoor een offerteaanvraag wordt uitgeschreven.

De onderzochte opdrachten die verwijzen naar hypothese a) van artikel 17, § 2, 1^o, van de wet van 24 december 1993 leveren heel wat situaties op die moeten worden onderzocht:

- ondanks alles toch opteren voor bekendmaking, en verwarring met een beperkte procedure;
- zwak resultaat van de inmededingingstelling door gebruik te maken van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking;
- opsplitsing van een opdracht voor aanneming van diensten die via onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking werd gegund in strijd met artikel 120, laatste lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996. Voor diezelfde opdracht heeft een te korte termijn voor de indiening van de offerte het aantal ontvangen offertes beperkt, ondanks de grote concurrentie;
- offertes die regelmatig werden verklaard bij een stockopdracht (levering van tuinbouwmachines en divers gereedschap) terwijl geen enkele van de drie inschrijvers de vereiste documenten heeft bezorgd.

¹⁷ Artikel 17, § 2, van de wet van 24 december 1993.

Artikelen 120 tot 122bis van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

¹⁸ Artikelen 65/4, 1^{ste} lid, 1^o en 65/5, 1^{ste} lid, 2^o, alsook 65/29 van de bovenvermelde wet, naargelang het geval.

¹⁹ Artikel 120, 1^{ste} lid, van het bovenvermeld koninklijk besluit.

4.3.3.2 *Ontstentenis van offerte*

Deze hypothese die wordt vermeld in artikel 17, § 2, 1^o, e), van de wet van 24 december 1993, preciseert dat de aanbestedende overheid bij een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking mag handelen als « *geen enkele offerte werd ingediend ingevolge een aanbesteding of een offerteaanvraag, voor zover de oorspronkelijke voorwaarden van de opdracht niet wezenlijk gewijzigd werden* ».

Dat was één keer het geval bij een dienstenopdracht voor vorming, waarbij geen enkel spoor terug te vinden is van de nochtans verplichte raadpleging van verschillende firma's, noch een motivering voor de ontstentenis ervan.

4.3.3.3 *Enige dienstenverlener*

De hypothese van de enige dienstenverlener die is opgenomen in artikel 17, § 2, 1^o, f), van de wet van 24 december 1993 biedt de mogelijkheid gebruik te maken van een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking als « *de werken, leveringen of diensten omwille van hun technische of artistieke specificiteit of omwille van de bescherming van exclusieve rechten, slechts aan één bepaalde aannemer, leverancier of dienstenverlener kunnen toevertrouwd worden* ». Om zich op een dergelijke hypothese te kunnen beroepen, moet de aanbestedende overheid echter het bewijs kunnen leveren van de specificiteit of exclusiviteit van de onderneming waartoe hij zich wil wenden. In dat geval blijkt het onmogelijk de concurrentie te raadplegen als een specificiteit of exclusiviteitsrechten worden ingeroepen²⁰.

Deze strikt te interpreteren hypothese werd voor zes opdrachten gehanteerd, die nagenoeg 7,6% van de opdrachten uitmaken die via een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking werden gegund.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de bovenvermelde hypothese met uitzondering van één geval onterecht werd gebruikt.

Terwijl de aanbestedende overheid moet aantonen dat er redenen zijn die het gebruik van de hypothese rechtvaardigen en moet bewijzen dat die redenen het absoluut noodzakelijk maken de opdracht te gunnen aan één dienstenverlener, wordt het gebruik van een enige dienstenverlener immers niet altijd met redenen omkleed, noch op volkomen bevredigende wijze aangetoond.

Uit het onderzoek van de verschillende opdrachten blijkt ook dat artikel 17, § 2, 1^o, f), van de wet van 24 december 1993 nu eens op niet-geëigende en dan weer op verkeerde wijze wordt gebruikt.

4.3.3.4 *Herhaling van werken of diensten*

Deze hypothese die wordt vermeld in artikel 17, § 2, 2^o, b), van de wet van 24 december 1993, wordt in zes opdrachten gehanteerd. In vijf gevallen wordt een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking gebruikt na een openbare aanbesteding en in één geval na een algemene offerteaanvraag.

In alle gevallen gaat het om twee herhalingen, die door het BIM ten onrechte als verlengingen worden gekwalificeerd. Het gaat steeds om opdrachten voor aanneming van diensten. Bij de audit werden zowel de eerste als de tweede herhalingen onderzocht.

²⁰ Verslag aan de Koning voorafgaand aan het koninklijk besluit van 8 januari 1996, *Belgisch Staatsblad* van 26 januari 1996, blz. 1552.

Aangezien het om een andere opdracht gaat dan de initiële opdracht die via aanbesteding of na offerteaanvraag werd gegund, moet de herhaling van nieuwe soortgelijke werken of diensten worden genotificeerd aan de aannemer van de initiële opdracht; er moet ook een gemotiveerde beslissing voor de gunning van de herhaling worden opgesteld.

In alle gevallen werd wel een notificatie van de gunning van de herhaling aan de aannemer van de initiële opdracht opgesteld. De gemotiveerde beslissing tot gunning van de herhaling ontbreekt daarentegen iedere keer.

4.3.3.5 *Geen hypothese*

Bij 36 opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, d.i. nagenoeg 53% van de geanalyseerde opdrachten, heeft het BIM nagelaten te preciseren waarom het voor de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking kiest, of zelfs nagelaten aan te geven dat het om een onderhandelingsprocedure gaat.

Die opdrachten hebben grotendeels betrekking op het kledingfonds, maar het gaat ook om andere opdrachten van diverse aard: levering van allerlei materieel voor de snoeidienst en een communicatiesysteem, de leasing van fotokopieertoestellen van de dienst reprografie, de levering van stookolie, enz.

Het onderzoek van deze opdrachten geeft aanleiding tot opmerkingen, meer bepaald over de raadpleging van de concurrentie, de hypothese inzake onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking die had kunnen worden ingeroepen, het gebruik van gunningscriteria en bepaalde voor kritiek vatbare toestanden.

Uit de audit is gebleken dat de gunning en de uitvoering bij de meeste van die opdrachten (75%) onvoldoende of zelfs helemaal niet werden geformaliseerd. De opdrachten in kwestie worden in het algemeen gekenmerkt door het feit dat geen beroep werd gedaan op mededinging (56% van het totaal). Slechts in enkele gevallen wordt er echt een beroep op mededinging gedaan en soms is dat slechts ogenschijnlijk het geval of wordt het proces vertekend door de technische specificaties van de opdracht.

Met uitzondering van twee gevallen grijpen die opdrachten impliciet terug naar hypothese a) van artikel 17, § 2, 1^o, van de wet van 24 december 1993.

Het BIM heeft voor de onderzochte opdrachten in zeldzame gevallen gewogen gunningscriteria gebruikt. Meestal wordt de nadruk alleen gelegd op het criterium « prijs », op de offerte die de beste verhouding prijs/kwaliteit biedt of op de gebruikelijke leverancier.

Enkele opdrachten waarvan de documenten geen hypothese vermelden inzake het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, geven aanleiding tot kritiek:

- opdrachten voor juridische prestaties gegund door en voor het kabinet van de toezichthoudende minister ten laste van de begroting van het BIM zonder dat deze laatste instelling zich kan ervan vergewissen dat die kosten conform zijn aan haar opdrachten;
- monopoliepositie van een firma sedert 1993 voor bepaalde opdrachten (onderhoud van het beveiligingssysteem in de gebouwen van het BIM) en waarvan het beheer onzeker is wegens de onvolledigheid en de wanordelijke archivering van de betrokken dossiers;
- informeel en mondeling contact met de concurrentie zonder een echte overheidsopdracht (leasingcontract voor fotokopieerapparaten);

- herhaalde verlenging van een opdracht voor aanneming van diensten (ecologisch poetsen van lokalen), waardoor de termijn en de raming van het bedrag niet duidelijk zijn;
- ontstentenis van een gunningsverslag (opdracht voor restaurantdiensten);
- onvoldoende beroep op mededinging bij opdrachten voor aanneming van leveringen van kleding, omdat specifieke modellen of merken, weinig courante maten of technische samenstelling van artikelen overgenomen uit de catalogus van een welbepaalde fabrikant worden geëist. In die context werden 19 opdrachten gegund aan de enige regelmatige offerte. De betrokken dienst heeft die recurrente tekortkomingen erkend en voorziet dat de toestand in 2013 weer in orde zal zijn;
- ontstentenis van een gemotiveerde beslissing en van raadpleging van de concurrentie. (opdracht voor aanneming van diensten voor publicaties in verschillende dagbladen).

4.4 Niet gebruiken van merken of systemen

In de contractuele bepalingen van een welbepaalde opdracht mogen geen technische kwalificaties voorkomen die producten van een bepaalde makelij of herkomst vermelden, noch bijzondere werkwijzen waardoor bepaalde ondernemingen worden bevoordeeld of uitgesloten. Het is met name verboden merken, octrooien of types, of een bepaalde oorsprong of productie aan te duiden²¹. In de omzendbrief van 23 juni 2004²² wordt dat verbod in herinnering gebracht en wordt herinnerd aan de twee enige afwijkingen van dat algemeen principe, die strikt moeten worden geïnterpreteerd²³.

Uit de audit is gebleken dat voor enkele opdrachten voor leveringen merken werden vermeld.

4.5 Onderzoek van de offertes en gunning van de opdracht

4.5.1 Diverse tekortkomingen

Er werden verschillende tekortkomingen vastgesteld, zoals het gebruik van onaangepaste terminologie of procedures waardoor een risico op verwarring ontstaat tussen verschillende gunningswijzen van opdrachten, een ongeldige samenstelling van het bureau voor de opening van de offertes, de toepassing van coëfficiënten die bepaalde prijzen bij een openbare aanbesteding vermeerderen en tot meerkosten leiden, of ook het gebruik van een niet-geëigende uitsluitingsclausule in de documenten van bepaalde opdrachten waardoor het risico ontstaat dat de openstelling voor de mededinging wordt beperkt.

4.5.2 Gunningsverslag

De aanbestedende overheid moet een verslag opstellen over de gunning van de opdracht of over de analyse van de offertes. Dat verslag dient als basis voor de beslissing inzake gunning of niet-gunning van de opdracht. Bij een open procedure heeft dat document zowel betrekking op de fase van de kwalitatieve selectie als op die van de analyse van de offertes; bij een beperkte procedure of bij een onderhandelingsprocedure met bekendmaking moeten die twee fasen daarentegen worden losgekoppeld en moeten ze in afzonderlijke documenten worden vermeld.

21 Artikel 85 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

22 Omzendbrief van 23 juni 2004, *Belgisch Staatsblad* van 25 juni 2004, 2e ed., blz. 52324 en 52325.

23 Als een dergelijke aanduiding is gerechtvaardigd door het voorwerp van de opdracht of als het bij uitzondering niet mogelijk is een beschrijving van de opdracht te geven door middel van voldoende nauwkeurige en voor alle betrokkenen begrijpelijke specificaties; in dat geval moet de vermelding « of gelijkwaardig » altijd worden opgenomen.

Er moet ook een verslag over de gunning van de opdracht worden opgesteld bij een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Dat verslag behelst de fase van de kwalitatieve selectie - op voorwaarde dat ze wordt vermeld in de documenten van de opdracht - en de vergelijkende analyse van de offertes, rekening houdend met de eventuele wijzigingen na onderhandeling.

Met uitzondering van 5 gevallen heeft het instituut voor 42 opdrachten, d.i. meer dan 53% van de onderzochte opdrachten²⁴, een verslag over de gunning van de opdracht opgesteld onder de titel « *verslag over de beslissing* ».

4.5.3 Evaluatie van de offertes

Bij de evaluatie van de offertes moeten de door de inschrijvers geboden prijzen en de eventuele verbetering ervan verplicht in het gunningsverslag worden opgenomen. De aanbestedende overheid moet niet alleen met de geboden prijzen rekening houden, maar ook met de andere elementen die kunnen worden berekend, zoals de btw, die de uitgaven zullen verhogen. Die opmerking geldt zowel voor om de goedkoopste regelmatige offerte bij een aanbesteding te bepalen als, naar analogie²⁵, om het criterium « prijs » bij een offerteaanvraag of een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking te evalueren.

De aanbestedende overheid beschikt weliswaar over veel autonomie bij het bepalen, wegen en beoordelen van de criteria voor de gunning van de opdracht, maar zij dient niettemin de aan de inschrijvers toegekende quoteringen te motiveren overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De door de aanbestedende overheid bepaalde methode om de offertes te evalueren, moet ook redelijk, coherent en niet-discriminerend zijn²⁶. De methode mag zich er niet toe beperken de quoteringen van de diverse inschrijvers in een tabel te zetten. Ze moet teruggrijpen naar de criteria voor de gunning van de opdracht, die naargelang het geval zijn opgegeven in de aankondiging van de opdracht of in het BB, alsook naar de weging ervan. Tot slot moet de methode ingeval van bezwaarschrift kunnen worden uitgelegd²⁷. Ze moet niet worden vermeld in het BB of in het document dat daarvoor doorgaat²⁸, maar moet zich in de documenten van de opdracht bevinden, bijvoorbeeld in het verslag inzake de gunning van de opdracht of inzake de analyse van de offertes.

Wat het criterium « prijs » betreft, moet de goedkoopste offerte altijd het maximum aantal punten krijgen, terwijl de andere offertes een quotering krijgen die in verhouding staat tot het bedrag van de bovenvermelde offerte.

De audit heeft enkele situaties aan het licht gebracht die voor kritiek vatbaar zijn:

- gebruik van een quoteringsmethode (voor het criterium « uitvoeringstermijn ») zonder verband met de specifieke kenmerken van een opdracht; subjectieve quotering van criteria (projectbeheer en hinder voor de omgeving van de werf) bij ontstentenis van een quoteringsmethode. Sommige van die weinig bevredigende methodes kunnen ook het risico inhouden dat de gunning van een opdracht in vraag wordt gesteld;

²⁴ Echter rekening houdend met het niet-formaliseren van bepaalde opdrachten en met de opdrachten die het voorwerp uitmaken van herhalingen in de zin van artikel 17, § 2, 2°, b), van de wet van 24 december 1993.

²⁵ Artikel 15, 2° lid, van de wet van 24 december 1993.

²⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, zaak C-234/03 van 27 oktober 2005.

²⁷ Raad van State, arrest nr. 86.905 van 25 april 2000.

²⁸ Raad van State, arrest nr. 166.770 van 16 januari 2007.

- gebruik van een niet-relevant argument om de verlenging van een opdracht in het voordeel van eenzelfde inschrijver te rechtvaardigen;
- tussenkomst van een niet in het BB gedefinieerde jury die een globale analyse van de offertes uitvoert zonder precieze verwijzingen naar de in dat document bepaalde gunningscriteria;
- gunningscriteria (prijs of weging) die bij het analyseren van de offerte werden geweerd en inaanmerkingneming van offertes die niet conform zijn in het licht van een nochtans voorzien gunningscriterium (kwaliteit en coherentie van het concept);
- inschrijver gekozen op basis van niet in het BB vermelde criteria en niet-naleving van de in dat BB opgelegde criteria voor rangschikking van de offertes;
- zwakke motivering van de gunning van de opdracht die niet waarborgt dat de opdracht werd gegund met inachtneming van alle aangekondigde gunningscriteria, noch met de aanvankelijk bepaalde weging in sommige gevallen;
- situaties waarbij wordt onderhandeld met een inschrijver of geen preciseringen bij een inschrijver worden gevraagd, waardoor de principes van de inachtneming van de mededinging en de gelijke behandeling van de inschrijvers op de helling komen te staan;
- verwarring tussen een gunningscriterium van de opdracht, een criterium voor de waardering van de offerte en ook een criterium dat ressorteert onder de kwalitatieve selectie;
- aanwijzingen van methodes die schadelijk zijn voor de transparantie, zoals de aanwezigheid van gunningscriteria bij de analyse van de offertes terwijl die niet in het BB voorkomen;
- niet-naleving van het BB bij het opstellen van het verslag van de beslissing en gebruik van een methode voor de gunning van de opdracht waardoor de aanvankelijk door de aanbestedende overheid gekozen gunningswijze in fine wordt gewijzigd.

4.6 Motivering, informatie en wachttermijn

De regels voor de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen werden vóór 25 februari 2010 geregeld door artikel 21 *bis* van de wet van 24 december 1993²⁹, maar werden gewijzigd door de wet van 23 december 2009³⁰, die richtlijn 2007/66/EG³¹ in Belgisch recht omzet, en door het koninklijk besluit van 10 februari 2010³².

29 Dat artikel is op 15 juli 2004 van kracht geworden en werd in de wet van 24 december 1993 ingevoegd door artikel 302 van de programmawet van 9 juli 2004, *Belgisch Staatsblad* van 26 januari 1996, blz. 55361 en 55362.

30 Wet van 23 december 2009 tot invoeging van een nieuw boek betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen in de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, *Belgisch Staatsblad* van 28 december 2009, 3^e ed., blz. 81856 tot 81865.

31 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van de Richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG van de Raad met betrekking tot de verhoging van de doeltreffendheid van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, *Publicatieblad van de Europese Unie* nr. L335 van 20 december 2007, blz. 31 tot 46.

32 Koninklijk besluit van 10 februari 2010 tot wijziging van bepaalde koninklijke besluiten tot uitvoering van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, *Belgisch Staatsblad* van 16 februari 2010, blz. 9240 tot 9374.

4.6.1 Gemotiveerde beslissing tot gunning van de opdracht³³

De aanbestedende overheid dient in de gemotiveerde beslissing tot gunning van de opdracht de overwegingen in rechte en in feiten aan te geven die ze heeft gebruikt om een aannemer, leverancier of dienstenverlener te kiezen. Voor alle opdrachten moet een gemotiveerde gunningsbeslissing worden opgesteld, behalve voor opdrachten die via een gewone aanvaarde factuur worden vastgesteld³⁴. Die beslissing moet worden bezorgd aan de aannemer en aan de inschrijvers waarvan de offerte niet werd gekozen, zodra de aanbestedende overheid de gunningsbeslissing heeft genomen of op voorwaarde dat ze dat schriftelijk vragen, naargelang het geval. Dat document moet in het dossier van de aanbestedende overheid worden bewaard.

In het algemeen stelt het Rekenhof vast dat er niet alleen veel leemten in de voorgelegde dossiers zijn, maar dat de gemotiveerde beslissing tot gunning van de opdracht, die nochtans belangrijk is, voor de onderzochte opdrachten ontbreekt. Het instituut heeft de neiging het eigenlijke gunningsverslag en de gemotiveerde beslissing tot gunning van de opdracht globaal te verwerken in een verslag over de beslissing. Aangezien die twee documenten een andere finaliteit hebben, is het niet aangewezen een gunningsverslag (of een deel ervan) dat soms heel wat bijlagen en details bevat, waarvan sommige van vertrouwelijke aard zouden kunnen zijn, bij wijze van gemotiveerde gunningsbeslissing over te zenden.

4.6.2 Informatie aan de kandidaten en de inschrijvers³⁵

De aanbestedende overheid is verplicht de kandidaten en de inschrijvers te informeren in de verschillende fasen van de procedure inzake gunning van de opdracht. Die informatie is specifiek voor de situaties die zich tijdens de gunning van een opdracht voordoen. De aanbestedende overheid moet zowel gewone feitelijke informatie ter kennis van de mededingers brengen als de gemotiveerde beslissing inzake gunning van de opdracht.

De diensten van het instituut voldoen aan die verplichting³⁶, op zeven uitzonderingen na, maar soms wordt onvolledige of niet-geëigende informatie verstrekt.

³³ Artikelen 65/4 tot 65/6 van de wet van 24 december 1993 (opdrachten die de Europese drempels bereiken).

Artikel 65/29 van de bovenvermelde wet (opdrachten die de Europese drempels niet bereiken, maar voor een bedrag zonder btw van meer dan 67.000 euro).

Artikel 65/29, 2^e zin, van de bovenvermelde wet en artikel 80 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 (opdrachten waarvan het bedrag zonder btw niet hoger is dan 67.000 euro maar hoger dan 5.500 euro).

³⁴ Artikel 122, 1^e lid, 1^o, van bovengenoemd koninklijk besluit.

³⁵ Artikelen 65/7 tot 65/10 van de wet van 24 december 1993 (opdrachten die de Europese drempels bereiken).

Artikel 65/29 van de bovenvermelde wet (opdrachten die de Europese drempels niet bereiken maar voor een bedrag zonder btw van meer dan 67.000 euro).

Artikel 65/29, 2^e zin, van de bovenvermelde wet en artikel 80 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 (opdrachten waarvan het bedrag zonder btw niet hoger ligt dan 67.000 euro maar hoger dan 5.500 euro).

³⁶ Rekening houdend met het ontbreken van formalisering van bepaalde opdrachten, met de opdrachten die het voorwerp van herhalingen uitmaken in de zin van artikel 17, § 2, 2^o, b), van de bovenvermelde wet en met de opdrachten waarvoor slechts één offerte werd ingediend.

4.6.3 Wachttermijn³⁷

Er wordt aan herinnerd dat de wachttermijn 10 dagen bedroeg in de periode van 15 juli 2004 tot 17 augustus 2008, en dat hij is opgetrokken naar 15 dagen sinds 18 augustus 2008³⁸.

Bij vier van de onderzochte opdrachten moest een wachttermijn in acht worden genomen. Het BIM heeft maar in één geval die termijn in acht genomen; voor de andere opdrachten werd hij niet in acht genomen of wordt er in de overgezonden documenten niet naar verwezen.

4.7 Kennisgeving van de gunning van de opdracht³⁹

De kennisgeving van de gunning van de opdracht is een essentiële fase omdat ze het begin van de juridische verbintenis van de aanbestedende overheid ten overstaan van haar medecontractant betekent. Voor nagenoeg alle onderzochte opdrachten werd speciaal een kennisgeving opgesteld en aan de gekozen inschrijver bezorgd. De kennisgeving ligt soms vervat in de bestelbon die aan de aannemer wordt verzonden of in de overeenkomst die met hem wordt gesloten.

Het is belangrijk dat dat document het bedrag opgeeft van de aan de aannemer gegunde opdracht, aangezien dat bedrag kan verschillen van het bedrag vermeld op de gekozen offerte als gevolg van correcties door de aanbestedende overheid bij de analyse van de offertes of bij de onderhandeling (alleen bij een onderhandelingsprocedure).

5. Uitvoering van de opdrachten

5.1 Bestaan van een bijzonder bestek of van een vergelijkbaar document

Bij 44 gevallen, of nagenoeg 56% van de onderzochte opdrachten, was er een BB voorhanden. Daarvan hebben er 6 betrekking op herhalingen in de zin van artikel 17, § 2, 2°, b), van de wet van 24 december 1993 en verwijzen ze naar het BB van de initiële opdracht die, naargelang het geval, het voorwerp was van een openbare aanbesteding of een algemene offerte-aanvraag; voor 3 andere opdrachten is een overeenkomst opgesteld.

Het onderzoek van de bijzondere bestekken of de daarmee vergelijkbare documenten toont aan dat er niet-geëigende vermeldingen in staan:

- gebruik van terminologie die ingevolge de actualisering van de regelgeving verouderd is (« inschrijving » in plaats van « offerte », of ook « suggestie » in plaats van « vrije variant »);
- verkeerde verwijzingen of onaangepaste clausules in het BB (bepalingen die eigen zijn aan opdrachten voor aanneming van werken opgenomen in bijzondere bestekken voor

37 Artikelen 65/11 tot 65/13 van de bovenvermelde wet (opdrachten die de Europese drempels bereiken).

Artikel 65/30 van de bovenvermelde wet (opdrachten die de Europese drempels niet bereiken maar voor een bedrag zonder btw van meer dan 67.000 euro).

38 Artikel 3 van de wet van 8 juni 2008 houdende diverse bepalingen (II), *Belgisch Staatsblad* van 16 juni 2008, 2^e ed., blz. 30562 en 30563, in werking getreden op 18 augustus 2008 door artikel 28 van het koninklijk besluit van 31 juli 2008 tot wijziging van sommige koninklijke besluiten tot uitvoering van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, *Belgisch Staatsblad* van 18 augustus 2008, blz. 43583.

39 Artikelen 117 tot 119 en 122 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

opdrachten voor aanneming van diensten, verkeerde verwijzing in een overeenkomst naar een andere dienstenverlener dan de aannemer van de opdracht,...);

- niet-conformiteit van het BB met de eisen van een bepaalde gekozen gunningswijze voor een opdracht;
- bijzondere en algemene verkoopvoorwaarden van de aannemer die de voorkeur kregen ten nadele van de bepalingen uit het BB.

5.2 Vermelding van de toepasselijke regelgeving

De bijzondere bestekken die werden opgesteld voor de onderzochte overheidsopdrachten verwijzen allemaal naar de wet van 24 december 1993 en naar de bijbehorende uitvoeringsbesluiten. Het BIM gebruikt echter in nagenoeg alle onderzochte BB de volgende foutieve vermelding: « *(vertaling) alle wijzigingen in de wet en in de besluiten [...] die van kracht waren op de dag dat de offertes werden geopend* ». De regelgeving die op een bepaalde opdracht van toepassing is, is immers de regelgeving die van kracht is op het moment dat de procedure wordt gelanceerd.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat in één van de drie van de gerepertorieerde overeenkomsten de toepasselijke regelgeving niet is vermeld, in tegenstelling tot in de twee andere overeenkomsten.

5.3 Verplichte borgstelling⁴⁰

In een paar zeldzame gevallen werd een borgtocht gesteld binnen de termijn waarin artikel 5, § 3, 1^e lid, van de algemene aannemingsvoorwaarden voorziet. In verschillende gevallen werd daarentegen een borgtocht gesteld, maar buiten de vooropgestelde termijn en zonder toepassing van rechtswege en zonder ingebrekestelling van de straf vervat in artikel 6, § 1, van de algemene aannemingsvoorwaarden.

Soms werd verzaakt aan de door het BB opgelegde verplichting een borgtocht te stellen, terwijl die moet worden gesteld als die verplichting uitdrukkelijk is opgenomen in het BB. De uitvoeringstermijn en het bedrag van de opdracht spelen daarbij geen rol. In een paar dossiers is geen spoor van de borgstelling, terwijl die had moeten worden gesteld.

Het Rekenhof heeft ook de vinger gelegd op twee afwijkingen die in sommige bijzondere bestekken zijn opgenomen in verband met de verplichte borgstelling. De eerste bepaalt dat *(vertaling) « voor deze opdracht geen borgstelling wordt geëist omdat het gaat om intellectuele prestaties die worden gecontroleerd naarmate ze worden uitgevoerd en waarbij de aanbestedende overheid zich het recht voorbehoudt af te zien van de betaling van door de aannemer voorgelegde facturen als die laatste verzaakt aan zijn contractuele verplichtingen »*. De tweede bepaalt dat *(vertaling) « de aard van de diensten geen borgstelling vergt. Het gaat voornamelijk om intellectuele prestaties waarvan de kwaliteit zal worden beoordeeld door het begeleidingscomité en die worden vergoed zodra het comité de prestaties heeft goedgekeurd »*.

Die twee afwijkingen, die de nadruk leggen op de intellectuele aard van de prestaties om te verantwoorden dat er geen borgstelling wordt geëist, zijn niet relevant: er is geen enkele geldige reden voor zo'n voorkeursbehandeling. De audit heeft op afdoende wijze aangetoond dat de aanbestedende overheid een verre van bevredigende controle uitoefent op intellectuele of andere prestaties. Als de aannemer aan zijn contractuele verplichtingen verzaakt, kan de aanbestedende overheid bovendien diverse sancties opleggen (bv. straffen, boetes wegens laattijdige uitvoering en maatregelen van ambtswege) om hem ertoe te verplichten. Tot slot

⁴⁰ Artikelen 5 tot 9 van de algemene aannemingsvoorwaarden.

is het zo dat, als de aannemer aanspraak maakt op bedragen voor effectief gerealiseerde prestaties, die sommen moeten worden betaald binnen de vooropgestelde termijn. Gebeurt dat niet, dan heeft de aannemer van rechtswege recht op verwijlinteressen, overeenkomstig artikel 15, § 4, van de algemene aannemingsvoorwaarden.

Wat de opdrachten betreft die het voorwerp zijn van herhalingen in de zin van artikel 17, § 2, 2°, b), van de wet van 24 december 1993, bieden de door het BIM voorgelegde documenten geen enkele garantie dat de borgtocht van de initiële opdracht werd bewaard voor de herhalingen. Er is één uitzondering.

Tot slot bleek het door de lacunes in bepaalde dossiers onmogelijk voor vijf opdrachten na te gaan of de regels betreffende de verplichte borgstelling werden gerespecteerd.

5.4 Betaling⁴¹

Artikel 8 van de wet van 24 december 1993 stelt dat er alleen voorschotten mogen worden betaald voor verstrekte en aanvaarde diensten. Er mogen wel voorschotten worden toegekend, maar alleen in de uitzonderlijke gevallen die zijn opgesomd in artikel 5, § 1, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 26 september 1996.

De audit heeft aangetoond dat het principe van de verstrekte en aanvaarde dienst niet in acht wordt genomen bij opdrachten waarbij de betaling in schijven gebeurt, vermits de eerste schijf werd betaald bij notificatie, na ondertekening van de overeenkomst, of in ieder geval dat opdrachten waarbij de betaling in schijven gebeurt, niet garanderen dat het principe van de verstrekte en aanvaarde dienst wordt nageleefd.

Overigens heeft het Rekenhof ook vooruitbetalingen vastgesteld in een opdracht voor aanneming van financiële diensten; bij een andere opdracht voor aanneming van diensten beschikte het instituut niet over de nodige verantwoordingsstukken voor een gedegen controle van de schuldverklaringsverklaringen, wat tekenend is voor de zwakke interne controle binnen de betrokken dienst. Voor de controle van de rekeningen van het BIM door een bedrijfsrevisor dateerde de facturatie van vóór het verslag werd opgesteld.

Het Rekenhof herinnert er tot slot aan dat sinds 8 augustus 2002, ongeacht de opdracht, overeenkomstig artikel 15 van de algemene aannemingsvoorwaarden, de betaaltermijnen in geen geval kunnen worden verlengd door het BB. Elke tegenstrijdige bepaling wordt voor niet geschreven gehouden⁴².

5.5 Actiemiddelen van de aanbestedende overheid⁴³

Tekortkomingen in hoofde van de aannemer kunnen tot diverse sancties leiden, zoals straffen, boetes wegens laattijdige uitvoering en maatregelen van ambtswege.

Het BB van bepaalde opdrachten omvat bepalingen over de actiemiddelen van de aanbestedende overheid, maar die zijn soms slecht opgesteld. Zo omvat het BB soms tegenstrijdigheden in verband met de boetes wegens laattijdige uitvoering.

⁴¹ Artikel 15 van de algemene aannemingsvoorwaarden.

⁴² Artikel 3, § 1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 26 september 1996.

Omzendbrief van 12 maart 2009 van de Kanselarij van de Eerste Minister – Overheidsopdrachten – Betalingstermijnen en verwijlinteressen, Belgisch Staatsblad van 16 maart 2009, p. 22240 en 22241.

⁴³ Artikelen 20 (alle opdrachten), 48 (werken), 66 (leveringen) en 75 (diensten) van de algemene aannemingsvoorwaarden.

Op basis van de uitgevoerde controles en bij gebrek aan documenten over de oplevering van de prestaties, kan onmogelijk uitspraak worden gedaan over de naleving van de uitvoeringstermijn en de sancties die zouden zijn toegepast of die hadden moeten worden toegepast, tijdens de referentieperiode, wegens fouten die de aannemers hebben begaan tijdens de uitvoering van de opdrachten voor aanneming van werken, leveringen of diensten.

5.6 Oplevering van werken, leveringen en diensten⁴⁴

De oplevering van een opdracht bestaat erin dat de aanbestedende overheid controleert of de aannemer volgens de regels van de kunst heeft gewerkt en of die prestaties in overeenstemming zijn met de clausules en de voorwaarden van de opdracht⁴⁵. De oplevering is een belangrijke stap in de uitvoering van de opdracht, want ze draagt bij tot het principe van de verstrekte en aanvaarde dienst die voor de aannemer het recht opent op vergoeding van de geleverde prestaties.

De documenten die in de onderzochte dossiers zaten of die moesten worden opgevraagd, tonen aan dat er soms een oplevering wordt gepland en georganiseerd. De audit heeft echter tegenstrijdige situaties aan het licht gebracht.

Als het bedrag van de opdracht via (veelal maandelijkse) voorschotten wordt betaald naar mate de uitvoering van de opdracht vordert, worden de uitgevoerde prestaties volgens de stand van zaken opgeleverd en door de aanbestedende overheid aanvaard.

De oplevering van werken, leveringen en diensten is niet echt geformaliseerd, hoewel er voor bepaalde opdrachten wel een begeleidend comité bestaat dat de uitvoering van de prestaties moet opvolgen.

Er moeten duidelijke en precieze opleveringsregels vervat zijn in de bijzondere bestekken, maar die regels moeten ook effectief en integraal worden toegepast bij elke opdracht voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

6. Conclusie en aanbevelingen

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het administratieve beheer van de overheidsopdrachten heel wat leemten vertoont, zowel op het niveau van de gunning als van de uitvoering van opdrachten. Die toestand is te wijten aan een slechte kennis van de toepasselijke regelgeving en een gebrek aan nauwkeurigheid.

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen om daar iets aan te doen.

6.1 Beheer van de opdrachten

Het administratieve beheer, de identificatie van de opdrachten en de toegang tot documenten en informatie vertonen heel wat tekortkomingen: op basis van de huidige organisatie en procedures is het immers onmogelijk voor een bepaalde periode snel en volledig alle opdrachten met de bijbehorende kosten en de beherende diensten terug te vinden.

Het Rekenhof beveelt aan maatregelen te nemen om de opdrachten te kunnen identificeren, meer bepaald door ze te nummeren en daarbij gebruik te maken van een gemeenschappelijke

⁴⁴ Artikelen 12 en 19 (alle opdrachten), 27 en 43 (werken), 53 en 57 tot 65 (leveringen), alsook 71 en 74 (diensten) van de algemene aannemingsvoorwaarden.

⁴⁵ Artikel 19, § 1, 1^o lid, van de algemene aannemingsvoorwaarden.

lijke nomenclatuur voor alle diensten. Voor elk dossier moet het BIM het unieke identificatienummer gebruiken dat in principe op alle stukken van die opdracht moet staan vermeld en dat er voor altijd mee verbonden blijft.

Er moeten ook geformaliseerde procedures komen voor de lokalisatie en de inhoud van dossiers. Het Rekenhof benadrukt dat het dossier pas volledig is als het alle stukken bevat die betrekking hebben op de gunning en de uitvoering van de opdracht, en al die stukken moeten gedateerd en ondertekend zijn. Het BIM moet er bovendien op toezien volledige en toegankelijke dossiers te bewaren gedurende een termijn van tien jaar.

Versterking is noodzakelijk bij de dienst Overheidsopdrachten en Verzekeringen, die belast zou worden met de centralisatie van de opdrachtprocedures en die zou tussenkomen bij de gunning en uitvoering van alle opdrachten, ongeacht het bedrag dat ermee is gemoeid. Om de ambtenaren te helpen die binnen het BIM zijn belast met de overheidsopdrachten, moet de dienst een vademecum van de overheidsopdrachten opstellen en de modeldocumenten actualiseren en aanvullen.

De dienst in kwestie moet via een IT-applicatie ook gaan fungeren als het « geheugen » van het BIM in dat specifieke domein. Om zijn onafhankelijkheid en geloofwaardigheid ten aanzien van de andere diensten te vrijwaren, moet de dienst rechtstreeks voor de directeur-generaal werken.

De dienst Overheidsopdrachten en Verzekeringen en de betrokken operationele dienst moeten een globaal en permanent zicht hebben op de gunning en uitvoering van geplande opdrachten. Het is dus belangrijk dat de operationele dienst enigszins vertrouwd is met de overheidsopdrachtenregelgeving, wat tot nu toe niet het geval is.

Om de gebrekkige kennis van de overheidsopdrachtenregelgeving te ondervangen en omdat er een nieuwe overheidsopdrachtenregelgeving is goedgekeurd, moeten er binnen afzienbare tijd opleidingssessies komen. De sessies zijn in de eerste plaats bedoeld voor de operationele diensten die zijn belast met de gunning en uitvoering van overheidsopdrachten.

6.2 Gunning van overheidsopdrachten

De documenten moeten rekening houden met de specificiteit van bepaalde, bijzondere opdrachten en in hun geheel de regelgeving in dat verband in acht nemen.

Het gebruik van een clause om een opdracht stilzwijgend voor onbepaalde tijd te verlengen en aldus een monopolie te creëren, druist in tegen het concurrentiebeginsel en moet dus worden beperkt in de tijd. Over het algemeen moet een totale looptijd van vier jaar in aanmerking worden genomen. In welbepaalde gevallen kan de looptijd echter langer zijn, op voorwaarde dat dit op gepaste wijze wordt gemotiveerd.

De bekendmakingsverplichtingen moeten ook volledig worden nageleefd bij opdrachten die daaraan zijn onderworpen. In dat opzicht moeten de aankondiging van de opdracht en het BB perfect op elkaar zijn afgestemd.

De kwalitatieve selectie moet voornamelijk tijdens de selectieprocedure worden verbeterd. De criteria die worden gebruikt bij de gunning van opdrachten, moeten los staan van de kwalitatieve selectie.

Omwille van de administratieve vereenvoudiging moet het gebruik van (expliciete, maar vooral impliciete) verklaringen op erewoord worden veralgemeend in het kader van de redenen voor uitsluiting. De aanbestedende overheid is echter verplicht bij de gekozen inschrijver de documenten op te vragen die worden gedekt door de verklaring op erewoord, alvorens de opdracht te gunnen. Om bepaalde redenen voor uitsluiting te kunnen controleren, mag de aanbestedende overheid gebruik maken van de applicatie *digiflow* voor het RSZ-attest en mag ze zich wenden tot de Kruispuntbank van Ondernemingen voor het attest van niet-

faling of vergelijkbare situaties. Het bewijs van de raadpleging wordt in het dossier van de opdracht bewaard.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de aanbestedende overheid bij opdrachten met een beperkte offerteaanvraag of een onderhandelingsprocedure met bekendmaking is verplicht een gemotiveerde beslissing op te stellen op basis van een verslag over de kwalitatieve selectie en aan elke niet-geselecteerde kandidaat mee te delen waarom de keuze op een andere inschrijver is gevallen, daarbij gebruik makend van uittreksels uit de gemotiveerde beslissing.

Bij een algemene of beperkte offerteaanvraag wordt de opdracht toegewezen aan de inschrijver die de voordeligste regelmatige offerte indiende, te oordelen naar de toewijzingscriteria die in het BB of, in voorkomend geval, in de aankondiging van de opdracht moeten worden vermeld. Het gebruik van die criteria moet kaderen in de strikte naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving. Het Rekenhof pleit ervoor de probleemsituaties te vermijden die werden vastgesteld bij het gebruik van die gunningswijze.

Wat de onderhandelingsprocedure met of zonder bekendmaking betreft, is het zo dat de toepasselijke wettelijke voorwaarden van artikel 17, § 2 en § 3, van de wet van 24 december 1993 strikt moeten worden geïnterpreteerd en de aanbestedende overheid is hoe dan ook verplicht het gebruik van de beoogde aanpak formeel te verantwoorden. De onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking vereist ook, zo mogelijk, dat diverse dienstenverleners worden geraadpleegd. Gebeurt dat niet, dan moet dat worden gemotiveerd krachtens de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Het Rekenhof vraagt met aandrang om in de toekomst de situaties te vermijden die aanleiding gaven tot opmerkingen in verband met het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. De aandacht moet in het bijzonder uitgaan naar de hypothese van enige dienstenverlener (artikel 17, § 2, 1^o, f), van de voornoemde wet) en naar de naleving van de bijbehorende regels.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het verbod in acht moet worden genomen dat is vervat in artikel 85 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 en dat betrekking heeft op het vermelden van merken, octrooien of types, of een bepaalde oorsprong of productie.

In verband met de offertes en de toewijzing van opdrachten pleit het Rekenhof ervoor de offertes voor alle toewijzingscriteria te evalueren op basis van een methode die is vervat in het verslag over de toewijzing van de opdracht. Die methode moet redelijk zijn, coherent en niet-discriminerend. Ze moet verwijzen naar de toewijzingscriteria en de weging ervan, en ze moet kunnen worden geëxpliciteerd als er beroep wordt aangetekend.

Als overheidsopdrachten voor een bedrag van meer dan 5.500 euro zonder btw worden toegewezen, moet de aanbestedende overheid telkens een gemotiveerde beslissing opstellen en in het dossier bewaren. Het verslag over de toewijzing van de opdracht en de analyse van de offerte mogen in geen geval als gemotiveerde beslissing fungeren.

De verplichtingen inzake de informatie aan de kandidaten en de wachttijd moeten volledig in acht worden genomen.

6.3 Uitvoering van opdrachten

In sommige bijzondere bestekken of vergelijkbare documenten staan heel wat fouten en onjuistheden. Het Rekenhof beveelt daarom aan die documenten met zorg op te stellen, naargelang het voorwerp van de opdracht en de gekozen procedure.

De bepalingen over de borgstelling, die zijn vervat in de artikelen 5 tot 9 van de algemene aannemingsvoorwaarden, moeten integraal in acht worden genomen.

In verband met de betalingsmodaliteiten is het belangrijk altijd het principe van de verstrekte en aanvaarde dienst te respecteren. Voorschotten zijn immers slechts toegestaan in de gevallen die zijn opgesomd in artikel 5 van het koninklijk besluit van 26 september 1996. Ter herinnering: clausules ter verlenging van de betaaltermijn worden in een BB voor niet geschreven gehouden.

Als de aannemer van een opdracht verzaakt aan de uitvoering ervan, is de aanbestedende overheid verplicht de sancties toe te passen die in het BB zijn opgenomen of, als er geen BB is, in de algemene aannemingsvoorwaarden. Het gaat om straffen, boetes wegens laattijdige uitvoering en maatregelen van ambtswege.

Werken, leveringen en dienstprestaties moeten eerst worden opgeleverd en die oplevering opent voor de aannemer het recht op betaling.

In zijn antwoord stelt het instituut akte te hebben genomen van de opmerkingen van het Rekenhof; het zal alles in het werk stellen om zijn overheidsopdrachten beter te beheren, zowel door de cel Overheidsopdrachten te responsabiliseren als door de operationele beheerders te sensibiliseren.