

Uitvoering van opdrachten voor leveringen en werken bij Defensie

De uitgaven van Defensie gaan voor een groot deel naar overheidsopdrachten (in 2012 gaat het om 26 % van de aangepaste kredieten, wat neerkomt op meer dan 650 miljoen euro). De gunning van die opdrachten en de betalingen die eruit voortvloeien, worden meermaals gecontroleerd.

In dit auditverslag onderzoekt het Rekenhof in welke mate Defensie de risico's beheerst die gepaard gaan met de uitvoering van opdrachten voor leveringen en werken. Het heeft daartoe 62 opdrachten geanalyseerd waarvoor de oplevering gebeurde tussen 1 januari 2010 en 30 april 2011 ([hoofdstuk 1](#)).

Het Rekenhof besluit dat er voldoende schikkingen zijn getroffen die met redelijke zekerheid garanderen dat de overheidsopdrachten van Defensie tijdig, kwalitatief en kwantitatief worden uitgevoerd volgens de wettelijke en de contractuele bepalingen ([hoofdstuk 2](#)).

De specifieke risico's van bepaalde opdrachten voor leveringen zijn geïdentificeerd en er werden maatregelen getroffen om die risico's te beheersen ([hoofdstuk 3](#)).

Wanneer na de voorlopige oplevering problemen worden vastgesteld met leveringen of werken, stroomt de informatie van de gebruikers daarover door en worden ze opgevolgd ([hoofdstuk 4](#)).

Het Rekenhof suggereert niettemin een aantal mogelijke verbeteringen op het vlak van de documentering en het toezicht op de controleverrichtingen, het kennisbeheer en de activiteitenregistratie (punten [2.1](#), [3.1](#) en [4.1](#)).

Het antwoord van de Chef Defensie wordt behandeld in [punt 1.6](#) en op het einde van de punten 2.1 en 3.1. De minister van Landsverdediging heeft niet op het ontwerpverslag van het Rekenhof gereageerd.

INHOUD

Hoofdstuk 1	3
Inleiding	3
1.1 Reikwijdte van de audit	3
1.2 Principes voor de uitvoering van overheidsopdrachten	3
1.2.1 Algemene uitvoeringsregels	4
1.2.2 Bescherming van overheidsgelden	4
1.2.3 Oplevering van leveringen en werken	4
1.3 Organisatie van de overheidsopdrachten bij Defensie	5
1.3.1 Beheer van materiaal en infrastructuur	5
1.3.2 Leidend ambtenaren	6
1.4 Auditmethode	6
1.5 Planning van de audit	7
1.6 Antwoord van de Chef Defensie	8
1.7 Antwoord van de minister van Landsverdediging	8
Hoofdstuk 2	9
Toezicht op de uitvoering van overheidsopdrachten	9
2.1 Conclusies en aanbevelingen	9
2.2 Vaststellingen over het toezicht op de uitvoering van opdrachten	10
2.2.1 Kader voor de uitvoering van opdrachten	10
2.2.2 Internecontrolemaatregelen	13
2.2.3 Human resources	15
Hoofdstuk 3	17
Kwaliteitsbewaking	17
3.1 Conclusies en aanbevelingen	17
3.2 Vaststellingen over de risico-evaluatie	18
3.2.1 Kader en normen	18
3.2.2 Sterke punten	19
3.2.3 Zwakke punten	19
Hoofdstuk 4	22
Doorstroming van informatie afkomstig van de gebruikers	22
4.1 Conclusies en aanbevelingen	22
4.2 Documentering van gebreken en het invoeren van de garantie	22
4.2.1 Kader en normen	22
4.2.2 Sterke punten	23
4.2.3 Zwakke punten	24

HOOFDSTUK 1

Inleiding

De uitgaven van Defensie gaan voor een groot deel naar overheidsopdrachten. In 2012 gaat het om 26 % van de voorziene aangepaste kredieten (2,5 miljard euro), d.i. meer dan 650 miljoen euro.

De gunning van die opdrachten is onderworpen aan administratieve en budgettaire controles en aan een externe controle door het Rekenhof. Daarnaast voert ook de Commissie Legeraankopen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers controles uit. De betalingen in verband met die opdrachten zijn eveneens onderworpen aan interne controles en aan het toezicht door het Rekenhof. Tussen de gunning en de betaling ligt de fase van uitvoering en die wordt echter slechts in geringe mate gecontroleerd.

1.1 Reikwijdte van de audit

In deze audit onderzoekt het Rekenhof hoe Defensie de risico's beheerst die gepaard gaan met de uitvoering van opdrachten voor leveringen en werken die tot het takenpakket behoren van de algemene directie *Material Resources*, afdeling *Material Resources Material Procurement* (MRMP). De opdrachten voor aanneming van diensten en de lokale aankopen vallen buiten het toepassingsveld van deze audit.

De audit moet een antwoord formuleren op de volgende vragen:

- Bieden de procedures, de internecontrolemaatregelen en de middelen die door Defensie worden ingezet, een redelijke zekerheid dat de overheidsopdrachten binnen de termijnen, kwalitatief en kwantitatief worden uitgevoerd overeenkomstig de wettelijke en contractuele bepalingen?
- Wordt er een plan gehanteerd om de kwaliteit te garanderen van opdrachten die specifieke risico's vertonen? Wordt bij de uitvoering van de opdracht nagegaan of dat plan wordt toegepast en of het adequaat is?
- Als er na de voorlopige oplevering problemen worden vastgesteld op het niveau van de uitvoering, worden die problemen dan opgevolgd? Worden er corrigerende maatregelen genomen?

1.2 Principes voor de uitvoering van overheidsopdrachten

De uitvoeringsfase van een overheidsopdracht gaat van start zodra de aanbestedende overheid een kennisgeving heeft verstuurd naar de aannemer. De aanbestedende overheid leidt, superviseert en controleert de uitvoering van de opdracht.

1.2.1 Algemene uitvoeringsregels

De algemene regels op de uitvoering van overheidsopdrachten zijn vervat in het koninklijk besluit van 26 september 1996 en in de bijbehorende bijlage, de “*Algemene aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdrachten voor de aanneming van werken, leveringen en diensten en voor de concessies voor openbare werken*” (hierna *de algemene aannemingsvoorwaarden* of *AA* genoemd). Ze kunnen worden gepreciseerd in een bestek dat de bepalingen omvat die op een bepaalde opdracht van toepassing zijn.

De documenten die bij een opdracht horen (aankondiging, bestek, kennisgeving) preciseren het mandaat van de ambtenaar die de uitvoering van de opdracht in goede banen moet leiden en moet controleren (de dienst of de leidend ambtenaar).

De dienst of de leidend ambtenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de opdracht en meer in het bijzonder op de opleveringen en de processen-verbaal, op basis waarvan de aanvaarde prestaties worden uitbetaald. Hij gaat indien nodig over tot een gedwongen uitvoering of roept garanties in voor de leveringen of werken.

1.2.2 Bescherming van overheidsgelden

De aannemer kan geen betaling claimen zonder daar iets tegenover te stellen. Dat principe ter bescherming van de overheidsgelden is vervat in artikel 8 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten. In bepaalde bij wet vastgelegde gevallen kan de aanbestedende overheid wel voorschotten betalen aan de aannemer.

1.2.3 Oplevering van leveringen en werken

Bij de oplevering van leveringen en werken wordt gecontroleerd of de prestaties volgens de regels van de kunst en de contractuele bepalingen zijn uitgevoerd. Vervolgens wordt een proces-verbaal van oplevering opgesteld. Er zijn technische opleveringen, voorlopige opleveringen en definitieve opleveringen.

Een technische oplevering is een controle die plaatsvindt wanneer de uitvoering van de opdracht nog aan de gang is. Technische opleveringen kunnen plaatsvinden op elk moment van het fabricageproces (bv. vóór de stukken worden gemonteerd of vóór het materiaal in gebruik wordt genomen). Ze zijn facultatief, maar moeten wel worden gepreciseerd in het bestek.

Een voorlopige oplevering is een verplichte controle om na te gaan of de prestaties wel degelijk werden verricht. Er bestaan vereenvoudigde, volledige en dubbele opleveringen (enkel voor leveringen).

Bij een vereenvoudigde voorlopige oplevering worden leveringen of werken ter plaatse en op factuur aanvaard. Bij een volledige voorlopige oplevering worden de kwaliteit en de kwantiteit van leveringen of werken gecontroleerd en wordt daar een proces-verbaal over opgesteld. Bij een dubbele voorlopige oplevering worden de leveringen eerst aan een technische controle onderworpen op de plaats van fabricage en daarna volgt een tweede controle op de plaats van levering (kwaliteit en kwantiteit, of enkel kwantiteit). Over de beide controles wordt een proces-verbaal opgesteld.

Een voorlopige oplevering maakt de eigendomsoverdracht mogelijk en doet de waarborgtermijn lopen waarin de aannemer verplicht is tot onderhoud, herstellingen en eventueel vervangingen (artikel 19 van de AA). Bij opdrachten voor aanneming van werken doet de voorlopige oplevering ook de aansprakelijkheidstermijn van tien jaar lopen (artikelen 1792 en 2270 van het Burgerlijk Wetboek).

Na het verstrijken van de waarborgtermijn wordt voor werken een proces-verbaal van definitieve oplevering opgesteld. Voor leveringen geldt een stilzwijgende definitieve oplevering na het verstrijken van de waarborgtermijn als er geen proces-verbaal is opgesteld.

1.3 Organisatie van de overheidsopdrachten bij Defensie

1.3.1 Beheer van materiaal en infrastructuur

De algemene directie *Material Resources* van het commando van Defensie beheert alle materiële middelen (wapensystemen, infrastructuur...) tijdens de volledige levensduur ervan, gaande van de planning van de aankoop tot een eventuele doorverkoop. Ze bereidt de overheidsopdrachten voor en staat in voor de gunning en de opvolging van die opdrachten, met uitzondering van de betalingen. Die vallen onder de verantwoordelijkheid van de algemene directie Budget en Financiën.

De algemene directie *Material Resources* bestaat uit drie divisies:

- de divisie *Management Resources Systems* (MRSYS), die de wapensystemen en het materieel beheert;
- de divisie *Communication Information Systems & Infrastructure* (CIS & Infra) die de informatiestroom in goede banen leidt en de onroerende goederen van het militair patrimonium beheert;
- de divisie *Material Resources Material Procurement* (MRMP), die de overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken ten bate van Defensie definieert in samenspraak met de materieelbeheerders en ervoor zorgt dat ze tijdig en met de beste prijs-kwaliteitverhouding worden uitgevoerd.

Het gaat om een gespiegelde organisatiestructuur: elk van de negen aankoopsecties van de divisie MRMP heeft een tegenhanger bij het materieelbeheer of bij het beheer van de infrastructuur in de divisies MRSYS of CIS & Infra.

De divisies MRSYS en CIS & Infra stemmen de specificaties af op de behoeften van de gebruikers, terwijl de divisie MRMP erop toeziet dat de wetgeving op de overheidsopdrachten wordt nageleefd en de technische vereisten worden omgezet in contractuele clausules.

De materieelbeheerders geven de eerste aanzet voor opdrachten voor leveringen. Zij zijn globaal verantwoordelijk voor het materieel tijdens de volledige levensduur ervan en meer in het bijzonder voor de kosten, de bevoorrading en de vernieuwing. Bij opdrachten voor werken zijn het de regionale infrastructuurcentra die die verantwoordelijkheid dragen.

1.3.2 Leidend ambtenaren

Binnen de divisie MRMP worden verantwoordelijken aangeduid als leidend ambtenaren in de zin van de reglementering op de overheidsopdrachten.

De leidend ambtenaren zijn verantwoordelijk voor de activiteiten die verband houden met het toezicht op de uitvoering van opdrachten en waarvoor de aanbestedende overheid instaat. Ze kunnen dat toezicht echter geheel of gedeeltelijk delegeren. In dat geval worden de respectieve verantwoordelijkheden gepreciseerd in het bestek.

De divisie MRMP beschikt ook over kwaliteitsverantwoordelijken (*Quality Assurance Responsible* of QAR) die zich bij opdrachten voor leveringen bezighouden met de technische of de kwaliteitsgebonden opleveringen.

Bij opdrachten met beperkt risico, zoals een open meerjarenovereenkomst die de aard van de uit te voeren leveringen preciseerd, maar waarbij de hoeveelheden en het tijdstip van levering worden bepaald door middel van een bestelbon, kan de bevoegde dienst de gedeeltelijke bestellingen en/of de opleveringen delegeren aan een kantoor dat toeziet op de uitvoering van overeenkomsten. Dergelijke kantoren zijn in het hele land te vinden. Ze behoren tot de militaire eenheden en staan niet onder het hiërarchisch gezag van de algemene directie *Material Resources*.

1.4 Auditmethode

Om een antwoord te kunnen formuleren op de drie onderzoeksvragen heeft het Rekenhof de richtlijnen van de algemene directie *Material Resources* geanalyseerd, alsook een aantal dossiers en een bestand met gegevens over de uitvoering van de overheidsopdrachten.

De onderzochte dossiers en gegevens hadden betrekking op de verrichtingen van zes van de negen aankoopsecties: Air, Land, Support (diverse leveringen), Infra (infrastructuur), CIS (*Communication and Information Systems*) en Navy¹. Volgens de gegevens van Defensie werden tussen 1 januari 2010 en 30 april 2011, 29.201 processen-verbaal van oplevering voor werken of leveringen opgesteld. Die processen-verbaal kaderden in de 1.553 overheidsopdrachten die door de zes secties worden beheerd. Het Rekenhof heeft er 62 onderzocht. Het Rekenhof onderzocht ook dertien dossiers waarvoor Defensie een gemiddeld of hoog industrieel risico had opgetekend.

¹ De secties SDV (*Sales*), BMSO (*Belgian Military Supply Office* in de Verenigde Staten) en PMT HQ NATO (bouw van de nieuwe NAVO-zetel in Brussel) komen in deze audit niet aan bod.

Tabel 1 – Spreiding per sectie van de overheidsopdrachten en de processen-verbaal (opleveringen tussen 1 januari 2010 en 30 april 2011)

Sectie	Aantal overheidsopdrachten		Aantal processen-verbaal	
	Leveringen	Werken	Leveringen	Werken
Air	81		2.151	
Land	176		2.585	
Support	563		12.420	
Infra	129	301	6.679	2.372
CIS	207		1.568	
Navy	96		1.426	
Totaal	1.252	301	26.829	2.372

Bron: Defensie

Bij het onderzoek van de dossiers werd gekeken naar de identificatie en het beheer van de risico's, de naleving van de wettelijke en de contractuele bepalingen voor de uitvoering van overheidsopdrachten, de opvolging van de termijnen en de aanwezigheid van de stukken waaruit blijkt dat de geplande controles werden uitgevoerd.

Het onderzoek werd aangevuld met gesprekken met ambtenaren van de drie divisies van de algemene directie *Material Resources* en met bezoeken ter plaatse. De aandacht ging in het bijzonder uit naar de manier waarop de dossiers worden bijgehouden en de capaciteit van de betrokken diensten om toelichtingen te verstrekken over de documenten en de achterliggende verrichtingen.

1.5 Planning van de audit

9 februari 2011	Aankondiging van de audit bij de minister van Landsverdediging, de Chef Defensie en de directeur-generaal van de algemene directie <i>Material Resources</i>
Maart 2011 - januari 2012	Uitvoeringsfase
Juli 2012	Verzending van het voorontwerp van verslag naar de Chef Defensie en de directeur-generaal van de algemene directie <i>Material Resources</i>
Juli 2012	Antwoord van de Chef Defensie

Augustus 2012

Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Landsverdediging

1.6 Antwoord van de Chef Defensie

In zijn antwoord op het voorontwerp van verslag toont de Chef Defensie zijn belangstelling voor de sterke en zwakke punten waarop het Rekenhof heeft gewezen. Hij verbindt zich ertoe alle vereiste acties te ondernemen om de risico's verbonden met de uitvoering van de overheidsopdrachten nog beter te beheren, en dit meer bepaald door de denkpistes te volgen die het Rekenhof heeft aangegeven.

Hij voegt twee commentaren toe, één over het voorkomen van belangenconflicten en één over de inspecties in de installaties van de aannemer of van een onderaannemer in het buitenland. Die bijkomende informatie is in dit ontwerpverslag verwerkt.

1.7 Antwoord van de minister van Landsverdediging

De minister van Landsverdediging heeft niet geantwoord op het ontwerpverslag van het Rekenhof.

HOOFDSTUK 2

Toezicht op de uitvoering van overheidsopdrachten

2.1 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt over het algemeen vast dat het toezicht, door Defensie, op de uitvoering van overheidsopdrachten voor leveringen en werken voldoende zekerheid biedt dat de opdrachten tijdig, kwalitatief en kwantitatief worden uitgevoerd overeenkomstig de wettelijke en de contractuele bepalingen. Vertragingen en uitvoeringsfouten worden gesanctioneerd. Defensie doet overigens geen enkele betaling als de oplevering van de werken of leveringen niet is geattesteerd door één van zijn ambtenaren.

De procedures zijn volledig en precies. Op organisatorisch vlak zijn er gepaste internecontrolemaatregelen en Defensie beschikt over competente resources.

Het Rekenhof stelt niettemin een aantal mogelijke verbeteringen voor aan de algemene directie *Material Resources*.

1. Om te komen tot een betere interne controle en een beter kennisbeheer:
 - Er zou een algemene richtlijn moeten komen die beschrijft waar het informatiesysteem Ilias voor dient en die de verplichting oplegt om Ilias te gebruiken.
 - De algemene directie *Material Resources* zou de hiërarchische verantwoordelijken moeten aanmoedigen om Ilias te gebruiken bij hun toezicht en er zou ook meer overleg moeten zijn tussen de promotors en de gebruikers van het systeem.
 - Alle documenten over eenzelfde opdracht zouden in één enkel dossier moeten worden verzameld.
 - Het toezicht op de uitvoering van een opdracht zou moeten worden gedocumenteerd en geregistreerd.
 - De algemene directie *Material Resources* zou het werk van de leidend ambtenaren en van de kwaliteitsverantwoordelijken moeten superviseren en documenteren, bv. door goede praktijken naar voren te schuiven.

2. Op het vlak van de deontologie en de belangenconflicten:
 - De algemene directie *Material Resources* zou periodiek moeten evalueren hoe het is gesteld met de kennis van de betrokkenen over gedragsregels en preventie.
 - Er zou een regeling moeten worden getroffen om belangenconflicten te vermijden als voormalige medewerkers van Defensie zouden optreden voor een inschrijver.
3. Tot slot zou de algemene directie *Material Resources* meer gezag moeten hebben over de kantoren die binnen de militaire eenheden toezien op de uitvoering van overeenkomsten om erover te waken dat zij voldoende resources hebben om de opleveringstaken te kunnen vervullen waarmee ze belast zijn.

Commentaar van de Chef Defensie

In zijn antwoord onderstreept de Chef Defensie dat de huidige wetgeving op de overheidsopdrachten niets zegt over de belangenconflicten in hoofde van vroegere medewerkers. Een werkgroep waaraan onder meer Defensie en de Kanselarij van de Eerste Minister hebben deelgenomen, heeft zich echter over die kwestie gebogen.

Uit de conclusies van die werkgroep blijkt dat de bevoegde diensten van de Kanselarij van de Eerste Minister aan de commissie "Overheidsopdrachten" zullen voorstellen deze bijzondere situatie in de huidige wetteksten op te nemen. Op die manier zal de aanbestedende overheid over een referentie beschikken waarop ze zich kan baseren om de inschrijvers te verbieden een beroep te doen op vroegere medewerkers van Defensie voor opdrachten die de aanbestedende overheid wil realiseren.

Het departement Defensie van zijn kant verbindt zich ertoe zijn bijzondere bestekken en zijn deontologische code aan te vullen van zodra die nieuwe bepalingen in werking treden.

2.2 Vaststellingen over het toezicht op de uitvoering van opdrachten

2.2.1 Kader voor de uitvoering van opdrachten

2.2.1.1 Kader en normen

De verantwoordelijkheden en de acties die moeten worden ondernomen op het vlak van toezicht, zijn over het algemeen duidelijk omschreven in de richtlijnen van Defensie. Die richtlijnen beslaan het volledige uitvoeringsproces van overheidsopdrachten. De bestekken preciseren bovendien telkens het mandaat van de ambtenaren die met het toezicht zijn belast.

Binnen Defensie worden de materiële resources (voorraden, budget, overheidsopdrachten...) enkel en alleen beheerd met het informatiesysteem Ilias. Die aanpak moet ervoor zorgen dat alle lopende opdrachten en alle aankoopdossiers die in de

voorbereidingsfase zitten, op gestandaardiseerde wijze worden afgehandeld en de aanpak moet ook leiden tot samenwerking tussen de betrokkenen. De zoekfunctie en de rapporteringsinstrumenten van Ilias bieden ondersteuning aan de hiërarchie en voor de gebruikers van Ilias is het nuttig dat het systeem automatisch rapporten en gestandaardiseerde documenten genereert, zoals processen-verbaal van oplevering.

De leveringen vergen door hun diversiteit specifieke bestekken en toezichtmaatregelen, afgestemd op de sectie (Land, Navy, Air...) of op het soort materieel (courant, standaard militair...). Naargelang het geval wordt het toezicht uitgeoefend door leidend ambtenaren, door gespecialiseerde kwaliteitsverantwoordelijken of door kantoren die toezien op de uitvoering van overeenkomsten (zie ook hoofdstuk 3 over de kwaliteitsgarantie).

De goede uitvoering van opdrachten voor aanneming van werken is gegarandeerd door het feit dat ze worden omkaderd door de bepalingen van de AA en door de manier waarop Defensie is georganiseerd. De structuur van Defensie telt vier niveaus. Het bedrag van een opdracht, het soort gunningsprocedure en de technische specificaties ervan bepalen op welk niveau een opdracht wordt gegund en opgevolgd.

Het eerste niveau is dat van de militaire kwartieren, waarvan het bureau Infrastructuur de operaties ten laste neemt.

Het tweede niveau bestaat uit tien plateaus die elk meerdere kwartieren omvatten en die over een team beschikken dat de kleinere werken beheert.

Het derde niveau stemt overeen met de vijf regionale centra voor infrastructuur (RCI) van het land. Daar werken architecten, ingenieurs en geschoolde technici. De centra vallen onder de divisie CIS & Infra, maar ze staan ook in voor de opvolging van de opdrachten voor aanneming van werken die werden gegund door de divisie *Material Resources Material Procurement* (MRMP).

Het vierde niveau is de sectie Infrastructuur van de divisie *Material Resources Material Procurement* (MRMP). Die dienst leidt alle grote opdrachten voor aanneming van werken.

Het bijhouden van een werfdagboek en het feit dat telkens een stand van zaken wordt goedgekeurd om de facturen te staven, alsook het houden van periodieke werfvergaderingen, zijn systematische garanties voor elke opdracht van meer dan 500.000 euro.

2.2.1.2 Sterke punten

De algemene directie *Material Resources* beschikt over volledige en precieze procedures die het volledige uitvoeringsproces van overheidsopdrachten beslaan. Die procedures worden over het algemeen nageleefd, behalve het gebruik van het informatiesysteem Ilias (cf. zwakke punten).

De bestekken detailleren de verantwoordelijkheden en de modaliteiten voor het opleveren van leveringen of werken, en ze specificeren ook de leveringen en werken zelf. Er zijn bevoegdheidsdelegaties en die worden gerespecteerd.

Bij elke factuur zit het bijbehorende proces-verbaal van oplevering, waardoor er geen onterechte betalingen gebeuren.

De leveranciers houden zich niet altijd aan de opleveringstermijnen en daarom worden de termijnen opgevolgd en worden er indien nodig sancties toegepast.

In de groep van 62 dossiers die het Rekenhof selecteerde, heeft het een analyse gemaakt van de manier waarop acht grote opdrachten voor aanneming van werken werden opgevolgd door de sectie Infrastructuur. Uit die analyse kwam naar voren dat de leidend ambtenaren de opdrachten in kwestie nauwgezet opvolgen. Ze controleerden de stand van zaken, volgden de termijnen op en troffen de nodige sancties. Er werden regelmatig werfvergaderingen gehouden, naargelang de grootte van de werf. De leidend ambtenaar superviseerde de activiteiten regelmatig door bepaalde werfvergaderingen bij te wonen.

De 54 onderzochte opdrachten voor leveringen waren van nature meer gediversifieerd. De leidend ambtenaren en de kwaliteitsverantwoordelijken bleken de dossiers goed te beheersen en ze konden de gevraagde preciseringen geven over documenten of over de toezichtactiviteiten waarmee ze waren belast.

2.2.1.3 Zwakke punten

Verschillende richtlijnen over de overheidsopdrachten en het toezicht op de uitvoering van die opdrachten, leggen de verplichting op om het informatiesysteem Ilias te gebruiken. Ze bepalen dat de diverse betrokkenen de algemene gegevens over de opdracht, de contractuele bepalingen, de bestellingen, de controles en de opleveringen moeten registreren in Ilias, alsook de facturen en de beroepen op de waarborg.

Het Rekenhof stelde vast dat Ilias onvolledig en onvoldoende wordt gebruikt om toezicht uit te oefenen op de uitvoering van overheidsopdrachten. Het gebruik van Ilias binnen de algemene directie *Material Resources* varieert van sectie tot sectie, maar blijft over het algemeen tot een minimum beperkt. Technisch gezien moeten alleen de bestelling, de termijnen en het moment van opname in de inventaris worden geregistreerd om een dossier te kunnen opvolgen in Ilias.

Die gegevens worden wel degelijk geregistreerd. Zo worden de uitvoeringstermijnen van opdrachten voor aanneming van werken in Ilias opgevolgd. De gegevens in kwestie worden bewaard en daarna gebruikt om eventuele verwijlboetes te berekenen die aan de aannemer worden opgelegd of wanneer de aannemer verwijlboetes claimt bij Defensie.

Behalve die verplichte registraties omvat Ilias weinig automatische controles en weinig verplichtingen.

Die soepelheid qua gebruik moest vermijden dat het beheer van dossiers in een impasse raakte, maar leidt er ook toe dat de gebruikers onvoldoende vertrouwd raken met het systeem. Ilias omvat bijvoorbeeld schermen en een modeldocument op basis waarvan een proces-verbaal van oplevering kan worden aangemaakt, maar de betrokkenen gebruiken daarvoor vaak andere applicaties of modellen. En alleen de hoogst noodzakelijke informatie wordt ingevoerd om de termijnen en het moment van opname in de inventaris te registreren en om de betalingen mogelijk te maken.

Om dossiers te kunnen selecteren, had het Rekenhof aan de algemene directie *Material Resources* gevraagd een aantal gegevens uit Ilias te halen. De moeilijkheden die dat opleverde, tonen aan dat er dus geen gebruik wordt gemaakt van dergelijke zoekopdrachten, die het nochtans mogelijk maken het volume en de aard van de activiteiten van de verschillende secties te analyseren.

De gebruikers stippen aan dat Ilias complex en niet gebruiksvriendelijk is en dat het systeem dan ook niet wordt gebruikt om de activiteiten te superviseren.

Volgens het Rekenhof moet er een algemene richtlijn komen die nog eens herhaalt waar het informatiesysteem Ilias voor dient en dat het verplicht moet worden gebruikt. Bovendien zouden de hiërarchische verantwoordelijken de gegevens in Ilias moeten gebruiken bij het toezicht dat ze uitoefenen. Dat zou het gebruik van Ilias en van de documenten die het systeem kan genereren, bevorderen. De problemen waarmee de gebruikers van Ilias daadwerkelijk of naar hun aanvoelen worden geconfronteerd en die hen beletten het systeem volledig en systematisch te gebruiken, kunnen worden opgelost door overleg tussen de promotors en de gebruikers.

2.2.2 Internecontrolemaatregelen

2.2.2.1 Kader en normen

Het toezicht op de uitvoering van opdrachten voor leveringen en werken vergt niet alleen richtlijnen en procedures, maar ook een scheiding der functies tussen enerzijds de beheerders van het materieel of van de infrastructuur, en anderzijds de verantwoordelijken voor de overheidsopdrachten.

Door dossiers aan te leggen, de activiteiten te documenteren en het toezicht te laten inspecteren door de hiërarchie, zou het kennisbeheer erop vooruit moeten gaan en zouden de activiteiten van de betrokkenen coherenter moeten worden.

In dat kader is het ook belangrijk erop toe te zien dat de deontologische regels worden verspreid en dat de betrokkenen ze in acht nemen.

Tot slot mag niemand die belast is met een openbare dienst en die zich in een situatie bevindt waarin sprake is van een belangenconflict, tussenkomen bij de gunning van of het toezicht op de uitvoering van een overheidsopdracht².

2.2.2.2 Sterke punten

De manier waarop Defensie is georganiseerd, steunt op een correcte scheiding der functies en dat is essentieel voor een goede interne controle.

Degene die een opdracht aanvraagt, mag bijgevolg niet degene zijn die er toezicht op houdt. Die scheiding garandeert de onafhankelijkheid van de verschillende betrokkenen en zorgt ervoor dat de uitvoering van een opdracht in zijn geheel niet door één persoon alleen kan worden gevalideerd.

² Artikel 10, § 1, van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten.

Wat de deontologie betreft, is het zo dat de directeur van de DGMR de gunning voorbereidt van de overheidsopdrachten van werken, leveringen en diensten en dat hij de opvolging ervan verzekert. Hij neemt alle noodzakelijke maatregelen teneinde de onpartijdigheid en de integriteit maximaal te waarborgen in de behandeling van deze dossiers³.

Alle personeelsleden van Defensie die betrokken zijn bij procedures in verband met overheidsopdrachten en die contacten onderhouden met de firma's, moeten de deontologische code voor overheidsopdrachten in acht nemen.

Die deontologische code is zeer volledig en preciseert dat elk personeelslid verplicht is zijn persoonlijke belangen (rechtstreeks of via een tussenpersoon) strikt gescheiden te houden, ongeacht of die belangen patrimoniaal of anders van aard zijn. De code stelt ook dat vertrouwelijke gegevens niet mogen worden verspreid.

De deontologische code omvat een preventief luik om te vermijden dat de ambtenaren in een problematische situatie zouden terechtkomen, en een repressief deel om misbruiken te bestraffen.

Alle ambtenaren van Defensie die op de één of andere manier betrokken zijn bij overheidsopdrachten of die de contacten met de firma's verzorgen, moeten een standaardverklaring ondertekenen waarin ze verklaren de deontologische code te kennen en toe te passen. Die verplichting geldt niet voor ambtenaren die louter met uitvoerende taken zijn belast en die dus geen beslissingsbevoegdheid of toegang tot vertrouwelijke gegevens hebben.

2.2.2.3 Zwakke punten

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat er noch op papier, noch in elektronische vorm een uniek centraal dossier bestaat dat een volledig beeld schetst van een overheidsopdracht en dat de kennisoverdracht makkelijker maakt.

Diverse documenten worden naargelang het gebruik ervan of het moment waarop ze worden opgesteld, elektronisch of op papier bewaard in verschillende klassen en op verschillende plaatsen of in verschillende diensten.

Het toezicht op de uitvoering van overheidsopdrachten, zoals de controles door de kwaliteitsverantwoordelijken, is amper gedocumenteerd en er gebeurt geen systematische registratie. Over een bezoek ter plaatse moet geen verslag worden opgesteld en het bezoek moet niet worden geregistreerd. Als er al documenten bestaan, worden ze bijgehouden door de kwaliteitsverantwoordelijken.

De processen-verbaal van de voorafgaande technische opleveringen worden niet systematisch in Ilias geregistreerd en in de processen-verbaal van kwantitatieve opleveringen wordt niet verwezen naar een akte betreffende de kwalitatieve oplevering.

³ Artikel 30, 7°, van het koninklijk besluit van 21 december 2001 tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten.

Het hiërarchische toezicht dat binnen de algemene directie *Material Resources* wordt uitgeoefend, is slechts in geringe mate georganiseerd en geformaliseerd. De werkwijzen lopen sterk uiteen van sectie tot sectie. Elk dossier wordt op zich goed beheerd, maar er ontbreekt al te vaak een totaalbeeld van de activiteiten.

Volgens het Rekenhof zou het toezicht op de activiteiten moeten worden ontwikkeld en zou het beter moeten worden geformaliseerd en gedocumenteerd om goede praktijken te verspreiden.

Op het vlak van de deontologische regels heeft het Rekenhof twee zwakke punten opgespoord.

De ambtenaren hoeven slechts één keer te verklaren dat ze de deontologische code kennen en toepassen. De verklaring wordt wel vernieuwd als het referentiekader wijzigt, maar voorts gaat Defensie niet periodiek na of de na te leven deontologische regels gekend zijn.

Bovendien zouden voormalige medewerkers van Defensie, na stopzetting van hun functies, aan de slag kunnen gaan bij een inschrijver van Defensie. Het Rekenhof meent dat er in zo'n geval een probleem kan rijzen omdat de betrokkene vertrouwd is met de organisatie, de personeelsleden en de procedures. Er bestaat momenteel geen regeling voor dat soort belangenconflicten en er is dus nood aan een preventieve bepaling.

2.2.3 Human resources

2.2.3.1 Kader en normen

Er moet voldoende personeel zijn om effectief te kunnen nagaan of de bepalingen betreffende een opdracht voor leveringen of werken in acht worden genomen.

De algemene directie *Material Resources* beschikt in dat opzicht over een belangrijk programma, namelijk het al genoemde informatiesysteem Ilias.

De directie moet ook kunnen bogen op een voldoende aantal competente medewerkers.

2.2.3.2 Sterke punten

De algemene directie *Material Resources* telt vaak minder effectieven dan opgenomen in de organieke tabellen, maar het personeelsbestand is groot genoeg om alle geplande toezichtactiviteiten te kunnen vervullen.

Het personeel beschikt over de vereiste competenties, zoals blijkt uit het feit dat er 66 gespecialiseerde kwaliteitsverantwoordelijken (QAR) zijn.

2.2.3.3 Zwakke punten

Het zijn de binnen de militaire kwartieren gesitueerde kantoren die toezicht houden op de uitvoering van opdrachten die controles uitvoeren en processen-verbaal van oplevering opstellen. De kantoren hangen functioneel af van de algemene directie *Material Resources*, maar ressorteren hiërarchisch onder de lokale korpschefs.

De algemene directie *Material Resources* heeft het aantal en de beschikbaarheid van die resources dus niet zelf in de hand.

Bij het inzetten van de resources kunnen conflicten inzake doelstellingen rijzen tussen taken die worden toegewezen door de korpschef en taken die worden gedelegeerd door de algemene directie *Material Resources*.

Volgens het Rekenhof impliceert die situatie risico's die beter zouden moeten worden beheerst door middel van richtlijnen en gepaste controlemaatregelen.

HOOFDSTUK 3

Kwaliteitsbewaking

3.1 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof is nagegaan of de specifieke risico's van bepaalde overheidsopdrachten werden geïdentificeerd en of er maatregelen werden genomen om die risico's te beheersen, meer bepaald via een plan voor kwaliteitsbewaking. Het is ook nagegaan of die maatregelen ten uitvoer worden gebracht.

De opdrachten voor aanneming van werken worden terdege omkaderd door de bepalingen van de AA en door de manier waarop Defensie is georganiseerd. De verrichtingen zijn dus in hoge mate onder controle (zie [hoofdstuk 2](#)).

In hoofdstuk 3 komen enkel nog de opdrachten voor leveringen aan bod. Voor die opdrachten stelt het Rekenhof vast dat de grootste industriële risico's zijn geïdentificeerd en terdege worden opgevolgd door competente medewerkers, waardoor met redelijke zekerheid kan worden gesteld dat de risico's goed onder controle worden gehouden.

Het Rekenhof suggereert echter de volgende verbeteringen.

1. Het niveau van de risico's zou voor elke opdracht moeten worden gepreciseerd. De inschatting van de risico's en de overeenstemmende controlematregelen die worden toegepast, zouden systematisch moeten worden gedocumenteerd om de ingezamelde informatie, de uitgevoerde analyses, de toezichtplannen en de opvolgingsmaatregelen te bestendigen.
2. Defensie zou haar medewerkers eraan moeten herinneren dat de resultaten van risicoanalyses en de toezichtplannen en -activiteiten moeten worden geregistreerd in Ilias.
3. Als het bestek voorziet in de technische oplevering van een kwaliteitsplan, moet een proces-verbaal van oplevering van dat kwaliteitsplan worden opgesteld. Als het plan niet overeenstemt met de verwachtingen, zou dat bovendien zware financiële consequenties moeten hebben voor de aannemer.
4. Als een aannemer die kwaliteitsgaranties moet voorleggen, met onderaannemers werkt, zou het bestek moeten stellen dat de aannemer vergelijkbare kwaliteitsgaranties moet eisen van de onderaannemers.
5. Voor elke opdracht zou de algemene directie *Material Resources* de kostprijs van preventieve inspecties in het buitenland moeten afwegen tegen het industriële risico. Daardoor zou de directie meer grip houden op de opdrachten die rechtstreeks of onrechtstreeks (via onderaanneming) worden toevertrouwd aan risicoproducenten. In het bestek van die opdrachten zou de directie kunnen vermelden dat de aannemer de kosten van die inspecties moet dragen.

Commentaar van de Chef Defensie

In zijn antwoord wijst de Chef Defensie erop dat Defensie voorrang verleent aan de deontologische aspecten en daarom enkele jaren geleden heeft beslist de kosten voor de technische en voorlopige opleveringen ten laste te nemen om de integriteit en de onpartijdigheid van haar vertegenwoordigers te waarborgen.

Wanneer de analyse van het industriële risico aantoont dat een controle in de installaties van de aannemer of de onderaannemer vereist is, zullen de personeels- en reiskosten steeds door Defensie ten laste worden genomen.

3.2 Vaststellingen over de risico-evaluatie

3.2.1 Kader en normen

Bij elke opdracht voor leveringen moet een leidend ambtenaar of een kwaliteitsverantwoordelijke (QAR) van de algemene directie *Material Resources* de risico's inschatten die een significante impact kunnen hebben op de kwaliteit, op de termijnen voor levering of uitvoering en op de kosten van de bestelde leveringen (*Risk Assessment*). Die evaluatie moet de volledige uitvoeringstermijn van de opdracht beslaan en moet het ook mogelijk maken de risicograad periodiek opnieuw te evalueren.

Alvorens de procedure voor een overheidsopdracht te lanceren, evalueert de QAR de risico's die met een opdracht voor leveringen gepaard gaan. Die evaluatie leidt tot de formele classificatie *low*, *medium* of *high*. Enkel dat laatste niveau vergt toezicht door de QAR op het terrein.

In functie van de aldus geïdentificeerde risico's kan het bestek de aannemer verplichten een plan voor kwaliteitsbewaking op te stellen. In dat plan moet de aannemer aantonen dat de toegepaste industriële processen het mogelijk maken de contractuele clausules na te komen. Hij moet er nauwgezet en concreet in beschrijven hoe hij het vereiste systeem voor kwaliteitsbewaking tijdens de volledige duur van de opdracht denkt toe te passen.

De QAR analyseert het plan voor kwaliteitsbewaking alvorens de productie wordt opgestart. Hij kan het plan goedkeuren of verwerpen. Als de QAR het plan verwerpt, moet de aannemer een herziene en verbeterde versie van het plan voorleggen alvorens de productie op te starten.

Het toezicht door de QAR kan erin bestaan dat de aannemer eenvoudigweg meedeelt welke maatregelen er werden getroffen om de risico's onder controle te houden, maar het kan ook betekenen dat er een noodplan wordt opgesteld om de grootste risico's te beheersen.

Het toezicht impliceert bezoeken ter plaatse (ook bij onderaannemers) en technische opleveringen (vooraf of bij levering). De QAR moet de leidinggevende dienst indien nodig op de hoogte brengen van vastgestelde tekortkomingen of van de maatregelen die zich opdringen om de opdracht tot een goed einde te brengen.

3.2.2 Sterke punten

Voor elke onderzochte opdracht voor leveringen konden de QAR, de leidend ambtenaren of de leidinggevende diensten bevredigende toelichtingen verstrekken over hun inschatting van de risico's. De algemene directie *Material Resources* beschikt over een voldoende aantal competente medewerkers om de risico's in verband met de uitvoering van opdrachten in te schatten en op te volgen.

Opdrachten voor leveringen die grote risico's inhouden, worden geëvalueerd en opgevolgd. Die opvolging kan erin bestaan dat de aannemer een plan voor kwaliteitsbewaking voorlegt. Sommige QAR zijn permanent aanwezig op de productiesites in België om toe te zien op de fabricage of de maintenance.

Het Rekenhof heeft geen situaties geïdentificeerd waarbij een groot risico werd genegeerd.

3.2.3 Zwakke punten

3.2.3.1 Registratie in Ilias

Met het oog op deze audit heeft Defensie uit de database Ilias alle opdrachten voor leveringen met een gemiddeld of hoog industrieel risico gehaald, waarvoor de oplevering plaatsvond tussen 1 januari 2010 en 30 april 2011.

De selectie omvatte dertien dossiers, wat minder is dan 1 % van de opdrachten voor leveringen die in de betrokken periode werden opgeleverd (1.553 in totaal). De dertien dossiers hadden betrekking op de secties Support (6), CIS (4), Air (1), Marine (1) en Land (1).

Uit de analyse blijkt dat twaalf van de dertien dossiers werden aangemaakt vóór 2009. In 2009 werd één risicodossier aangemaakt en in 2010 en 2011 geen enkel.

Er bestaan nochtans dossiers waarvoor risico's werden geïdentificeerd en waarvoor maatregelen werden genomen, maar die werden niet als dusdanig geregistreerd in Ilias. De algemene directie *Material Resources* kan zich dan ook niet op Ilias baseren om de geëvalueerde risico's en, a fortiori, de omvang van de vereiste toezichtactiviteiten in te schatten.

Volgens het Rekenhof is die gebrekkige registratie te wijten aan het feit dat de risicograad niet systematisch wordt gepreciseerd bij opdrachten voor leveringen en aan het feit dat de analyses niet altijd zijn gedocumenteerd.

De formalisering van de risico-evaluaties varieert sterk van aankoopsectie tot aankoopsectie en van opdracht tot opdracht. Soms gaat het om informele analyses en andere zijn dan weer sterk gedocumenteerd. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het de leidend ambtenaar of de kwaliteitsverantwoordelijke is die bepaalt in hoeverre de evaluatie wordt geformaliseerd. Het is dus mogelijk dat er een risico wordt geïdentificeerd zonder dat de evaluatie wordt gedocumenteerd of geregistreerd (zie verder, volgende punt).

Hetzelfde geldt voor het documenteren van de toezichtactiviteiten waarvoor geen procesverbaal van oplevering moet worden opgesteld.

3.2.3.2 Contractuele waarde van een plan voor kwaliteitsbewaking

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat als het bestek bepaalt dat er een plan voor kwaliteitsbewaking moet worden opgesteld en als de aannemer zo'n plan heeft voorgelegd, daarvoor niet systematisch een proces-verbaal van oplevering wordt opgesteld. Als er geen formele oplevering is geweest, is er geen garantie dat het plan in overeenstemming is met de vereisten van de opdracht. Dat is nefast voor de waarde van het voorgelegde plan en het druist in tegen de beoogde doelstelling, namelijk de specifieke risico's van een opdracht beheersen en de aannemer meer responsabiliseren.

Bovendien wordt er geen sanctie van enige betekenis opgelegd als het plan voor kwaliteitsbewaking niet overeenstemt met de verwachtingen. Als de gevraagde nieuwe versie van het plan er niet komt, heeft dat dus geen invloed op het vervolg van de opdracht en zijn daar geen financiële consequenties aan gekoppeld voor de aannemer.

Artikel 20, § 4, van de AA bestraft "elke inbreuk waarvoor geen speciale straf is voorzien en waarvoor geen enkele rechtvaardiging werd aanvaard of binnen de vereiste termijn werd verstrekt". Die zogeheten enige straf is echter sterk beperkt⁴ en niet representatief voor het belang dat aan een plan voor kwaliteitsbewaking moet worden gehecht.

3.2.3.3 Risico's in verband met onderaanneming

Aannemers die hun verbintenissen geheel of gedeeltelijk toevertrouwen aan een onderaannemer, zijn daardoor niet van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de aanbestedende overheid ontheven. Die laatste erkent immers geen enkele contractuele band met derden⁵. Aannemers die onderaannemers inschakelen, moeten er dus op toezien dat de prestaties van de onderaannemers het mogelijk maken de clausules en de voorwaarden van de opdracht na te komen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat aannemers niet verplicht zijn minstens evenwaardige kwaliteitsgaranties te eisen van de onderaannemers, zelfs als er voorzien is in een plan voor kwaliteitsbewaking. De bepalingen van de bestekken over de verantwoordelijkheid van de aannemer zouden dus moeten worden versterkt om preventieve controles mogelijk te maken ingeval een tekortkoming in de uitvoering van de opdracht belangrijke gevolgen zou kunnen hebben voor Defensie.

3.2.3.4 Inspecties in het buitenland

Hoewel er opdrachten worden gegund aan buitenlandse firma's en hoewel in België gevestigde aannemers vaak buitenlandse onderaannemers inschakelen, voeren slechts weinig kwaliteitsverantwoordelijken inspecties uit op buitenlandse productiesites.

⁴ De straf is ofwel forfaitair (0,07 % van de oorspronkelijke aannemingsom, met een minimum van 27 euro en een maximum van 270 euro), ofwel op dagbasis voor grote gebreken ten opzichte van de opdrachtvoorwaarden (0,02 % van de oorspronkelijke aannemingsom per kalenderdag van niet-uitvoering, met een minimum van 13 euro en een maximum van 135 euro per dag).

⁵ Artikel 10 van de algemene aannemingsvoorwaarden.

Bij een klein aantal buitenlandse producties zijn (soms herhaaldelijk) problemen vastgesteld omdat de aannemer de kwaliteit van de productie door de onderaannemers niet had gecontroleerd⁶. Het gaat voor het merendeel over textielopdrachten.

De verwijlresten die weliswaar worden toegepast, compenseren niet de ongemakken van de laattijdige levering.

Defensie onderschat de risico's van opdrachten waarbij onderaannemers uit verre landen worden ingeschakeld die misschien niet voldoende vertrouwd zijn met de kwaliteitsnormen.

De algemene directie *Material Resources* zou de kosten-batenverhouding van een buitenlandse inspectie moeten evalueren en het bestek zou indien nodig moeten bepalen dat de aannemer de kosten van zo'n inspectie moet dragen.

⁶ Met de NAVO-landen bestaan er akkoorden waardoor België een beroep kan doen op kwaliteitsverantwoordelijken van het leger van het land waar de productie gebeurt. Er rijst vooral een probleem als de productie gebeurt in een land waarmee België niet zo'n akkoord heeft gesloten.

HOOFDSTUK 4

Doorstroming van informatie afkomstig van de gebruikers

4.1 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat er verschillende informatiekkanalen bestaan om problemen met leveringen of werken te signaleren nadat de voorlopige oplevering heeft plaatsgevonden. Doordat de diensten zijn gecentraliseerd, is het bovendien gemakkelijker de kennis te kapitaliseren en lessen te trekken uit opgedane ervaringen. De informatiedoorstroming bevat geen indicaties van tekortkomingen op het vlak van het toezicht op de uitvoering van overheidsopdrachten voor leveringen of werken.

De procedure om tekortkomingen te signaleren, is echter vrij zwaar en niet geschikt voor kleinere problemen. Omdat de procedure zo omslachtig is, wordt er niet systematisch gebruik van gemaakt en gaat de voorkeur uit naar informele oplossingen. Bovendien worden de vergaderingen met de verschillende betrokkenen van Defensie om het materieel of de infrastructuur te verbeteren, niet gedocumenteerd.

De algemene directie *Material Resources* moet er dus op toezien dat de informatiedoorstroming en de vergaderingen systematisch worden gedocumenteerd en geregistreerd in Ilias. Voor kleinere problemen zou er een vereenvoudigde procedure moeten komen.

4.2 Documentering van gebreken en het invoeren van de garantie

4.2.1 Kader en normen

De definitieve oplevering van leveringen of werken vindt plaats nadat de in het bestek vervatte garantietermijn verstreken is of, als het bestek geen termijn bepaalt, een jaar na de volledige voorlopige oplevering.

Tijdens de garantietermijn is de aannemer verplicht alle tekortkomingen te herstellen die een gebruik overeenkomstig de opdrachtvoorwaarden beletten⁷. Het is dus belangrijk alle tekortkomingen waarvoor de aannemer aansprakelijk kan worden gesteld, tijdig te signaleren.

Bovendien is het ook belangrijk dat de algemene directie *Material Resources* weet heeft van grote of herhaalde tekortkomingen, zelfs na de definitieve oplevering van leveringen of werken. Op basis van die informatie kan de directie immers, naargelang van het geval, een

⁷ Onverminderd de tienjarige verantwoordelijkheid die voortvloeit uit de artikelen 1792 en 2270 van het Burgerlijk Wetboek.

aanpassing doorvoeren in de omschrijving van de behoeften, in de vereisten van de AA of in het toezicht op de uitvoering van een opdracht. In het geval van werken kan de directie ook de tienjarige garantie inroepen.

Een complexe en gedecentraliseerde organisatie als Defensie moet volgens het Rekenhof beschikken over een systematische procedure om anomalieën te signaleren, te documenteren en in één enkele database te registreren en om na te kunnen gaan of de garantie kan worden ingeroepen.

De algemene directie *Material Resources* heeft richtlijnen uitgevaardigd over het inroepen van de garantie en over het afhandelen van materiële tekortkomingen⁸. Die richtlijnen bepalen dat een gebruiker moet nagaan of de garantie van toepassing is, zodra hij een anomalie vaststelt. Als de garantie van toepassing is, moet dat worden gepreciseerd in het proces-verbaal van vaststelling (*Material Deficiency Report*).

Er moet een *Material Deficiency Report* worden opgesteld telkens wanneer een grote tekortkoming vereist dat preventief of corrigerend wordt opgetreden, of wanneer de tekortkoming niet kan worden geregeld binnen de eenheid die ze heeft vastgesteld. Sinds 2011 moet het *Material Deficiency Report* in elektronische vorm worden aangemaakt en geregistreerd in Ilias.

Door middel van die procedure worden de materieelbeheerders geïnformeerd en wordt de leidinggevende dienst aangesproken voor het inroepen van de garantie.

4.2.2 Sterke punten

Uit het onderzoek van de dossiers en uit de gesprekken met de beheerders van het materieel en van de infrastructuur, met de leidinggevende diensten en met de kwaliteitsverantwoordelijken is naar voren gekomen dat bij elke ontdekte anomalie systematisch door diverse betrokkenen wordt onderzocht of de garantie kan worden ingeroepen. Het risico dat die mogelijkheid niet wordt onderzocht, is vrijwel onbestaand. Bij leveringen is het inroepen van de garantie vervat in het *Material Deficiency Report*.

Volgens de gesprekspartners is er een doorstroming van de informatie afkomstig van de gebruikers en is er een efficiënte communicatie tussen de betrokken diensten.

Bovendien hebben periodieke vergaderingen plaats waarbij de diverse betrokkenen gezamenlijk de behoeften analyseren. Die vergaderingen maken het mogelijk het materieel of de infrastructuur aan te passen of te verbeteren, of de toekomstige behoeften beter te definiëren.

De informatiedoorstroming wordt afgestemd op het soort van product. Voor kleding is er bijvoorbeeld een commissie “kleding” die twee maal per jaar vergadert om de opmerkingen van de gebruikers door te geven aan de materieelbeheerders. In die commissie zetelen

⁸ Algemene directie *Material Resources*, *De beroepen op waarborg* (gedetailleerde instructie van 3 januari 2011) en *De behandeling van een Material Deficiency Report in ILIAS* (richtlijn van 10 juni 2009, die werd herzien op 28 januari 2011).

gebruikers van de verschillende componenten van Defensie en vertegenwoordigers van de algemene directie *Material Resources*.

De frequentie van de vergaderingen varieert van ad hoc tot jaarlijks, naargelang de behoeften. Over de infrastructuur, bijvoorbeeld, wordt maandelijks vergaderd.

De informatiedoorstroming bevat geen indicaties die wijzen op tekortkomingen in de bestekken of in de processen voor het toezicht op de uitvoering van overheidsopdrachten.

4.2.3 Zwakke punten

De gebruikers vinden het *Material Deficiency Report* in Ilias te omslachtig voor kleinere of terugkerende problemen. Door die omslachtigheid wordt het formulier niet systematisch gebruikt. Als de eenheid bijvoorbeeld rechtstreeks in contact staat met de leverancier en die laatste het materieel herstelt of vervangt, wordt die informatie niet geformaliseerd noch geregistreerd. Deze informatie zou nochtans nuttig zijn om tekenen van defect op te sporen.

Wanneer het *Material Deficiency Report* wordt gebruikt, wordt het bovendien niet altijd op eenvormige wijze ingevuld. Zo moet het technische luik een gedetailleerde beschrijving van het incident omvatten, maar dat wordt naargelang het soort voorval niet altijd op dezelfde manier ingevuld.

De informatie die niet via een *Material Deficiency Report* doorstroomt (anomalieën op het vlak van werken, informele communicatie, vergaderingen...) wordt niet gedocumenteerd (er zijn bijvoorbeeld geen notulen van vergaderingen) noch geregistreerd in een informatiesysteem.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be