

Overheidsopdrachten en interne controle bij de departementen van de algemene administratie

Bij zijn controle van de onderliggende verrichtingen van de algemene rekening, gaat het Rekenhof na of de overheidsopdrachten die de federale departementen hebben gegund regelmatig zijn. Bedoeling van deze controles is na te gaan of de opdrachten werden gegund en uitgevoerd in overeenstemming met de wet- en regelgeving, de instructies, de procedures en de toepasselijke contractuele bepalingen.

In de loop van 2016 heeft het Rekenhof een aantal overheidsopdrachten gecontroleerd van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de FOD Mobiliteit en Vervoer, de FOD Arbeid, Werkgelegenheid en Sociaal Overleg, de POD Maatschappelijke Integratie en de Federale Politie.

De controle moest vooral uitwijzen of de begrotingswetgeving en de overheidsopdrachtenwetgeving in acht werden genomen. Het Rekenhof onderzocht ook de maatregelen die de FOD Kanselarij en de POD Maatschappelijke Integratie namen naar aanleiding van de aanbevelingen die het Rekenhof bij voorgaande audits formuleerde in verband met het intern toezicht op aankopen.

Gezien de aard en het bedrag van de gecontroleerde verrichtingen en de interesse van de publieke opinie in een correct verloop van de gunningsprocedures, heeft het Rekenhof beslist de auditresultaten te verspreiden in de vorm van deze afzonderlijke publicatie.

De onderzochte opdrachten werden geselecteerd op grond van uiteenlopende criteria. Bij de FOD Buitenlandse Zaken werd een aantal opdrachten voor IT-leveringen en -diensten onder de loep genomen. Bij de Federale Politie heeft het Rekenhof een aantal open overeenkomsten geanalyseerd. Bij de FOD Kanselarij, de POD Maatschappelijke Integratie, de FOD Mobiliteit en de FOD Werkgelegenheid werd een selectie gemaakt op grond van het soort aankopen en de risico's waarmee de gekozen procedures gepaard gingen, waarbij de aandacht in het bijzonder uitging naar juridische diensten verleend aan de FOD Mobiliteit.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat vaak wordt nagelaten een overheidsopdrachtenprocedure te lanceren voor bepaalde leveringen en diensten die onder de geldende wetgeving vallen, en dan in het bijzonder voor juridische diensten en exclusiviteitsregelingen.

Bovendien heeft het bij de gunning van opdrachten inbreuken vastgesteld bij de toepassing van sommige regels in verband met de mededinging, het motiveren van de keuze voor een onderhandelingsprocedure, de ramingsregels, de maximale looptijd van opdrachten, het toegangsrecht, de kwalitatieve selectie en de analyse van de regelmatigheid van de offertes. De gunningsbeslissingen worden ook niet altijd afdoende gemotiveerd en meegedeeld.

Bij de uitvoering van opdrachten zijn de algemene regels niet altijd in acht genomen, vooral wat de borgtocht, de oplevering en de wijziging van opdrachten betreft. Ten aanzien van bepaalde departementen benadrukt het Rekenhof ook dat het belangrijk is de regels inzake betalingstermijnen in acht te nemen.

Tot slot moet het beheer van de opdrachten worden verbeterd. Zo heeft het Rekenhof vastgesteld dat passende internecontrolemaatregelen, zoals een gecentraliseerd beheer van de opdrachten, ontbreken. Ook bij de planning van de opdrachten zijn er bij sommige departementen tekortkomingen, en onder meer bij de Federale Politie, waar ze de bevoorrading van essentiële leveringen (aan de Federale Politie en aan de lokale politiezones) in het gedrang kunnen brengen.

Bij de FOD Mobiliteit en de FOD Werkgelegenheid verloopt het administratieve beheer evenwel naar behoren, en zij hebben onlangs concrete maatregelen genomen om erop toe te zien dat de wettelijke voorschriften in acht worden genomen.

Wat het intern toezicht op aankopen betreft, heeft de FOD Kanselarij al gevolg gegeven aan een deel van de vroegere aanbevelingen, maar de andere moeten nog in de praktijk worden gebracht. De POD Maatschappelijke Integratie heeft alle aanbevelingen daaromtrent opgevolgd.

Na afloop van deze audits stelt het Rekenhof vast dat sommige tekortkomingen recurrent zijn en formuleert het een reeks transversale aanbevelingen om te komen tot een betere naleving van de wettelijke en reglementaire bepalingen in verband met overheidsopdrachten.

Wat het beheer van de opdrachten betreft, vraagt het Rekenhof aan de departementen de nodige maatregelen te nemen om de overheidsopdrachtendossiers en de geplaatste bestellingen doeltreffend te kunnen opvolgen. Het beveelt ook aan ervoor te zorgen dat de documenten in verband met de gunning en de uitvoering van opdrachten centraal worden bewaard.

INHOUD

Overheidsopdrachten en interne controle op de aankopen bij de FOD Kancelarij van de Eerste Minister en de POD Maatschappelijke Integratie 5

1	Context	5
2	Opvolging aanbevelingen interne controle	5
3	Overheidsopdrachten van de FOD Kancelarij, de DAV en het FIDO	6
3.1	Vaststellingen	6
3.2	Aanbevelingen	8
4	Overheidsopdrachten POD Maatschappelijke Integratie	8
4.1	Vaststellingen	8
4.2	Aanbevelingen	10
5	Antwoord van de minister	10

Overheidsopdrachten voor de levering van informaticamateriaal en -diensten gegund door de FOD Buitenlandse Zaken 11

1	Context	11
2	Resultaten van het onderzoek	12
2.1	Gunning van de opdracht	12
2.2	Uitvoering van de overeenkomst	15
2.2.3	Controle van de facturen	15
3	Conclusies en aanbevelingen	15
4	Antwoord van de minister	16

Open overheidsopdrachten van de Federale Politie 17

1	Context	17
2	Organisatie van de aankopen bij de Federale Politie	18
2.1	Organisatie van de Federale Politie	18
2.2	Bestaande open opdrachten	18
3	Resultaten van het onderzoek	18
3.1	Voorafgaande opmerkingen	18
3.2	Wettigheid en regelmatigheid van de gunning van de open opdrachten	18
3.3	Uitvoering van de opdrachten	21
3.4	Permanente afdekking van de operationele behoeften en opvolging van de bestellingen	22
4	Conclusies en aanbevelingen	23
4.1	Gunning van de overheidsopdrachten	23
4.2	Uitvoering van de bestellingen	24
4.3	Continuïteit van de bevoorrading en opvolging van de bestellingen	24

Overheidsopdrachten van de FOD Mobiliteit en de FOD Werkgelegenheid 25

1	Context	25
1.1	Audit	25
1.2	Beheer van de opdrachten in de onderzochte FOD's	26

2	Resultaten van het onderzoek	26
2.1	Naleving van de wetgeving overheidsopdrachten	26
2.2	Toepassing van de begrotingswetgeving	34
3	Conclusies en aanbevelingen	34
3.1	Conclusies	34
3.2	Aanbevelingen	35
	Transversale aanbevelingen voor de departementen van de algemene administratie	37
1	Naleving van de regelgeving	37
2	Aanbevelingen	38

Overheidsopdrachten en interne controle op de aankopen bij de FOD Kanselarij van de Eerste Minister en de POD Maatschappelijke Integratie

1 Context

Het Rekenhof onderzocht een selectie van overheidsopdrachten geplaatst door de FOD Kanselarij van de Eerste Minister (hierna: FOD Kanselarij) en door de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid (hierna: POD Maatschappelijke Integratie). In het kader van de overheidsopdrachten van de FOD Kanselarij onderzocht het Rekenhof ook de opdrachten geplaatst door de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV) en het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO). Deze diensten vallen weliswaar niet onder het toezicht van de eerste minister¹, maar hun kredieten zijn wel opgenomen in de begroting van de FOD Kanselarij.

In het kader van dit onderzoek ging het Rekenhof na of de overheidsopdrachten rechtmatig en overeenkomstig de regelgeving werden geplaatst en uitgevoerd.

Het ging ook na welke maatregelen deze diensten troffen naar aanleiding van eerder geformuleerde aanbevelingen over de interne controle op aankopen.

Het Rekenhof stuurde op 13 januari 2016 een voorontwerp van verslag aan de FOD Kanselarij voor commentaar. Het antwoord van de FOD van 12 februari 2016 werd verwerkt in het verslag dat op 9 maart 2016 aan de eerste minister en de toezichthoudende ministers werd verzonden. Het Rekenhof ontving nog geen antwoord van hen.

Het voorontwerp van verslag voor de POD Maatschappelijke Integratie werd verzonden op 10 februari 2016. Het antwoord van de POD van 14 maart 2016 werd verwerkt in het ontwerpverslag dat op 30 maart 2016 naar de minister van Sociale Integratie werd verzonden. De minister antwoordde op 29 april 2016. Zijn antwoord wordt behandeld in punt 5.

2 Opvolging aanbevelingen interne controle

Midden 2014 formuleerde het Rekenhof twaalf aanbevelingen om de interne controle op aankopen bij de FOD Kanselarij te verbeteren². De FOD nam maatregelen om hieraan tegemoet te komen. Zeven aanbevelingen werden deels uitgevoerd of zijn in uitvoering, vijf andere werden nog niet uitgevoerd wegens organisatorische en/of budgettaire problemen.

¹ De DAV valt onder de bevoegdheid van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie; het FIDO onder deze van de minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling.

² Rekenhof, "Interne controle van de aankopen bij de FOD Kanselarij en de FOD Volksgezondheid", *171^e Boek*, Volume I, oktober 2014, p. 301-308. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

Het Rekenhof heeft erop aangedrongen deze aanbevelingen en de projecten die eruit voortvloeien, te voltooien zodra de kredieten beschikbaar zijn.

Midden 2013 had het Rekenhof tien aanbevelingen geformuleerd bij het intern toezicht op aankopen bij de POD Maatschappelijke Integratie³. De POD heeft een deel ervan uitgevoerd of is ermee bezig.

3 Overheidsopdrachten van de FOD Kanselarij, de DAV en het FIDO

3.1 Vaststellingen

Het Rekenhof selecteerde voor dit onderzoek, op basis van het bedrag, het voorwerp en het risico van de gevolgde gunningsprocedure, 25 vastleggingen (voor een totaalbedrag van 1,5 miljoen euro inclusief btw) aangerekend op de begroting van de FOD Kanselarij tijdens de eerste acht maanden van 2015. Tijdens deze periode waren er 62 vastleggingen van méér dan 10.000 euro inclusief btw voor een totaalbedrag van 4,7 miljoen euro.

De vaststellingen zijn gestructureerd per dienst vermits de FOD geen centrale aankoopdienst of een cel voor de controle of de coördinatie van de aankoopdossiers heeft, waardoor het Rekenhof niet gemakkelijk volledige en overzichtelijke aankoopdossiers kon verkrijgen.

3.1.1 Algemene Directie Externe Communicatie

In één van de vijf dossiers beheerd door de Algemene Directie Externe Communicatie werden de ramingsregels voor de opdracht niet correct toegepast. Daardoor werd onterecht de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking gebruikt⁴.

3.1.2 Stafdienst Personeel en Organisatie

Twee van de drie door de Stafdienst Personeel en Organisatie beheerde dossiers gingen over de invoering van een HR-tool. Hierbij werd de overheidsopdrachtenregelgeving niet gerespecteerd. De markt werd informeel verkend en verschillende leveranciers werden vergeleken, waarna één welbepaalde leverancier werd aangeduid, zonder een overheidsopdracht te plaatsen conform de regelgeving en formeel een beroep te doen op de mededinging.

3.1.3 DAV

Zes vastleggingen betroffen dossiers die de DAV beheert, waarvan één samenwerkingsovereenkomst en drie overheidsopdrachten⁵. Die laatste zijn de belangrijkste

³ Rekenhof, "Interne controle op aankopen bij de FOD Sociale Zekerheid en de POD Maatschappelijke Integratie", 170^e Boek, Volume I, oktober 2013, p. 275-282. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

⁴ De onderhandelingsprocedure is een uitzonderingsprocedure die enkel mag worden gebruikt in de uitzonderlijke gevallen die limitatief in de regelgeving omschreven zijn. Artikel 26, § 1, van wet van 15 juni 2006 inzake de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten van werken, leveringen en diensten (hierna: "Overheidsopdrachtenwet 2006").

⁵ Eén opdracht was onderverdeeld in drie percelen.

en meest complexe uit de audit en gaven aanleiding tot meerdere fundamentele opmerkingen⁶.

In een eerste overheidsopdracht, die midden 2013 werd gegund voor een geraamd totaalbedrag van 5,1 miljoen euro inclusief btw voor drie jaar, werden een aantal bepalingen uit het bijzonder bestek miskend bij de gunning en uitvoering van de opdracht. De kwalitatieve selectie gebeurde niet volgens het bestek, de juistheid van de impliciete verklaring op erewoord werd niet onderzocht en de opleveringsmodaliteiten werden niet correct toegepast. Voorts werden de in de opdrachtbrieven opgenomen betalingsmodaliteiten niet gerespecteerd en werd de vereiste borgtocht voor twee van de vier percelen slechts twee jaar na de plaatsing van de opdracht gesteld.

Ook in een tweede overheidsopdracht, die eind 2013 werd gegund voor een geraamd totaalbedrag van 4,4 miljoen euro inclusief btw voor drie jaar, miskende de FOD de bepalingen van het bestek met betrekking tot de impliciete verklaring op erewoord en de betalingsmodaliteiten. Deze opdracht werd bovendien onterecht niet op Europees niveau bekendgemaakt, wat een inbreuk op het mededingingsbeginsel is. Vanaf februari 2014 werden prestaties verricht en aangerekend op een deelbestelling, terwijl de prijsaanvraag en de offerte maar dateren van april 2014 en van 22 augustus 2014⁷. Het Rekenhof vroeg herhaaldelijk om uitleg maar kreeg daarop geen antwoord. Deze deelbestelling, waarvoor de DAV geen gedateerde en ondertekende bestelbrief kon voorleggen, is vermoedelijk de regularisatie van een eerdere onregelmatige informele bestelling.

Ook de derde overheidsopdracht, die eind 2014 werd gegund voor een geraamd totaalbedrag van 182.952 euro inclusief btw, vertoont onvolkomenheden of zelfs onregelmatigheden. Zo werd een laattijdig ingediende kandidatuur geselecteerd, ontbreekt de gemotiveerde selectiebeslissing en biedt de gemotiveerde gunningsbeslissing geen uitsluitel of deze kandidatuur werd getoetst aan de strenge en uitgebreide kwalitatieve selectiecriteria opgenomen in de opdrachtdocumenten. Ook ontbraken de inhoudelijke overwegingen om de toegekende punten per gunningscriterium te verantwoorden en wordt vermeld dat de persoonlijke toestand van de inschrijver werd onderzocht en dat zijn impliciete verklaring op eer correct was, terwijl van dit onderzoek geen spoor terug te vinden is in het dossier.

3.1.4 FIDO

In één van de twee dossiers werd een beroep gedaan op een bestaand contract tussen de FOD Kanselarij en de dienstverlener. De offerte en de bestelbrief van deze deelbestelling voorzien in een betaling in drie schijven. Het oorspronkelijke bestek bevat echter geen bepalingen over voorschotten. Betalingen mogen alleen worden gedaan voor verstrekte en aanvaarde prestaties⁸. Uitzondering op dit principe zijn de voorschotten, die slechts in een limitatief aantal opgesomde gevallen kunnen worden toegestaan⁹. In dit dossier werd een voorschot

⁶ De vastleggingen in de selectie betreffen bestellingen op basis van overeenkomsten die in de voorgaande jaren werden gesloten en die logischerwijze eveneens bij het onderzoek werden betrokken.

⁷ Deze offerte vermeldt dat de taken bij voorkeur aanvangen in april 2014.

⁸ Artikel 7 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

⁹ Artikel 67, §1 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken.

betaald, terwijl niet kan worden vastgesteld dat aan één van voormelde toepassingsgevallen zou voldaan zijn.

3.2 Aanbevelingen

De verschillende diensten van de FOD Kancelarij moeten de overheidsopdrachtenregelgeving strikt en onverkort toepassen. Het zou daarbij nuttig zijn een persoon aan te wijzen of een cel op te richten om de aankoopdossiers na te kijken en te coördineren. Ook beveelt het Rekenhof aan alle documenten over de plaatsing en de uitvoering van een opdracht in een uniek en volledig (elektronisch of papieren) dossier bij te houden.

Voorts moeten de diensten van de FOD het bestek dat ze zelf opstellen, ook naleven, systematisch de juistheid van de impliciete verklaring op erewoord onderzoeken, steeds een beroep doen op de mededinging en de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking enkel gebruiken als de wetgeving dat toestaat.

De DAV in het bijzonder moet zijn overheidsopdrachten zorgvuldiger plaatsen en uitvoeren en erover waken dat het correcte verloop van de procedure ondubbelzinnig kan worden nagegaan.

4 Overheidsopdrachten POD Maatschappelijke Integratie

4.1 Vaststellingen

Het Rekenhof selecteerde voor dit onderzoek, op basis van het bedrag, het voorwerp en het risico van de gevolgde gunningsprocedure, 29 vastleggingen (voor een totaalbedrag van 9,8 miljoen euro inclusief btw) uit de kredietvastleggingen die in de eerste negen maanden van 2015 op de begroting van de POD Maatschappelijke Integratie werden aangerekend. Tijdens die periode waren er 39 vastleggingen van méér dan 10.000 euro inclusief btw voor een totaalbedrag van 10,5 miljoen euro. Deze 29 vastleggingen hadden betrekking op 17 verschillende overheidsopdrachten.

4.1.1 Bestelling buiten de overheidsopdrachtenregelgeving om

In een dossier over de aankoop van een dienstwagen werd de overheidsopdrachtenregelgeving niet nageleefd. Het voertuig werd, na een informele marktverkenning, rechtstreeks besteld bij één leverancier, zonder enige formele mededinging. Een dergelijke werkwijze houdt een ernstige miskening in van de fundamentele basisbeginselen van de overheidsopdrachtenregelgeving, namelijk non-discriminatie, gelijke behandeling en transparantie¹⁰.

4.1.2 Bijzondere bestekken

Meerdere bijzondere bestekken vertoonden tekortkomingen. Vier ervan bevatten verwijzingen naar de oude overheidsopdrachtenregelgeving die niet meer van toepassing is. Twee bestekken bepaalden niet het vereiste minimale niveau voor de kwalitatieve selectiecriteria - wat nochtans verplicht is bij open procedures - en één bestek miskende het onderscheid tussen kwalitatieve selectiecriteria en gunningscriteria.

¹⁰ Artikel 5 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

4.1.3 Toegangsrecht

Een aanbestedende overheid moet er zich altijd van vergewissen dat een kandidaat of inschrijver zich niet bevindt in een van de uitsluitingsgevallen uit de overheidsopdrachtenregelgeving¹¹. 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 geld. In zeven dossiers keek de POD deze verplichte uitsluitingsgronden niet na.

4.1.4 Motivering

De onderhandelingsprocedure is een uitzonderingsprocedure die enkel mag gebruikt worden in de limitatief omschreven uitzonderingsgevallen¹². De juridische en feitelijke motieven die het gebruik van deze uitzonderingsprocedure rechtvaardigen, moeten worden opgenomen in de gemotiveerde beslissing¹³. In één dossier vond het Rekenhof geen feitelijke motivering voor het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, noch een gemotiveerde beslissing.

In een tweede dossier motiveerde de POD de selectiebeslissing niet afdoende. De aanbestedende overheid moet de kandidaten of inschrijvers selecteren die voldoen aan de gestelde kwalitatieve selectiecriteria. De gemotiveerde beslissing moet de juridische en feitelijke motieven van die selectiebeslissing bevatten¹⁴. In het betrokken dossier blijkt niet uit de gemotiveerde gunningsbeslissing dat de gestelde kwalitatieve selectiecriteria werden onderzocht.

In een derde dossier ontbraken de inhoudelijke overwegingen om de toegekende punten per gunningscriterium te verantwoorden. De gemotiveerde beslissing moet, naast onder andere de namen van de gekozen inschrijvers van wie de regelmatige offerte niet werd gekozen, ook de juridische en feitelijke motieven, waaronder de kenmerken en relatieve voordelen, van de gekozen offerte bevatten.

4.1.5 Uitbreiding van de opdracht

Een aanbestedende overheid mag een oorspronkelijke opdracht na toewijzing niet zomaar eenzijdig wijzigen. Dat kan in principe enkel als cumulatief is voldaan aan de volgende voorwaarden¹⁵:

- het voorwerp van de opdracht blijft onveranderd;
- de wijziging blijft in waarde beperkt tot 15 %, afgezien van een aantal specifieke toepassingsgevallen van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking¹⁶;
- zo nodig krijgt de opdrachtnemer een passende compensatie.

¹¹ Artikelen 61 tot en met 66 van het koninklijk besluit plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren van 15 juli 2011.

¹² Artikel 26 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

¹³ Artikel 5, 2° van de wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten van werken, leveringen en diensten.

¹⁴ Artikel 5, 6° van de voornoemde wet.

¹⁵ Artikel 37 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken.

¹⁶ Artikel 26, §1, 2°, a (aanvullende werken of diensten), artikel 26, §1, 2°, b (herhaling van soortgelijke werken of diensten), artikel 26, §1, 3°, b (aanvullende leveringen bestemd voor gedeeltelijke vernieuwing of uitbreiding) en artikel 26, §1, 3° c (aanvullende leveringen ingevolge onvoorziene omstandigheden) van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

Eén opdracht werd uitgebreid met 25,9 %, waardoor niet was voldaan aan de bovenstaande voorwaarden. De POD toonde evenmin aan dat de opdracht onder een specifiek toepassingsgeval van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking viel.

Een andere opdracht, die eind 2008 werd gesloten voor een periode van drie jaar, werd steeds stilzwijgend verlengd. Het Rekenhof merkt daarbij op dat langlopende overeenkomsten een uitzondering moeten zijn, omdat ze een inbreuk kunnen vormen op de fundamentele beginselen van gelijke behandeling en transparantie. Het principe van de mededinging houdt onder andere in dat een aanbestedende overheid zich niet voor een al te lange tijd kan verbinden aan één welbepaalde aannemer, leverancier of dienstverlener¹⁷.

4.2 Aanbevelingen

De POD Maatschappelijke Integratie moet de overheidsopdrachtenregelgeving strikt toepassen.

De diensten moeten de standaarddocumenten van de Dienst Subsidies en Overheidsopdrachten van de POD gebruiken en de opdrachtdocumenten door die dienst laten valideren. De POD moet de impliciete verklaring op erewoord en de verplichte uitsluitingsgronden systematisch onderzoeken. Ten slotte wijst het Rekenhof erop dat de gemotiveerde beslissing onder andere de juridische en feitelijke motieven moet bevatten voor (1) het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, (2) de selectiebeslissing en (3) de gekozen inschrijver, met onder meer de kenmerken en relatieve voordelen van de gekozen offerte.

5 Antwoord van de minister

In zijn brief van 29 april 2016 deelt de minister van Maatschappelijke Integratie mee de aanbevelingen te onderschrijven en bijzondere aandacht te schenken aan de verbetermaatregelen die eruit voortvloeien. Hij benadrukt het belang van een versterking van de interne controle binnen de POD Maatschappelijke Integratie, als voorwaarde voor een betere beheersing van de risico's in een gevoelig proces als het plaatsen van overheidsopdrachten.

¹⁷ Artikel 37, § 2, van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

Overheidsopdrachten voor de levering van informaticamateriaal en -diensten gegund door de FOD Buitenlandse Zaken

1 Context

Het Rekenhof onderzocht een selectie van overheidsopdrachten (24 dossiers voor een totaalbedrag van 1,7 miljoen euro inclusief btw) vastgelegd in 2014 en tijdens het eerste semester van 2015 (65 vastleggingen in totaal van méér dan 5.000 euro inclusief btw voor een totaalbedrag van 8,1 miljoen euro) voor de levering van informaticamateriaal en -diensten, gegund door de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: FOD Buitenlandse Zaken). De selectie van de dossiers vond plaats op basis van het bedrag, het voorwerp en het risico van de gevolgde gunningsprocedure. Hierbij focuste het Rekenhof vooral op de naleving van de wet- en regelgeving bij de gunning en de uitvoering van deze overheidsopdrachten.

Een deel van de geselecteerde overheidsopdrachten valt onder het toepassingsgebied van de vorige overheidsopdrachtenregelgeving (hierna: "Overheidsopdrachtenwet 1993"¹⁸), terwijl de overige onder het toepassingsgebied vallen van de huidige regelgeving, die op 1 juli 2013 in werking trad (hierna: "Overheidsopdrachtenwet 2006"¹⁹).

Het Rekenhof stuurde op 16 december 2015 een voorontwerp van verslag aan de FOD Buitenlandse Zaken voor commentaar. De FOD antwoordde op 28 januari 2016 dat hij geen opmerkingen had.

Op 17 februari 2016 stuurde het een ontwerpverslag aan de minister van Buitenlandse Zaken, die antwoordde met een brief van 7 maart 2016. Zijn antwoord wordt behandeld in punt 4.

¹⁸ Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en zijn uitvoeringsbesluiten.

¹⁹ Wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten van werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 en zijn uitvoeringsbesluiten.

2 Resultaten van het onderzoek

2.1 Gunning van de opdracht

2.1.1 Geen beroep op de mededinging

In één dossier²⁰ gunde de FOD de opdracht zonder een beroep te doen op de mededinging²¹. Uit het dossier blijkt dat de firma geen offerte had ingediend²².

Voorts stelde het Rekenhof vast dat, hoewel de overheidsopdracht oorspronkelijk geraamd werd onder 5.500 euro excl. btw²³, de totale kostprijs van de geleverde prestaties opliep tot 12.468,63 euro excl. btw²⁴, d.i. méér dan het dubbele van de oorspronkelijk geraamde kostprijs²⁵.

In dat verband kan worden verwezen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat heeft geoordeeld dat de plicht tot eerbiediging van het transparantiebeginsel en het beginsel van de gelijke behandeling van de inschrijvers op een overheidsopdracht niet alleen betrekking heeft op de gunningsfase, maar ook in acht moet worden genomen tijdens de uitvoeringsfase²⁶.

Het Rekenhof wijst ook op artikel 37 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: KB AUR)²⁷, dat stelt dat de aanbestedende overheid gerechtigd is de opdracht eenzijdig te wijzigen voor zover het voorwerp van de opdracht onveranderd blijft en de wijzigingen in waarde beperkt blijven tot 15 % van het oorspronkelijke opdrachtbedrag²⁸.

²⁰ De overheidsopdracht *Grafische productie foto*.

²¹ Zie ook VAN GARSSE, S., "Hoofdstuk III. Wijze van gunnen", in D'HOOGHE, D., (ed.), *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2009, p. 248, randnummer 389: In beginsel ontsnapt de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking op zichzelf geenszins aan de verplichting tot mededinging.

²² Zie de nota aan de Inspectie van Financiën van 4 juni 2015 i.v.m. de verhoging van de vastlegging en de e-mail van de interne controle van 9 juni 2015. In de nota van 4 juni 2015 werd wel materieel gemotiveerd waarom geen mededinging mogelijk was: "Omwille van het feit dat het hier niet gaat om een in detail uitgeschreven opdracht waarvan de grootte vooraf moeilijk in te schatten was en ook de opdrachten gespreid werden neergelegd was het voor de betrokken firma onmogelijk om vooraf een realistische prijsopgave te doen".

²³ Ook al was het voor de betrokken firma onmogelijk vooraf een realistische prijsopgave te doen, de FOD schatte oorspronkelijk wel in dat de kost beperkt zou blijven onder de vooropgestelde marge van 5.500 euro (excl. btw).

²⁴ Deze prestaties waren destijds vrijgesteld van btw.

²⁵ Doordat er geen offerte was in dit dossier kon de FOD geen enkele controle uitoefenen op de juistheid van de gefactureerde bedragen (zie verder).

²⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 juni 2008 in de zaak C-454/06, *Presstext Nachrichtenagentur*, rechtsoverwegingen 34 tot 37. Zie over dit arrest ook Ann-Lawrence. Durviaux, "La négociation des contrats publics en cours d'exécution et le droit communautaire", in *Jaarboek Overheidsopdrachten 2010-2011*, EBP, Brussel, 2011, pp. 935-951.

²⁷ In werking getreden op 1 juli 2013.

²⁸ Behalve indien een beroep kan gedaan worden op de in artikel 37, 2°, van het nieuwe KB AUR opgesomde toepassingsgevallen van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking.

2.1.2 Werkelijke looptijd van de opdracht: basisprincipes van gelijkheid en mededinging

Krachtens het principe van de mededinging, dat één van de basisbeginselen van de overheidsopdrachtenreglementering is, kan een aanbestedende overheid zich niet voor een lange termijn verbinden aan een medecontractant en moet ze regelmatig opnieuw de markt raadplegen. Over het algemeen geldt een maximale looptijd van vier jaar als redelijk, hoewel de specifieke omstandigheden van een concrete opdracht eventueel een langere looptijd kunnen vereisen. De huidige overheidsopdrachtenregelgeving bevestigt expliciet deze termijn van vier jaar²⁹.

De werkelijke looptijd van twee overheidsopdrachten bedroeg respectievelijk negen jaar³⁰ en twintig jaar³¹. Via opeenvolgende stilzwijgende verlengingen overschreed de FOD ruimschoots de indicatieve looptijd van vier jaar. Dergelijke uitbreidingen vormen een inbreuk op het Gemeenschapsrecht, met name op het mededingings- en gelijkheidsbeginsel. Het Rekenhof verwijst in dit verband opnieuw naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die oordeelde dat een wezenlijke wijziging van een opdracht tijdens de uitvoering een nieuwe overheidsopdracht vormt, waarvoor een nieuwe gunningsprocedure moet worden uitgeschreven³².

Het gebruik van dergelijke langlopende overeenkomsten zou een uitzondering moeten zijn. Ze vereisen bovendien steeds een degelijke formele en materiële verantwoording, die niet terug te vinden was in de onderzochte dossiers.

In één van de dossiers leidden de verlengingen bovendien tot een meeruitgave van 50 % (gemiddeld 70.000 euro inclusief btw op jaarbasis), omdat de FOD naliet toe te treden tot een nieuwe meer voordelige raamovereenkomst.

2.1.3 Formele motivering van het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

Artikel 13 van de Overheidsopdrachtenwet 1993 bepaalt: "*De overheidsopdrachten worden gegund bij aanbesteding of bij offerteaanvraag. Zij kunnen slechts bij onderhandelingsprocedure worden gegund in de gevallen opgesomd in artikel 17*". Wanneer de overheid een beroep doet op de onderhandelingsprocedure, moet uit de formele motivering blijken dat de voorwaarden vervuld zijn om een beroep te mogen doen op deze procedure³³.

²⁹ Artikel 37, §2, van de op 1 juli 2013 in werking getreden Overheidsopdrachtenwet 2006 bevestigt deze termijn expliciet: "*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.*"

³⁰ Een nv verzorgt sinds 2006 de vaste telefonie "Voice over IP" van de FOD via een overheidsopdracht gegund door Smals. De FOD heeft zich pas in 2015 aangesloten bij de nieuwe raamovereenkomst.

³¹ *Software maintenance*. De FOD gaf aan dat dit contract startte in 1995.

³² Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 juni 2008 in de zaak C-454/06, *Presstext Nachrichtenagentur*, rechtsoverwegingen 34 tot 37.

³³ OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., *De formele motivering van de bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 1999, pp. 224-225. Zie ook VAN GARSSE, S., "Hoofdstuk VIII. Overheidsopdrachten", in OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A. (eds.), *De formele motivering van de bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, pp. 419-420.

Deze formele motiveringsplicht wordt o.m. bevestigd in artikel 65/29 van de Overheidsopdrachtenwet 1993 juncto artikel 80, §2, van het KB van 8 januari 1996³⁴ en in artikel 29, §2, van de wet van 17 juni 2013³⁵. Voor opdrachten waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 67.000 euro, respectievelijk 85.000 euro exclusief btw overschrijdt, wordt de formele motiveringsplicht opgenomen in de artikelen 65/4, 1°, en 65/5, 2°, van de Overheidsopdrachtenwet 1993³⁶, respectievelijk de artikelen 4, 1°, en 5, 2°, van de wet van 17 juni 2013³⁷.

In drie dossiers³⁸ steunde de FOD zich op de technische specificiteit, zonder afdoende te motiveren dat de opdracht slechts door één dienstverlener kon worden uitgevoerd en dat er in dit domein geen concurrentie bestond op de markt. Hoewel uit de dossiers weliswaar kan worden afgeleid dat het om technische redenen aangewezen is de opdracht aan een bepaalde dienstverlener toe te vertrouwen, wordt onvoldoende of niet gemotiveerd dat de technische redenen vereisen dat de opdracht absoluut aan deze dienstverlener moest worden gegund. Volgens artikel 26, §1, 1° f), van de Overheidsopdrachtenwet 2006 moet de opdrachtnemer op het tijdstip van de gunning van de opdracht de enige zijn die in staat is om de opdracht uit te voeren.

2.1.4 Incorrecte verwijzing naar de van toepassing zijnde regelgeving

In een aantal dossiers werd er zowel naar de oude als de nieuwe reglementering inzake overheidsopdrachten verwezen. Eveneens werd er herhaaldelijk verwezen naar de verkeerde categorie van overheidsopdracht³⁹. Dit maakt het voor de opdrachtnemers onduidelijk welke reglementering precies van toepassing is.

³⁴ Artikel 80, §2, van het koninklijk besluit van van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken bepaalt dat voor de opdrachten, waarvan de goed te keuren uitgave zonder btw 67.000 euro niet overschrijdt, de aanbestedende overheid een gemotiveerde beslissing opstelt voor de gunning van de opdracht.

³⁵ Artikel 29, §2, 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 bepaalt dat voor de opdrachten, waarvan de goed te keuren uitgave 85.000 euro niet overschrijdt, de aanbestedende overheid een gemotiveerde beslissing opstelt voor de gunning van de opdracht.

³⁶ Artikel 65/4, 1°, bepaalt dat de aanbestedende instantie een gemotiveerde beslissing opstelt wanneer ze beslist gebruik te maken van een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Artikel 65/5, 2°, bepaalt dat de in artikel 65/4 bedoelde gemotiveerde beslissing de juridische en feitelijke motieven bevat die het gebruik van deze procedure rechtvaardigen of mogelijk maken.

³⁷ Artikel 4, 1°, bepaalt dat de aanbestedende instantie een gemotiveerde beslissing opstelt wanneer ze beslist gebruik te maken van een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Artikel 5, 2°, bepaalt dat de in artikel 4 bedoelde gemotiveerde beslissing in geval van onderhandelingsprocedure, de juridische en feitelijke motieven bevat die het gebruik van deze procedure rechtvaardigen of mogelijk maken.

³⁸ *Onderhoudscontract 3P*: de FOD beroept zich op een (technisch) monopolie en gebruikt deze software al sinds 13 november 2012. De overheidsopdracht loopt via verschillende verlengingen momenteel op tot ongeveer 15.000 euro, zonder een duidelijke motivering van de techniciteit; *Servers Blade maintenance*: de verlenging op basis van artikel 26, §1, 1°, f) van de Overheidsopdrachtenwet 2006 met de initiële firma wordt vermeld, maar niet gemotiveerd; *Software maintenance*: in de nota aan de directeur ICT wordt verwezen naar artikel 26, §1, 1°, f) van de Overheidsopdrachtenwet 2006, maar het beroep op deze hypothese wordt niet verder gemotiveerd.

³⁹ Overheidsopdracht *Informatica Software*: deze overheidsopdracht is gegund via een raamovereenkomst van Smals die betrekking heeft op leveringen. De bestelbon verwijst niet alleen naar zowel de oude als de nieuwe wetgeving m.b.t. overheidsopdrachten, maar ook naar de regelgeving inzake overheidsopdrachten voor werken, terwijl de raamovereenkomst van Smals betrekking heeft op leveringen. Het bestek verwijst tevens naar de oude wetgeving m.b.t. de uitvoeringstermijn van werken (artikel 28, 1° van de Algemene Aannemingsvoorwaarden) en de nieuwe wetgeving voor

2.2 Uitvoering van de overeenkomst

2.2.1 Borgstelling

Een opdrachtnemer is, behalve in een aantal uitzonderingsgevallen⁴⁰, steeds verplicht een borgtocht⁴¹ te stellen binnen de 30 kalenderdagen volgend op de dag waarop de opdracht wordt gesloten, tenzij de opdrachtdocumenten in een langere termijn voorzien⁴². Deze borgtocht dient als onderpand voor het nakomen van de verplichtingen van de aannemer tot de opdracht volledig is uitgevoerd.

In vier dossiers⁴³ was de borgtocht niet gesteld binnen de termijn van 30 kalenderdagen⁴⁴. In drie ervan⁴⁵ paste de FOD bovendien de in de reglementering opgenomen maatregelen of sancties niet toe⁴⁶.

2.2.2 Betalingstermijn

De betalingstermijn voor overheidsopdrachten van diensten, gegund met toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 2006, bedraagt 30 kalenderdagen na het verstrijken van de verificatietermijn⁴⁷.

Het Rekenhof onderzocht de naleving van deze termijnen en stelde vast dat de FOD twee facturen met vertraging betaalde, zonder vereffening van de van rechtswege en ambtshalve verschuldigde verwijlintresten⁴⁸.

2.2.3 Controle van de facturen

In één aankoopdossier kon het Rekenhof niet nagaan, bij gebrek aan een detailopgave in het verantwoordingsdossier, of de gefactureerde verbruikskosten conform de offerte en de gesloten overeenkomst waren⁴⁹. In een ander aankoopdossier was geen grondige controle van de gefactureerde bedragen mogelijk omdat geen gedetailleerde offerte aanwezig was⁵⁰.

3 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof stelde vast dat de FOD een opdracht gunde zonder een beroep te doen op de mededinging. Overeenkomsten moeten worden gesloten in overeenstemming met de bepalingen van de Overheidsopdrachtenwet, meer bepaald met de fundamentele beginselen

de betalingsvoorwaarden voor werken (artikel 95, §3 van het KB AUR). De betalingsvoorwaarden verwijzen echter naar artikel 160 van het KB AUR (dat de opdrachten voor diensten regelt).

⁴⁰ Zie artikel 25, §1, van het KB AUR.

⁴¹ De regels over de borgtocht worden vermeld in de artikelen 25 tot en met 29 van het KB AUR.

⁴² Artikel 27 van het KB AUR.

⁴³ *Onderhoud servers (departement); Onderhoud servers (Europese posten); Onderhoud servers (niet-Europese posten); Onderhoud licenties Trend Micro.*

⁴⁴ Termijn bepaald in artikel 27, §1, van het KB AUR.

⁴⁵ *Onderhoud servers (departement); Onderhoud servers (Europese posten); Onderhoud servers (niet-Europese posten).*

⁴⁶ Artikel 29 van het KB AUR.

⁴⁷ Artikelen 150 en 160 van het KB AUR.

⁴⁸ Artikel 69 van het KB AUR.

⁴⁹ Overheidsopdracht *Colt 2014*.

⁵⁰ Overheidsopdracht *Grafische productie foto*.

van gelijkheid en mededinging. De FOD moet deze regelgeving in alle gevallen strikt en onverkort toepassen.

Een aantal overheidsopdrachten had een werkelijke looptijd die de duur van vier jaar ruimschoots overschreed. Rekening houdend met de bepalingen van de Overheidsopdrachtenwet 2006, moet de looptijd van de opdrachten beperkt zijn tot vier jaar. Afwijkingen op deze termijn zijn mogelijk mits een expliciete en afdoende motivering. De FOD moet dus alle langlopende overeenkomsten aandachtig opvolgen en deze eventueel opnieuw in mededinging stellen. Indien sommige ervan om juridische en/of feitelijk redenen niet opnieuw in mededinging kunnen worden gesteld, moet dit expliciet in de dossiers worden gemotiveerd.

Het Rekenhof stelde vast dat de gemotiveerde beslissing niet altijd alle gefundeerde motieven voor het beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking bevatte⁵¹. Hoewel het Rekenhof in sommige dossiers niet kon uitsluiten dat de technische specificiteit aanwezig was, beveelt het aan het beroep op deze hypothese steeds afdoende te motiveren.

Voorts moet de FOD erop toezien dat er in een overheidsopdracht niet wordt verwezen naar zowel de oude als de nieuwe reglementering of naar een verkeerde categorie van overheidsopdrachten.

Wat de uitvoering van de opdrachten betreft, beveelt het Rekenhof aan de reglementaire voorschriften over de borgstelling nauwgezet na te leven en zo nodig de vooropgestelde maatregelen of sancties systematisch toe te passen.

In geval van laattijdige betaling van facturen, zijn verwijlintersten van rechtswege en zonder ingebrekestelling verschuldigd aan de dienstverlener.

De verantwoordingsbundels moeten ook zo zijn samengesteld dat de overeenstemming van de gefactureerde bedragen met de offerte en/of de overeenkomst kan worden nagegaan.

4 Antwoord van de minister

In zijn brief van 7 maart 2016 deelde de minister van Buitenlandse Zaken mee dat de FOD al rekening heeft gehouden met de opmerkingen van het Rekenhof in het operationeel beheer van de overheidsopdrachten voor de levering van informaticamateriaal en -diensten. Daarnaast wees hij op het bestaan van technische monopolies, waardoor de beëindiging van dergelijke overeenkomsten vaak leidt tot technische en financiële problemen. De oplossingen voor deze situatie zullen worden geëvalueerd in samenwerking met andere federale overheden. Bovendien zal de FOD beter toezien op de goede toepassing van de wetgeving inzake de overheidsopdrachten.

⁵¹ Deze motiveringsplicht wordt uitdrukkelijk hernomen in de wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten.

Open overheidsopdrachten van de Federale Politie

1 Context

De overheid kan aanzienlijke besparingen realiseren door groepsaankopen. Door grote volumes aan te kopen, kunnen immers betere prijzen worden bedongen en de administratiekosten worden beperkt, wat de aankopen efficiënter maakt. Groepsaankopen bieden ook kwalitatieve voordelen:

- De diensten beschikken sneller over de gewenste goederen en diensten omdat de opdracht al gegund is.
- De opdrachten worden gegund door specialisten van de producten en de wettelijke procedures.

Om te evalueren of de open opdrachten⁵² van de Federale Politie conform waren heeft het Rekenhof vijf overheidsopdrachten geselecteerd: politievoertuigen en anonieme voertuigen, handboeien, telescopische wapenstokken, uniformen voor het handhaven en herstellen van de openbare orde, de huur van IT-servers en –prestaties. Die opdrachten werden gekozen wegens hun financiële omvang of het frequente gebruik ervan door de Federale Politie of door de lokale politiezones.

De controle focuste op de voornaamste elementen van de gunning en uitvoering van de overheidsopdrachten. Bijzondere aandacht ging uit naar de administratieve organisatie van de aankopen.

Hoewel de gecontroleerde opdrachten betrekking hadden op uitgaven voor de boekjaren 2015 en 2016, viel geen enkele ervan onder het toepassingsgebied van de nieuwe wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006, die op 1 juli 2013 van kracht is geworden, en de koninklijke uitvoeringsbesluiten ervan. De opdrachten werden immers gegund op basis van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en van de koninklijke uitvoeringsbesluiten ervan⁵³.

De audit werd uitgevoerd in het tweede trimester van 2016. Op 24 augustus 2016 werd een ontwerpverslag aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de commissaris-generaal van de Federale Politie toegezonden. De commissaris-generaal heeft op 22 september 2016 geantwoord. De relevante elementen uit het antwoord zijn in dit artikel verwerkt.

⁵² De Federale Politie gebruikt deze term voor (al dan niet meerjaren-)opdrachten met vermoedelijke hoeveelheden waarvoor de Federale Politie in het algemeen als opdrachten- of aankoopcentrale optreedt.

⁵³ Inzonderheid het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken.

2 Organisatie van de aankopen bij de Federale Politie

2.1 Organisatie van de Federale Politie

Sinds 1 oktober 2014⁵⁴ bestaat de Federale Politie uit een commissariaat-generaal, verschillende algemene directies en centrale directies in Brussel en 27 gedeconcentreerde directies waarvan verschillende diensten afhangen.

De meeste overheidsopdrachten worden gegund door de algemene directie van het Middelenbeheer en de Informatie. Binnen die algemene directie beheert de directie van de Logistiek alle logistieke aspecten van de Federale Politie. Ze realiseert een deel van de opdrachten, terwijl de andere door andere directies worden gegund⁵⁵.

2.2 Bestaande open opdrachten

Begin 2016 had de Federale Politie 528 open opdrachten lopen, die in categorieën waren verdeeld. In bepaalde categorieën zijn er heel wat opdrachten, omdat ze uit verschillende percelen bestaan⁵⁶. Dat is het geval voor de opdracht voor voertuigen en die voor textielproducten.

De Federale Politie heeft in de periode 2013-2015 voor 167 miljoen euro bestellingen geplaatst via open opdrachten.

De lokale politiezones (en ook de politiescholen en Defensie) hebben ook toegang tot bepaalde open opdrachten voor leveringen en diensten. Om de informatie-uitwisseling tussen de politiezones en de Federale Politie te vergemakkelijken, werd de website www.polsupport.be opgericht. De Federale Politie weet echter niet voor welk bedrag die andere begunstigden hebben besteld.

3 Resultaten van het onderzoek

3.1 Voorafgaande opmerkingen

Het heeft verschillende maanden gevegd vooraleer het Rekenhof de lijst van de 528 contracten en de uitgaven van de Federale Politie in verband daarmee kon verkrijgen. De moeilijkheid om die informatie te vergaren is tekenend voor de tekortkomingen in het administratieve beheer van de opdrachten.

3.2 Wettigheid en regelmatigheid van de gunning van de open opdrachten

3.2.1 Transversale opmerkingen

Methode voor de evaluatie van de offertes

De aanbestedende overheid kan weliswaar in ruime mate zelf haar methode voor het evalueren en vergelijken van de offertes bepalen, maar ze moet de beginselen van

⁵⁴ Inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 23 augustus 2014 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de Federale Politie.

⁵⁵ Zo worden de ICT-aankopen gegund door de directie van de Politie Informatie en de ICT-middelen.

⁵⁶ Voor de uitvoering ervan is elk perceel een afzonderlijke opdracht/afzonderlijk contract.

transparantie en van de gelijke behandeling van de inschrijvers, en de regels die ze aan zichzelf heeft opgelegd in de documenten van de opdracht, naleven⁵⁷.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat bepaalde subcriteria voor de evaluatie van de offertes, meer weg hadden van uitvoeringsvoorwaarden of minimale technische specificaties dan van criteria waarvoor een waardeoordeel gegeven kan worden, omdat de meeste slechts een binaire beoordeling vergen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de beoordelingscriteria van de handboeien dat er geen snijdende randen mogen zijn en geen allergische reacties op de huid. Aangezien 'de handboeien geen snijdende randen hebben' en 'geen huidirritatie veroorzaken' heeft de Federale Politie een score van 0 toegekend op een schaal van 0 tot 10. Omdat er geen verbetering mogelijk was (minder snijdend of minder allergen), kon de Federale Politie a fortiori ook geen hogere score toekennen. Door een dergelijk criterium kan de inschrijver niet beter scoren dan de technische minimumvereisten om zijn offerte te onderscheiden van de andere.

Het Rekenhof stelde ook vast dat de technische testen uit de bestekken niet altijd werden uitgevoerd of dat niet altijd rekening werd gehouden met de resultaten ervan.

Beslissingsondersteunend programma

De Federale Politie heeft een beslissingsondersteunend programma gebruikt om de offertes van de meeste gecontroleerde opdrachten te analyseren.

Het Rekenhof merkt op dat de gunningsverslagen enkel de keuzes van dat programma vermelden en enkel de opdrachtnemers van de percelen preciseren. Een dergelijke motivering voldoet niet aan de minimale wettelijke vormvereisten⁵⁸.

In haar antwoord preciseert de Federale Politie dat ze dit beslissingsondersteunende programma niet meer gebruikt.

3.2.2 Aankoop van politievoertuigen en anonieme voertuigen

Deze opdracht werd gegund via een algemene offerteaanvraag met Europese bekendmaking. Ze bestond uit 75 percelen voor een vermoedelijke hoeveelheid van 3.000 voertuigen.

Totaal aantal percelen

Het bestek bevat veel percelen waarvan sommige weinig verschilden. Die werkwijze is weliswaar niet onwettig, maar ze houdt het risico in dat de aanbestedende overheid wordt geconfronteerd met een veelheid aan leveranciers. De grote verscheidenheid aan voertuigmodellen leidt bovendien tot operationele meerkosten, aangezien ze een zekere standaardisering van het voertuigenpark bemoeilijkt.

Gunning van de percelen aan verschillende opdrachtnemers

Nagenoeg alle percelen van de opdracht werden gegund aan verschillende opdrachtnemers. Voor eenzelfde perceel kan elke aanbestedende overheid die toegang heeft tot de opdracht, dus vrij kiezen uit de in aanmerking genomen offertes, zonder objectieve regels toe te passen. Die werkwijze is strijdig met de regelgeving⁵⁹.

⁵⁷ Op grond van het algemene rechtsbeginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

⁵⁸ Zoals door de Raad van State gedefinieerd in zijn arrest 134.986 van 16 september 2004.

⁵⁹ Artikel 16 van de voornoemde wet van 24 december 1993.

In haar antwoord preciseert de Federale Politie dat ze deze manier van werken niet meer volgt bij de overheidsopdracht voor voertuigen die momenteel wordt gegund.

Selectie en regelmatigheid van de offertes

Er werd een offerte in aanmerking genomen terwijl ze volgens de rechtspraak van de Raad van State⁶⁰ niet was ondertekend door de persoon (personen) die bevoegd of gemachtigd was (waren) om de inschrijver te verbinden. Dat is een substantiële formele onregelmatigheid die leidt tot nietigheid en tot het verwerpen van de offerte. Bovendien waren essentiële delen van de meeste offertes (voorgestelde modellen en prijzen) meestal niet ondertekend. Het Rekenhof herinnert eraan dat de wetgeving voorschrijft dat de inventaris met de prijzen van een opdracht ondertekend moet zijn en dat de ondertekende offerte ook het totaalbedrag van de opdracht moet vermelden⁶¹. Door die vereisten kan de integriteit van de documenten en de geldigheid van de verbintenissen van de inschrijver worden nagegaan.

In haar antwoord verbindt de Federale Politie zich ertoe de inschrijver voortaan te verplichten elke inventaris onderaan te ondertekenen.

Daarnaast werd een opdracht gegund aan een inschrijver die fiscale schulden had, zonder aangepaste motivering in de gunningsbeslissing en in strijd met het beginsel van goed bestuur en de bepalingen over uitsluitingsgronden⁶². Bovendien was de offerte onvolledig en niet op geldige wijze ondertekend.

3.2.3 Uniformen voor handhaving en herstel van de openbare orde

Deze opdracht werd gegund via algemene offerteaanvraag met Europese bekendmaking. Het totaalbedrag van de bestellingen werd geraamd op 4,8 miljoen euro, zonder die van de lokale politiezones.

Achttien maanden verstreken tussen de indiening van de offertes en de effectieve sluiting van de opdracht. De enige inschrijver die nog meedong, heeft bijgevolg geëist de initiële prijzen met 8,6 % te verhogen.

In haar antwoord preciseert de Federale Politie dat deze vertraging te maken heeft met de invoering van technische tests en met de maatregelen van budgettaire behoedzaamheid waartoe de regering had beslist.

3.2.4 Handboeien

Deze opdracht werd via een algemene offerteaanvraag met bekendmaking op Belgisch niveau gegund en is ook toegankelijk voor de lokale politiezones.

Het bestek maakte het mogelijk de ingediende offertes te wijzigen na de evaluatie van het laatst bezorgde monster. Een dergelijke werkwijze is onverenigbaar met de regels van de offerteaanvraagprocedure, ook al gaat het om kleine aanpassingen.

⁶⁰ De Raad van State is van oordeel dat de ondertekening van een offerte in principe niet behoort tot het dagelijkse bestuur van een onderneming. Zie o.m. arresten 232.024 van 6 augustus 2015, 228.781 van 16 oktober 2014, 227.807 van 24 juni 2014, 227.654 van 6 juni 2014 en 199.434 van 12 januari 2010.

⁶¹ Artikelen 89 en 97 van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1996.

⁶² Artikel 43, § 2, 6°, van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1996.

Bovendien is uit de tests voor weerstand tegen het openen door manipulatie gebleken dat de gekozen handboeien niet beantwoordden aan de minimale veiligheidsvereisten uit het bestek.

3.2.5 Telescopische wapenstokken

Deze opdracht werd via een algemene offerteaanvraag met bekendmaking op Belgisch niveau gegund en is ook toegankelijk voor de lokale politiezones. Het geraamde bedrag voor de totale looptijd van de opdracht was 102.000 euro.

De technische en economische draagkracht van de opdrachtnemer werden niet correct geverifieerd. De opdrachtnemer had dus niet geselecteerd mogen worden.

In het kader van de technische evaluatie van de offertes heeft de commissie Evaluatie van het Materieel verschillende laboratoriumtests uitgevoerd op monsters die de inschrijvers hadden verstrekt. Een technische minimumnorm uit het bestek, die voorgeschreven was op straf van absolute nietigheid, bepaalde dat alle onderdelen van de wapenstokken moesten weerstaan aan elke vorm van corrosie. Een test door onderdompeling in zout water toonde aan dat alle monsters sporen van corrosie vertoonden. Die conclusie, op basis waarvan alle offertes zouden moeten zijn verworpen, werd uit het verslag geschrapt.

In haar antwoord reageert de Federale Politie dat de bewuste test in werkelijkheid enkel bedoeld was om de operationaliteit van de wapenstokken na te gaan en niet de weerstand tegen corrosie. Een andere bijlage bij het bestek bepaalde bovendien dat ISO-norm 9227 moest worden nageleefd, waarmee die weerstand kan worden getest. Om die reden is de federale politie van oordeel dat de test waarbij de corrosie aan het licht kwam, niet adequaat was om de weerstand tegen corrosie te testen. Dat rechtvaardigt de aanpassing van het verslag. Het Rekenhof beschouwt deze verantwoording als weinig relevant en verzoekt de politie een dergelijke werkwijze niet meer te volgen.

3.2.6 Huren van servers en van IT-prestaties

Deze opdracht werd gegund voor een totaalbedrag van 97,2 miljoen euro. Ze kwam tot stand op 5 oktober 2011. Via een bijbepaling werd het einde van de prestaties op 31 december 2018 vastgelegd.

Het Rekenhof wijst op de abnormaal lange looptijd van de opdracht. Het mededingingsprincipe, dat verbiedt dat een aanbestedende instantie zich te lang aan een medecontractant verbindt (gewoonlijk niet meer dan vier jaar), is hier miskend zonder relevante motivering in samenhang met de opdracht. Die werkwijze houdt bovendien voor de administratie een risico in van leveranciersafhankelijkheid⁶³.

3.3 Uitvoering van de opdrachten

Bij de overheidsopdracht voor handboeien heeft het Rekenhof vastgesteld dat de borgstellingsakte van de opdrachtnemer elementen van voorbehoud bevatte die strijdig zijn met de wet.

⁶³ Leveranciersafhankelijkheid of *vendor lock-in* is een situatie waarin de klant dermate van een leverancier afhankelijk is, meestal om redenen van intellectuele eigendom, dat hij niet van leverancier kan veranderen zonder buitensporige kosten.

Bij de opdracht voor telescopische wapenstokken werd één factuur niet betaald terwijl de betrokken benodigdheden in maart 2016 werden opgeleverd. De Federale Politie haalde ontoereikende vereffeningskredieten aan om die niet-betaling te verklaren, waarvoor ze verwijlresten zal moeten betalen.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de bevoegde minister de vereffeningskredieten binnen het geheel van een begrotingssectie opnieuw kan verdelen⁶⁴.

3.4 Permanente afdekking van de operationele behoeften en opvolging van de bestellingen

3.4.1 Continuïteit van de bevoorrading

Het Rekenhof heeft de ingangsdatum van de nieuwe contracten vergeleken met de einddatum van de vorige. Van de vijf gecontroleerde opdrachten is er voor vier een onderbreking in de bevoorrading van minstens één jaar geweest.

Tabel 1 - Onderbreking van de bevoorrading bij de gecontroleerde opdrachten

Opdracht	Einddatum van de vorige opdracht	Datum van kennisgeving van de nieuwe opdracht	Onderbreking van de bevoorrading
Voertuigen	15/10/2015	Eind 2016 ^(*)	14 maanden
Uniformen voor handhaving en herstel van de openbare orde	31/12/2012	17/01/2014	12 maanden
Handboeien	31/12/2012	30/07/2015	31 maanden
Telescopische wapenstokken	31/12/2010	28/12/2011	12 maanden
Huren van servers	30/06/2012	18/10/2011	-

(*) Raming van de Federale Politie

Bron: Federale Politie

In haar antwoord bevestigt de Federale Politie deze vaststelling en verbindt ze zich ertoe het aankoopproces te verbeteren, door elke nieuwe opdracht op tijd te beginnen, zodat die kan worden gegund voordat de vorige eindigt.

3.4.2 Opvolging van de bestellingen

Het bestek van de opdrachten uit de steekproef die ook toegankelijk zijn voor de lokale politiezones bepaalt dat de leverancier elke drie maanden over de bestellingen moet rapporteren. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat die bepaling over het algemeen niet werden toegepast.

Eventuele problemen bij de uitvoering waarmee de politiezones kampen, worden evenmin gerapporteerd aan de Federale Politie.

De directie van de Logistiek heeft dus geen informatie over de manier waarop de opdrachten worden uitgevoerd of over de hoeveelheden die de politiezones bij de aangewezen

⁶⁴ Artikel 52 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

leveranciers hebben gekocht. Daardoor verschillen de aangekondigde hoeveelheden in de bestekken aanzienlijk van de bestelde hoeveelheden⁶⁵. Die verschillen schaden de gelijke behandeling tussen de huidige leveranciers en de andere toekomstige inschrijvers.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Gunning van de overheidsopdrachten

Bij de gecontroleerde opdrachten werden niet alle opgelegde regels correct toegepast. Er werden tekortkomingen vastgesteld in de kwalitatieve selectie, de regelmatigheid en de evaluatie van de offertes.

Het bestek is te technisch opgesteld en blijkt in de meeste gevallen een averechts effect te hebben omdat het te ingewikkeld of te streng geformuleerd is. Hetzelfde geldt voor de evaluatieprocedures voor de offertes.

In haar antwoord geeft de Federale Politie aan dat ze bereid is eenvoudigere en meer functionele technische specificaties te gebruiken en realistischere tests uit te werken.

Daarnaast werden opdrachten ten onrechte gegund aan firma's die hadden moeten worden geweerd bij de kwalitatieve selectie of waarvan de offerte onregelmatig was.

Het Rekenhof beveelt de Federale Politie bijgevolg aan:

- evaluatiemethodes voor de offertes in te voeren die de beginselen van transparantie en gelijke behandeling in acht nemen;
- systematisch de toegangsvoorwaarden en de voorwaarden inzake kwalitatieve selectie van de kandidaten en inschrijvers te verifiëren;
- de regelmatigheid van de ingediende offertes te verifiëren;
- de bestekken na te leven en te vereenvoudigen;
- de regels over de looptijd van de opdrachten na te leven;
- rekening te houden met het risico op leveranciersafhankelijkheid voor de ICT-opdrachten;
- adequate internecontrolemaatregelen in te voeren om te vermijden dat opdrachten worden gegund aan inschrijvers die niet voldoen aan de wettelijke bepalingen en de opdrachtbepalingen.

In haar antwoord benadrukt de Federale Politie dat de wijze waarop de dossiers in 2011 en 2012 werden beheerd, niet meer representatief is voor de huidige manier van werken. Verscheidene opmerkingen van het Rekenhof slaan daarom om elementen die sindsdien aangepast zijn. Dat geldt onder meer voor de manier waarop de selectievoorwaarden vastgesteld en gecontroleerd worden.

⁶⁵ Voor de opdracht voor de wapenstokken bijvoorbeeld waren 170 stuks per jaar geraamd. Dat was nagenoeg 25 keer minder dan de hoeveelheden die de vorige opdrachtgever aangaf. Daarenboven heeft enkel al de Federale Politie in het eerste en tweede jaar van het contract acht keer meer besteld dan aanvankelijk jaarlijks was geraamd.

4.2 Uitvoering van de bestellingen

Het Rekenhof wijst op enkele problemen bij de uitvoering van de gecontroleerde opdrachten. Hoofdzakelijk worden de regels voor de borgtocht niet nageleefd en worden facturen te laat betaald doordat de vereffeningskredieten ontoereikend zijn.

4.3 Continuïteit van de bevoorrading en opvolging van de bestellingen

4.3.1 Continuïteit van de bevoorrading

Van de vijf geanalyseerde open opdrachten werden er vier gedurende meer dan een jaar onderbroken. De leveringen in kwestie konden dus niet worden besteld via een open opdracht, wat de normale uitvoering van de politieopdrachten, inclusief die van de lokale politiezones, in het gedrang kon brengen.

Om die onderbrekingen zoveel mogelijk te vermijden, beveelt het Rekenhof aan de behoeften en de implementatie van de opdrachten beter te plannen. Het stelt ook voor in de toekomstige bestekken een clause op te nemen die een beperkte verlenging van de opdracht toestaat.

4.3.2 Opvolging van de bestellingen

De bepalingen in de bestekken van de opdrachten die voor de politiezones openstaan en die bepalen dat de leveranciers de Federale Politie een driemaandelijks overzicht van de bestellingen moeten bezorgen, worden niet of nauwelijks nageleefd.

Over de problemen die de politiezones mogelijk ervaren bij de uitvoering, wordt evenmin gerapporteerd bij de Federale Politie.

Het Rekenhof beveelt aan een lijst van lopende overheidsopdrachten bij te houden en een doeltreffend systeem voor opvolging van de bestellingen in te voeren en te formaliseren. De Federale Politie heeft geantwoord deze aanbevelingen ter harte te zullen nemen.

Overheidsopdrachten van de FOD Mobiliteit en de FOD Werkgelegenheid

1 Context

1.1 Audit

Het Rekenhof controleerde de overeenstemming van een steekproef van overheidsopdrachten gegund door de FOD Mobiliteit en Vervoer (hierna: FOD Mobiliteit) en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (hierna: FOD Werkgelegenheid) met de wettelijke en reglementaire voorschriften.

Het is de naleving van de begrotingswetgeving alsook van de wetgeving op de overheidsopdrachten⁶⁶ (gunning en uitvoering) nagegaan. De overheidsopdrachten brachten in 2015 voor de beide FOD's 5.288 vastleggingen mee voor een totaal van 40,4 miljoen euro. Het Rekenhof heeft in totaal 175 van die vastleggingen ten laste van de begroting van de twee FOD's onderzocht (110 van de FOD Mobiliteit en 65 van de FOD Werkgelegenheid) voor een bedrag van 7,1 miljoen euro⁶⁷. Bij de selectie van de vastleggingen van de FOD Mobiliteit heeft het Rekenhof bijzondere aandacht besteed aan opdrachten voor juridische diensten⁶⁸.

De audit vond plaats in het eerste semester van 2016. Het Rekenhof heeft op 20 juli 2016 een ontwerpverslag toegezonden aan de voorzitters van de directiecomités en aan de betrokken ministers.

De FOD Werkgelegenheid heeft in een brief van 18 augustus 2016 akte genomen van de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof en verklaarde in de komende maanden maatregelen te zullen nemen om de goede werking van zijn diensten te verbeteren in het licht van de toepasselijke wetten. De minister van Werkgelegenheid heeft bij brief van 9 september 2016 te kennen gegeven dat hij zich aansloot bij de door de FOD Werkgelegenheid verstrekte informatie en dat hij zijn volledige steun zou geven aan de door de FOD genomen maatregelen om de regularisatie van de toestand in termen van naleving van de begrotingswetgeving en de wetgeving overheidsopdrachten te verzekeren. De FOD Mobiliteit en de minister hebben bij brieven van 2 september 2016 hun respectieve opmerkingen meegedeeld. De minister was van oordeel dat de vaststellingen en aanbevelingen zouden helpen om het beheer op dat vlak te verbeteren.

⁶⁶ Wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 (hierna « wet van 15 juni 2006 »); koninklijk besluit van 15 juli 2011 plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren (hierna « koninklijk besluit van 15 juli 2011 »); koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken (hierna « koninklijk besluit van 14 januari 2013 »).

⁶⁷ Bij de onderzochte vastleggingen waren er ook die werden uitgevoerd door de beleidsorganen van de ministers en staatssecretarissen in kwestie.

⁶⁸ 40 van de bij de FOD Mobiliteit onderzochte vastleggingen.

De opmerkingen van de FOD Mobiliteit en Vervoer en van de twee ministers zijn in dit artikel verwerkt.

1.2 Beheer van de opdrachten in de onderzochte FOD's

De dienst Aankoop en Overheidsopdrachten die werd opgericht binnen de stafdienst Budget, Beheerscontrole en Logistiek is bevoegd voor de meeste overheidsopdrachten van de FOD Mobiliteit. De dienst controleert de overheidsopdrachten waarvoor het voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën nodig is of waarvoor de minister of de voorzitter van het directiecomité de bevoegde ordonnateur is. In de praktijk gunt de dienst gewoonlijk de overheidsopdrachten die de Europese drempelbedragen bereiken alsook de opdrachten van de diensten of directies die niet over voldoende expertise of personeel beschikken.

Bij de FOD Werkgelegenheid worden veel overheidsopdrachten uitgevoerd of gecontroleerd door de cel Overheidsopdrachten. Die werd informeel opgericht binnen de directie van de Aankoop en de Logistiek (die zelf tot de diensten van de voorzitter behoort) om de opdrachten van meer dan 8.500 euro zonder btw te beheren of te helpen beheren.

De andere algemene directies en diensten bij de twee FOD's behouden echter hun autonomie om opdrachten te realiseren tot de drempelbedragen vermeld in de ministeriële besluiten inzake bevoegdheidsdelegatie (bij de FOD Mobiliteit) en tot de drempel van 8.500 euro zonder btw (bij de FOD Werkgelegenheid). De opdrachten die de beleidscellen gunnen, worden aangerekend op de begroting van de FOD's maar zelden voorgelegd aan de bovenvermelde gespecialiseerde diensten, ongeacht het bedrag ervan. De FOD Werkgelegenheid preciseert in zijn brief van 18 augustus 2016 dat de beleidscellen zelf instaan voor de gunning, de vastlegging en de vereffening van hun eigen overheidsopdrachten.

2 Resultaten van het onderzoek

2.1 Naleving van de wetgeving overheidsopdrachten⁶⁹

2.1.1 Mededinging

Voor nagenoeg de helft van de geselecteerde opdrachten konden de twee FOD's niet aantonen dat er mededinging is geweest of konden ze niet verantwoorden waarom er geen was geweest.

Bij de FOD Mobiliteit gaat het over nagenoeg de helft van de onderzochte opdrachten van minder dan 8.500 euro zonder btw⁷⁰ (zonder de opdrachten voor juridische diensten⁷¹), die hoofdzakelijk samenhangen met de organisatie of de werking van de beleidscellen (informatica- en telefoniemateriaal, en leasing van voertuigen). In mindere mate betreft het enkele opdrachten boven dat drempelbedrag (voornamelijk prestaties voor informatica- of beheersconsultancy of juridische consultancy).

⁶⁹ Sommige vaststellingen kunnen slaan op eenzelfde opdracht als die verschillende tekortkomingen vertoont.

⁷⁰ Opdrachten vastgesteld aan de hand van een aanvaarde factuur op basis van artikel 105, § 1, 4^o, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

⁷¹ Daarvoor zijn er nagenoeg geen bewijzen van mededinging.

Bij de FOD Werkgelegenheid gaat het om een derde van de onderzochte opdrachten, ongeacht het bedrag ervan. Het betreft voornamelijk oude contracten of contracten in samenhang met IT- of technisch onderhoud enerzijds, en opdrachten voor de organisatie of de werking van de beleidscellen (telefonie, juridische diensten, catering en drank, abonnementen, planten, sanitair enz.) anderzijds⁷².

Het algemene beginsel van de mededinging⁷³ is van toepassing ongeacht het bedrag van de opdracht en de gunningswijze. Zelfs bij een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking moeten in principe diverse leveranciers of dienstverleners worden geraadpleegd⁷⁴, ook als de opdracht wordt gegund aan de hand van een aanvaarde factuur.

Volgens de FOD Mobiliteit werd een beroep op mededinging gedaan voor de opdrachten van minder dan 8.500 euro, hoewel er geen schriftelijke bewijzen van zijn. De FOD wijst erop dat in de toekomst systematisch een schriftelijke verantwoording bij het dossier zal worden gevoegd. Het Rekenhof herinnert eraan dat de aanbestedende overheid moet kunnen aantonen dat ze de voorwaarden van diverse aannemers, leveranciers of dienstverleners objectief heeft vergeleken, en dat ze het resultaat van die vergelijking moet optekenen in interne documenten, in voorkomend geval elektronisch.

De beleidscel van de minister van Mobiliteit wijst erop dat ze voortaan een beroep doet op de Federale Opdrachtcentrale (FOR CMS) voor de aankoop van kantoomaterieel en dat er voortaan een beroep op mededinging wordt gedaan voor telefonie. De beleidscel wenst ook te preciseren dat de opdrachten voor de leasing van voertuigen waarover het Rekenhof opmerkingen heeft geformuleerd, werden gegund door een beleidscel van de vorige regering, terwijl voor de opdrachten die door de huidige cel werden gegund, naar behoren een beroep werd gedaan op mededinging.

De FOD Werkgelegenheid van zijn kant heeft stappen ondernomen om verschillende opdrachten in kwestie op te zeggen en te regulariseren door onder meer een beroep te doen op federale opdrachtcentrales (persabonnement, beheerprogramma voor de bibliotheek, brandblussers, schoonmaak, onderhoud van servers enz.) of andere technische oplossingen (*Voice over IP* om de telefooncentrale te vervangen), of door zelfs nieuwe opdrachten te lanceren.

2.1.2 Gebruik van een onderhandelingsprocedure

In principe worden de overheidsopdrachten in de klassieke sectoren gegund via een open of beperkte procedure, hetzij bij aanbesteding, hetzij bij offerteaanvraag. Ze kunnen enkel worden gegund via een onderhandelingsprocedure (met of zonder bekendmaking) in de gevallen waarin de wet limitatief voorziet⁷⁵. Het gebruiken van die uitzonderingsprocedure moet worden gemotiveerd, terwijl de aanbestedende overheid moet aantonen dat de wettelijk vereiste voorwaarden zijn vervuld.

Het Rekenhof stelt vast dat dit niet of onvoldoende is gebeurd voor verschillende opdrachten van de twee FOD's, in het bijzonder voor de opdrachten die werden gegund via

⁷² Met uitzondering van de leasing van voertuigen, waarbij de beleidscel wel een beroep heeft gedaan op mededinging.

⁷³ Artikel 5 van de wet van 15 juni 2006.

⁷⁴ Artikelen 3, 7°, en 26, § 1, van de wet van 15 juni 2006, behalve wanneer één enkele onderneming kan worden geraadpleegd.

⁷⁵ De artikelen 23 en 26 van de wet van 15 juni 2006.

onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking op basis van hetzij dwingende spoed⁷⁶, hetzij technische exclusiviteit of alleenrechten⁷⁷.

In dat opzicht mogen de omstandigheden die de spoed rechtvaardigen, in geen geval toe te schrijven zijn aan de administratie. De ingeroepen spoed moet overigens van dwingende aard zijn en het resultaat zijn van gebeurtenissen die niet te voorzien waren voor de aanbestedende overheid .

De verantwoording van de technische exclusiviteit moet niet enkel slaan op het bestaan van technische redenen in de zin van de wetgeving, maar moet ook bewijzen dat de gunning van de opdracht aan één bepaalde dienstverlener absoluut noodzakelijk is⁷⁸. Ze mag in geen geval voortvloeien uit het feit dat het uitschakelen van mededinging opportuun is of voordeliger wordt geacht. Zo verlenen de zeer voordelige voorwaarden aangeboden door een leverancier van digitale abonnementen, die leverancier geen exclusiviteit. Ook mag de exclusiviteit niet gebaseerd zijn op de ervaring opgedaan bij een vorige dienstenopdracht.

In de twee FOD's worden nochtans informaticadiensten of -licenties jaarlijks op deze basis vernieuwd bij dezelfde opdrachtnemer, terwijl één of meer concurrenten de opdracht zouden kunnen uitvoeren. De FOD Mobiliteit antwoordt dat de huidige consultants de enigen zijn die over de nodige kennis beschikken om mee te werken aan de processen voor de migratie van de toepassingen naar een nieuw platform. De FOD Werkgelegenheid is van oordeel dat opnieuw een beroep doen op mededinging, wat wel mogelijk is, een negatieve financiële weerslag zou hebben. Die beweringen beantwoorden niet aan de wettelijke voorwaarden voor het gebruik van de onderhandelingsprocedure op basis van technische exclusiviteit.

2.1.3 Looptijd en verlenging van opdrachten

Het principe van de mededinging is niet verenigbaar met een aanbestedende overheid die zich voor een te lange periode verbindt aan een medecontractant zonder relevante motivering in het kader van de opdracht, zoals het in aanmerking nemen van de afschrijvingsduur van belangrijke investeringen of van de *Life Cycle Cost*⁷⁹. De totale looptijd van de opdracht, met inbegrip van de verlengingen, mag aldus volgens de algemene regel niet langer duren dan vier jaar vanaf de ondertekening ervan⁸⁰.

Beide FOD's zijn aan deze bepalingen voorbij gegaan met verschillende informaticaopdrachten (aankoop, huur, onderhoud, consultancy) die een abnormaal lange looptijd hebben of herhaaldelijk werden verlengd. Naast het feit dat deze praktijk de principes van mededinging en gelijke behandeling niet naleeft, houdt ze voor de administratie ook het risico in van *vendor lock-in*⁸¹. De FOD Mobiliteit antwoordt dat het de

⁷⁶ Artikel 26, § 1, 1^o, c), van de wet van 15 juni 2006.

⁷⁷ Artikel 26, § 1, 1^o, f), van de wet van 15 juni 2006.

⁷⁸ *Parl. St.* Kamer, 30 januari 2006, DOC 51-2237/001, Wetsontwerp betreffende overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten, p. 46.

⁷⁹ Evaluatie van alle kosten die verband houden met de levenscyclus van producten, diensten of werken, met inbegrip van de externe gevolgen die in een nabije toekomst kunnen worden geïnternaliseerd.

⁸⁰ Artikel 37, §2, van de wet van 15 juni 2006.

⁸¹ Toestand waarbij een klant zodanig afhankelijk is van een leverancier, meestal om redenen van intellectuele eigendom, dat hij niet van leverancier kan veranderen zonder buitensporige kosten.

bedoeling is te migreren naar een nieuw platform voor de ontwikkeling van meer gestandaardiseerde toepassingen.

Voorts is uit het onderzoek van de geselecteerde opdrachten gebleken dat nog prestaties werden geleverd na afloop van de contracten. In bepaalde gevallen heeft de bevoegde overheid weliswaar laattijdig ingestemd met de verlenging van de opdracht, maar in andere gevallen kon ze geen enkel document voor verlenging voorleggen.

2.1.4 Technische specificaties die de mededinging kunnen uitsluiten of beperken

In de opdrachten voor de leasing van voertuigen en de aankoop van informatica- en telefoniematerieel van de beleidscellen zijn technische specificaties opgenomen die de mededinging kunnen beperken of belemmeren, bijvoorbeeld door een bepaald merk te vermelden.

Er zijn maar twee uitzonderingen op het principiële verbod om een merk⁸² te preciseren die strikt moeten worden geïnterpreteerd: wanneer het onmogelijk is het voorwerp van de opdracht te beschrijven aan de hand van voldoende nauwkeurige en volstrekt begrijpelijke specificaties voor alle betrokkenen, of wanneer het voorwerp van de opdracht het rechtvaardigt⁸³. Die voorwaarden waren niet vervuld voor de opdrachten in kwestie.

2.1.5 Selectie van kandidaten en inschrijvers

Recht van toegang tot de opdracht

In de voorgelegde dossiers ontbreken voor verschillende opdrachten van meer dan 8.500 euro zonder btw de wettelijk vereiste documenten om het toegangsrecht te verifiëren (hoofdzakelijk het ontbreken van uitsluitingsgronden), zoals een uittreksel uit het strafregister of het fiscaal attest van de FOD Financiën⁸⁴. Ook moet de aanbestedende overheid, zelfs wanneer een beroep wordt gedaan op de impliciete verklaring op erewoord, naargelang van het geval, de toestand nagaan van de kandidaten die in aanmerking komen om te worden geselecteerd, alsook de toestand van de inschrijver die zou kunnen worden aangewezen als opdrachtnemer, alvorens de selectie- of toewijzingsbeslissing te nemen⁸⁵. De FOD Mobiliteit wijst in zijn antwoord met nadruk op het feit dat een dergelijke verificatie wel gelijk plaatsvindt, maar levert hiervoor geen bewijs.

De projecten tot digitale centralisatie van de opdrachtdocumenten, de uitwerking van modeldocumenten in de twee FOD's en de concrete maatregelen van de FOD Mobiliteit om te herinneren aan de wettelijke vereisten inzake toegangsrecht, worden door het Rekenhof aangemoedigd. Voor de FOD Werkgelegenheid wijst het er ook op dat de vereiste stukken in verband met de toegangsrechten in de meeste dossiers van recente opdrachten (die gecentraliseerd worden beheerd) zijn opgenomen.

⁸² Artikel 8, § 2, 1^e lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

⁸³ Artikel 8, § 2, 2^e lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

⁸⁴ Artikel 63, § 2, 4^e lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011 bepaalt bovendien dat de aanbestedende overheid, die via elektronische middelen kosteloos toegang heeft tot het attest van de FOD Financiën, voor alle kandidaten of inschrijvers binnen 48 uur na de openingszitting of na het uiterste tijdstip voor het indienen van de aanvragen tot deelneming of de offertes, moet verifiëren of de fiscale verplichtingen worden nageleefd.

⁸⁵ Artikel 61, § 4, 4^e lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

Kwalitatieve selectie

Om de offertes van bepaalde opdrachten voor informaticaconsultancy en beheersadvies te vergelijken hanteerde de FOD Mobiliteit criteria inzake ervaring zonder specifieke motivering. Dat was ook het geval bij de FOD Werkgelegenheid voor bepaalde opdrachten voor studie en opleiding.

Het Rekenhof herinnert aan het principiële onderscheid tussen de selectie- en toewijzingscriteria en wijst erop dat enkel in twee gevallen selectiecriteria mogen worden gebruikt om een opdracht toe te wijzen:

- uitzonderlijk en enkel voor de dienstenopdrachten in bijlage IIB van de wet van 15 juni 2006 wanneer de specifieke vereisten van de opdracht rechtvaardigen dat elementen worden gebruikt die verband houden met de technische en beroepsbekwaamheid van de inschrijver⁸⁶;
- voor de overheidsopdrachten voor intellectuele diensten op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die het gebruik van een criterium met betrekking tot de professionele kwaliteit van het team dat is aangewezen om de opdracht uit te voeren, toelaat, met inbegrip van de bekwaamheden en ervaring van de leden van dat team als deze doorslaggevend zijn om die kwaliteit te beoordelen⁸⁷.

De FOD Mobiliteit verklaart dat hij dat onderscheid wel degelijk heeft gemaakt. In de onderzochte dossiers is er echter geen enkel element dat die bewering kan bevestigen. Het Rekenhof beveelt dan ook aan de keuze voor een toewijzingscriterium van die aard degelijk te motiveren in het licht van de bijzondere omstandigheden van de opdracht. De FOD antwoordt dat hij er in de toekomst op zal toezien tegemoet te komen aan die aanbeveling.

2.1.6 Regelmatigheid en ondertekening van de offertes

Bij een aanbesteding en een offerteaanvraag moet de aanbestedende overheid de regelmatigheid van de ingediende offertes analyseren alvorens deze te evalueren en te vergelijken met het oog op het gunnen van de opdracht⁸⁸. Bij een onderhandelingsprocedure mag enkel worden onderhandeld over offertes die in overeenstemming zijn met de dwingende eisen van de opdrachtdocumenten⁸⁹.

Het Rekenhof heeft niettemin vastgesteld dat de twee FOD's soms onregelmatige offertes hebben geëvalueerd of zelfs in aanmerking hebben genomen.

Voor de opdrachten die worden gegund via aanbesteding, offerteaanvraag en onderhandelingsprocedure met bekendmaking moet de offerte bovendien worden ondertekend door de persoon of personen die bevoegd of gemachtigd zijn om de inschrijver te verbinden⁹⁰. Een offerte waarin die vereiste niet wordt nageleefd, bevat een belangrijke formele onregelmatigheid. Bijgevolg moet ze worden beschouwd als nietig en worden

⁸⁶ Artikel 33, §3, van de wet van 15 juni 2006.

⁸⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 26 maart 2015 in de zaak C-601/13 Ambisig.

⁸⁸ Artikel 95, § 2, 1^e lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

⁸⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 5 december 2013 in de zaak C-561/12 Nordecon AS; Raad van State, arrest 230.105 van 4 februari 2015.

⁹⁰ Artikel 51, § 2, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011. Die regel beoogt alle deelnemers van een groep zonder rechtspersoonlijkheid.

verworpen⁹¹. Doordat de ondertekenaar niet bevoegd is, ontstaat immers onzekerheid omtrent de verbintenis van de inschrijver tot het uitvoeren van de opdracht.

Het Rekenhof merkt op dat de FOD Mobiliteit die vereisten niet steeds naleeft. In verschillende gevallen werd de opdracht toegewezen aan een inschrijver waarvan de offerte niet op geldige wijze was ondertekend.

2.1.7 Methode voor de evaluatie van de offertes

Bij een in percelen verdeelde overheidsopdracht van de FOD Werkgelegenheid voor een opleiding bepaalden de documenten dat de voorgestelde animatie rekening moest houden met het werk en de thema's die de voorgaande jaren aan bod kwamen. Die elementen werden echter niet gepreciseerd in het bestek, waardoor de vorige opdrachtnemer een onverantwoord voordeel had en ook verschillende percelen kon binnenhalen. De FOD wenst de weerslag van die clause⁹² te relativiseren, maar preciseert dat ze in de toekomst zal worden gewijzigd.

In andere opdrachten voor opleidingen omvatte de methode voor de prijsquoting een vast deel dat niet in het bestek was vermeld, waardoor 20 % van de toegekende punten werd geneutraliseerd en de aangekondigde weging *a posteriori* werd aangepast. De FOD Werkgelegenheid wijst erop dat hij die quoteringsmethode niet meer gebruikt.

Bij meerdere contracten van de FOD Werkgelegenheid voor de leasing van voertuigen waren de vergelijking van de offertes en de toewijzing van de opdracht gebaseerd op de kostprijs zonder verzekering, die nochtans aan het contract werd toegevoegd nadat de toewijzingsbeslissing was genomen⁹³. Uiteindelijk bleken in het kader van prestaties van marktonderzoek andere criteria te zijn gehanteerd bij de beoordeling dan de criteria waarover de inschrijvers werden geïnformeerd in het bestek.

De aanbestedende overheid beschikt over een grote autonomie om haar methode voor het evalueren en vergelijken van offertes te definiëren, maar ze moet de principes naleven van transparantie en gelijke behandeling alsook de regels die zij zichzelf heeft opgelegd in de documenten van de opdracht⁹⁴.

2.1.8 Motivering en mededeling van de beslissingen

De gemotiveerde toewijzingsbeslissing moet alle juridische en feitelijke motieven bevatten met betrekking tot de keuze van de inschrijver en het weren of de niet-selectie van de andere inschrijvers⁹⁵. De inschrijvers moeten immers aan de hand van de hun meegedeelde informatie de redenen kunnen begrijpen die de beslissing van de administratie hebben bepaald.

⁹¹ Artikel 95 van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

⁹² Volgens de FOD Werkgelegenheid heeft die clause andere inschrijvers in 2016 niet verhinderd sommige percelen binnen te halen.

⁹³ Bij de FOD Mobiliteit werd voor dergelijk contract geen mededinging georganiseerd.

⁹⁴ Op grond van het algemene rechtsbeginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

⁹⁵ Artikel 5 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 "wet van 17 juni 2013").

In bepaalde opdrachten van de FOD Mobiliteit bevatte de gemotiveerde toewijzingsbeslissing niet alle wettelijk voorgeschreven redenen. Bovendien wordt het evaluatieverslag waarnaar de beslissing in het algemeen verwijst niet systematisch toegevoegd aan de mededelingsbrieven die naar de inschrijvers worden gestuurd, terwijl de motivering bij verwijzing slechts is toegestaan voor zover de tekst waarnaar wordt verwezen de bestemming bekend is of bij de beslissing is gevoegd.

Bij opdrachten van 8.500 tot 85.000 euro zonder btw is de aanbestedende overheid, zodra ze de toewijzingsbeslissing heeft genomen, verplicht elke kandidaat of inschrijver schriftelijk mee te delen of hij al dan niet werd geselecteerd en of zijn offerte werd verworpen of al dan niet gekozen⁹⁶. Voor opdrachten van meer dan 85.000 euro zonder btw moet de volledige gemotiveerde beslissing (of moeten de redenen die eruit worden geput⁹⁷) rechtstreeks worden meegeëld aan de kandidaten of inschrijvers in kwestie⁹⁸.

2.1.9 Opdrachten voor juridische diensten

Bij de FOD Mobiliteit was er geen mededinging⁹⁹ bij de meeste prestaties van juridische diensten en in het bijzonder de prestaties van advocaten voor de vertegenwoordiging en de verdediging van de Staat in het kader van gerechtelijke procedures¹⁰⁰. Toen deze opdrachten werden uitgevoerd, vielen dergelijke diensten nochtans onder de overheidsopdrachtenwetgeving¹⁰¹.

Voorts hebben opdrachten voor een bedrag van meer dan 31.000 euro met btw slechts zelden het voorwerp uitgemaakt van het verplichte voorafgaande advies van de Inspectie van Financiën. De FOD heeft niettemin het advies gevraagd van de Inspectie van Financiën wat de ramingsstaat betreft van alle provisionele vastleggingen voor de uitgaven in verband met juridische diensten.

De contracten voor vertegenwoordiging in rechte worden weliswaar in het algemeen gesloten op basis van een bevestigingsmail, maar deze vermelden niet het voor de prestaties afgesproken uurtarief noch de andere uitvoeringsmodaliteiten (met uitzondering van twee opdrachten). Voor de ontvangst van die diensten is de procedure beter geformaliseerd. Er wordt immers in de meeste gevallen een modeldocument voor een verklaring van schuldvordering opgesteld (met het oog op de verificatie van de diensten en bedragen), alsook een checklist aan de hand waarvan kan worden nagegaan of de prestaties daadwerkelijk werden geleverd en of er geen sprake was van dubbel gebruik van prestaties.

⁹⁶ Artikel 29, § 2, 2^e lid, van de wet van 17 juni 2013.

⁹⁷ Ter attentie van de inschrijvers waarvan de offerte als onregelmatig werd beoordeeld.

⁹⁸ Artikel 8, §1, en 29, § 1, van de wet van 17 juni 2013.

⁹⁹ De uitgaven voor prestaties inzake juridische consultancy werden hoofdzakelijk uitgevoerd ten voordele van één enkel advocatenkabinet voor een totaalbedrag van 406.000 euro in 2015. Bij de juridische diensten voor vertegenwoordiging in rechte werd nagenoeg de helft van de prestaties toevertrouwd aan twee advocatenkantoren en werd nagenoeg 67 % (440.000 euro) van de vastgelegde uitgaven vastgelegd ten gunste van één van die twee kantoren. De FOD onderstreept dat die prestaties betrekking hebben op eenzelfde problematiek en dat er bij de andere geschillen een grotere diversiteit is in de keuze van advocaten.

¹⁰⁰ Met uitzondering van een via onderhandelingsprocedure gegunde opdracht waarvoor drie inschrijvers werden geraadpleegd.

¹⁰¹ Die diensten werden immers opgenomen in bijlage IIB van de wet van 15 juni 2006 onder categorie B21.

De FOD Mobiliteit antwoordt dat voor elk geschil verschillende advocaten werden vergeleken, maar dat geen enkel formeel document werd opgesteld. Hij brengt het Rekenhof er ook van op de hoogte dat in december 2015 een nieuwe interne procedure werd ingevoerd voor dergelijke diensten. Die voorziet in de systematische gunning van een overheidsopdracht. Indien onmogelijk verschillende dienstverleners kunnen worden geraadpleegd, moet een formele motivering voor advies aan de Inspectie van Financiën worden bezorgd.

Het Rekenhof wijst erop dat het toepasselijke stelsel voor juridische opdrachten wordt hervormd. In het kader van de omzetting van een nieuwe Europese richtlijn¹⁰² sluit de wet van 17 juni 2016¹⁰³ voortaan een zeker aantal juridische diensten uitdrukkelijk uit zijn toepassingsgebied¹⁰⁴ uit, onder meer de diensten die de vertegenwoordiging van cliënten door advocaten in het kader van juridische procedures impliceren. Bovendien wordt in een soepeler stelsel voorzien voor de niet-uitgesloten juridische diensten.

2.1.10 Borgstelling

Op bepaalde uitzonderingen na moet de opdrachtnemer een borgtocht stellen om te garanderen dat hij zijn verplichtingen goed zal uitvoeren, en dit binnen dertig dagen na het sluiten van een opdracht van 50.000 euro of meer zonder btw.

De beleidscellen en de FOD Werkgelegenheid konden voor verschillende opdrachten niet bewijzen dat de borgtocht werd gesteld. Bij twee opdrachten voor dienstverlening van de FOD Mobiliteit werd de borgtocht niet binnen de termijn gesteld. In die gevallen hebben de aanbestedende overheden geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de reglementering opgenomen straffen of maatregelen¹⁰⁵ toe te passen, met miskennis van het principe van goed bestuur.

2.1.11 Overdracht

Bij de FOD Werkgelegenheid werd in de loop van de uitvoering soms van opdrachtgever veranderd na een fusie of activiteitentransfer. De vervanging van een rechtspersoon door een andere leunt in zo'n geval aan bij een overdracht.

Naargelang van de omstandigheden kan een dergelijke overdracht worden beschouwd als een wezenlijke wijziging van de opdracht, waarvoor mogelijks een nieuwe toewijzingsprocedure moet worden georganiseerd¹⁰⁶. Voorts vereist elke overdracht de instemming van de overdragende partij en, wanneer de opdracht wordt overgedragen door

¹⁰² 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.

¹⁰³ De wet werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 14 juli 2016. De koning moet nog bepalen wanneer hij in werking treedt.

¹⁰⁴ Onder voorbehoud van de gunningsregels die de koning kan vastleggen krachtens artikel 28, § 2, van de wet van 17 juni 2016.

¹⁰⁵ Op grond van artikel 29 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 mag de aanbestedende overheid de borgtocht ambtshalve stellen door een afhouding uit te voeren op de sommen die voor de opdracht verschuldigd zijn, of mag ze een ambtshalve maatregel toepassen wanneer de opdrachtnemer, die vooraf in gebreke werd gesteld, de borgtocht niet stelt binnen een laatste termijn van vijftien dagen vanaf de verzendingsdatum van het aangetekend schrijven. Bij een afhouding wordt een straf van 2 % van het initiële bedrag van de opdracht toegepast.

¹⁰⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 juni 2008 in de zaak C-454/06 Presstext Nachrichtenagentur.

de opdrachtnemer, is die instemming bovendien ondergeschikt aan de naleving van de selectievoorwaarden van de overnemer¹⁰⁷.

De instemming van de FOD Werkgelegenheid werd niet formeel gevraagd noch gegeven, en de FOD is niet nagegaan of de overnemer aan de selectievoorwaarden beantwoordt. Bijgevolg herinnert het Rekenhof eraan dat overdrachten moeten worden omkaderd in overeenstemming met de geldende algemene uitvoeringsregels.

2.2 Toepassing van de begrotingswetgeving

2.2.1 Voorafgaande aanrekening vóór de verbintenis

De goedkeuring van de contracten en overeenkomsten voor werken, leveringen en diensten mag niet worden genotificeerd vooraleer deze zijn aangerekend op de vastleggingskredieten¹⁰⁸.

Het Rekenhof heeft niettemin vastgesteld dat bij de twee FOD's overheidsopdrachten werden aangevat nog vóór de budgettaire vastlegging was gebeurd, een onregelmatigheid die vooral informatica- en juridische diensten betreft.

2.2.2 Vastlegging *ex post*

Bij de beleidscellen werden repetitieve uitgaven, in hoofdzaak voor de leasing van voertuigen, vastgelegd na de ontvangst van de factuur, door op verkeerde wijze gebruik te maken van de procedure van het gelijktijdig visum tot vastlegging en ordonnanciering voor uitgaven van maximum 5.500 euro zonder btw¹⁰⁹.

Die werkwijze houdt een risico op kredietoverschrijdingen in. Bovendien mag ze slechts worden overwogen voor kleine uitgaven. Rekening houdend met de repetitieve aard van dat soort uitgaven en de omvang ervan, beveelt het Rekenhof de beleidscellen aan bij het begin van het begrotingsjaar een provisionele vastlegging uit te voeren ten voordele van de aangewezen leveranciers of dienstverleners, die overeenstemt met het jaarbedrag van de uitgaven die eisbaar zijn in de loop van het jaar¹¹⁰.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De twee FOD's en de beleidscellen leven het principe van de mededinging niet strikt na, in het bijzonder voor opdrachten voor juridische diensten, de stilzwijgende verlenging van oude contracten en de onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking. Ze motiveren bovendien onvoldoende waarom ze die procedure gebruiken, en de wettelijke voorwaarden op grond waarvoor deze mag worden gebruikt, zijn niet altijd vervuld.

¹⁰⁷ Artikel 38 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

¹⁰⁸ Artikel 24, 1^e lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

¹⁰⁹ Artikel 1, 3^o, a) van het koninklijk besluit van 31 mei 1966 houdende regeling van de controle op de vastlegging van de uitgaven in de diensten van algemeen bestuur van de Staat.

¹¹⁰ Overeenkomstig artikel 1, 2^o, a), van het voornoemde koninklijk besluit van 31 mei 1966.

Het Rekenhof stelt tekortkomingen vast bij de verificatie van het recht van toegang tot de opdracht, het beheer van de verantwoordingsstukken, de analyse van de regelmatigheid van de offertes, de evaluatie en de vergelijking ervan.

Bovendien wordt het beheer van sommige opdrachten, voornamelijk inzake informatica, gekenmerkt door het ontbreken van een voorafgaande boekhoudkundige vastlegging, een abnormaal lange looptijd en een risico op *vendor lock-in*.

Tot slot worden de algemene uitvoeringsregels, in het bijzonder die inzake de borgstelling en de overdracht, niet strikt in acht genomen.

Het Rekenhof stelde bepaalde recente goede praktijken vast bij de twee FOD's en moedigt deze aan, zoals het gebruik van instructies en modelformulieren, de digitalisering van documenten en de invoering van een gecentraliseerde informaticatool voor documentenbeheer, het regelmatig beroep doen op opdrachtcentrales en bij de FOD Werkgelegenheid, de invoering in 2014 van een cel Overheidsopdrachten²³³, het onderzoek van de lopende contracten en de monitoring van de behoeften.

Het Rekenhof neemt daarnaast akte van de al goedgekeurde maatregelen die ervoor moeten zorgen dat het overheidsopdrachtenrecht wordt nageleefd, zoals de nieuwe interne procedure voor de gunning van juridische diensten en het progressief terug openstellen voor mededinging van informaticaopdrachten bij de FOD Mobiliteit, en de opzegging en progressieve regularisering van de onregelmatige contracten bij de FOD Werkgelegenheid.

3.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof herinnert eraan dat de regels voor overheidsopdrachten moeten worden nageleefd: de mededingingsbeginselen, het verbod om merken te vermelden of technische specificaties te hanteren die de mededinging beperken, de conformiteit van de handelingen met de bepalingen in de opdrachtdocumenten, de noodzaak om het gebruik van een onderhandelingsprocedure adequaat te motiveren, de verplichting om de voorwaarden voor toegang tot de opdracht evenals de regelmatigheid van de ingediende offertes te verifiëren. Het vestigt eveneens de aandacht op het begrotingsprincipe op grond waarvan de opdracht voorafgaandelijk moet worden aangerekend op de vastleggingskredieten.

Wat het beheer van de opdrachten betreft, beveelt het Rekenhof aan:

- het gebruik van de bestaande modeldocumenten te veralgemenen;
- het gecentraliseerde beheersysteem af te werken waarmee documenten in verband met overheidsopdrachten kunnen worden gedeeld;
- de opdrachtenprocedures te documenteren door de stukken systematisch te digitaliseren (en meer bepaald de bewijzen dat er een beroep werd gedaan op mededinging, dat het toegangsrecht werd gecontroleerd en dat de beslissingen werden meegedeeld), en dit met het oog op het beheer, de bewaring en de verantwoording van de naleving van de wettelijke verplichtingen;
- verschillende soorten erkende benchmarks te gebruiken om de performantie van computersystemen en -programma's te kunnen beschrijven zonder merken te noemen;

²³³ De FOD Mobiliteit beschikt eveneens over een gespecialiseerde dienst (cf. punt 1.2).

- de toewijzingscriteria voor de technische bekwaamheid van de inschrijver passend te motiveren;
- wat de leasing van voertuigen en andere kleine werkingsuitgaven betreft (zoals parkeer-, restaurant- en opleidingskosten enz.), provisionele vastleggingen te boeken bij het begin van het boekjaar en de uitgaven hierop aan te rekenen naarmate ze worden benut;
- te vragen aan de cellen die gespecialiseerd zijn in overheidsopdrachten de documenten van alle opdrachten te verzamelen en te archiveren;
- in de opdrachtdocumenten rekening te houden met de volledige levenscyclus bij de aankoop of ontwikkeling van software, en de voorwaarden voor mededinging te creëren wanneer de opdracht op vervalddag komt;
- aandacht te hebben voor de bevoegdheid van de personen die de offerte hebben ondertekend, ongeacht de gunningsprocedure.

Transversale aanbevelingen voor de departementen van de algemene administratie

Ingevolge de bevindingen en vaststellingen die het Rekenhof aan de onderzochte departementen heeft meegedeeld, herinnert het in de eerste plaats aan de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving. Vervolgens formuleert het een reeks transversale aanbevelingen ten aanzien van de departementen van de algemene administratie. Meerdere aanbevelingen gelden algemeen, terwijl andere specifiek betrekking hebben op bepaalde departementen.

1 Naleving van de regelgeving

De diverse departementen moeten de overheidsopdrachtenregelgeving in haar geheel toepassen.

Zo moeten ze gebruik maken van een overheidsopdrachtenprocedure voor alle leveringen en diensten die onder de geldende wetgeving vallen, en dus ook voor juridische diensten en exclusiviteitsregelingen. In principe moet er bij alle gegunde opdrachten mededinging zijn, zelfs als het bedrag van de opdracht lager is dan het drempelbedrag voor opdrachten die worden gegund aan de hand van een aangenomen gewone factuur. Het Rekenhof pleit ook voor een betere naleving van de ramingsregels, de regels in verband met de looptijd van opdrachten, en het verbod om merken te citeren of technische specificaties op te nemen die de mededinging zouden beperken of zelfs zouden verhinderen.

De keuze voor een onderhandelingsprocedure en de selectie- en toewijzingsbeslissingen moeten beter worden gemotiveerd. De motivering van de selectie- en toewijzingsbeslissingen moet worden opgenomen bij het geheel van de juridische en feitelijke motieven.

Het Rekenhof vestigt ook de aandacht op het principiële onderscheid tussen de criteria voor de kwalitatieve selectie en de gunningscriteria, op het systematisch verifiëren van de toegangsvoorwaarden van de kandidaten en inschrijvers en op de regelmatigheid van de ingediende offertes, met inbegrip van de juridische geldigheid van de handtekeningen.

Bovendien benadrukt het dat de algemene uitvoeringsregels correct moeten worden toegepast, in het bijzonder wat de borgtocht, de oplevering en de betaling betreft. Volgens die regels mogen opdrachten in uitvoering niet worden aangepast behalve in een beperkt aantal specifieke gevallen.

De departementen moeten ervoor zorgen dat het verloop van de procedures correct wordt gedocumenteerd. Alle documenten in verband met de gunning van een opdracht moeten minstens tien jaar bewaard worden.

Tot slot herinnert het Rekenhof aan de volgende algemene principes:

- de aanbestedende overheid moet zich houden aan de bepalingen die ze zelf heeft opgenomen in het bestek¹¹²;
- de budgettaire vastlegging moet voorafgaan aan de juridische verbintenis.

2 Aanbevelingen

Opdat ze zich beter zouden schikken naar de regelgeving, beveelt het Rekenhof de departementen aan:

- in de opdrachtdocumenten rekening te houden met de volledige levenscyclus van de producten, bij de aankoop of ontwikkeling van software, en ervoor te zorgen dat er mededinging mogelijk is na afloop van de opdracht;
- elk risico op een *vendor lock-in* te voorkomen bij ICT-opdrachten;
- enkel een beroep te doen op onderhandelingsprocedures als de wetgeving dat toelaat, en die beslissing passend te motiveren;
- met erkende benchmarks te werken om de performantie van IT-systemen en -programma's te beschrijven zonder merken te noemen;
- de keuze voor een gunningscriterium in verband met de technische capaciteit van een inschrijver passend te motiveren in het licht van de bijzondere eisen van de opdracht in kwestie;
- 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;
- systematisch de vooropgestelde maatregelen of sancties toe te passen als er geen borgtocht is gesteld;
- erop toe te zien dat de verwijlinteressen van rechtswege en zonder ingebrekestelling worden betaald als facturen laattijdig worden vereffend.

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

- de behoeften en de opstart van opdrachten te plannen;

¹¹² Op grond van het algemene rechtsbeginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

- passende internecontrolemaatregelen te nemen (bv. het toezicht en de coördinatie van de procedures en aankoopdossiers centraliseren en toevertrouwen aan een gespecialiseerde dienst);
- 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.

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/2017/1128/19

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be