



Rekenhof

Beheer van de catering bij de federale overheid

Bij de federale overheid worden verschillende cateringformules georganiseerd. Sommige federale overheidsdiensten zorgen zelf voor de catering, andere doen daarvoor een beroep op een vzw of een handelsonderneming. Het gaat om zowat 13.500 maaltijden per dag en daar is voor de Staat een kostenplaatje aan verbonden van naar schatting 38 miljoen euro per jaar.

Om het cateringaanbod bij de federale overheid te rationaliseren, werd in 2008 een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie met de naam Fedorest opgericht. Fedorest zou de catering beheren voor de overheidsdiensten om tot een zuiniger beheer van de resources te komen. Het beheer blijft voorsnog echter beperkt tot de FOD Financiën, waarvan Fedorest afhangt. Bovendien leidt het beleid van rechtstreekse of onrechtstreekse subsidiëring, dat samenhangt met het gebrek aan enig tariefbeleid, tot een ongelijke behandeling van personeelsleden van de overheidsdiensten, zelfs binnen eenzelfde departement. De andere overheidsdiensten, waarvan de personeelsleden de restaurants van Fedorest mogen gebruiken, dragen overigens nog niet bij tot de financiering van zijn activiteiten.

De door Fedorest bereide maaltijden hebben een hoge kostprijs, hoofdzakelijk door kosten die gepaard gaan met een historisch gegroeid teveel aan personeel. Bij de aankoop van voedingsmiddelen houdt Fedorest zich bovendien niet aan de regelgeving inzake overheidsopdrachten.

Uit onderzoek van de andere cateringformules dan die van Fedorest blijkt dat de kosten onvoldoende worden beheerst bij twee van de drie onderzochte formules, dat er een gebrek aan transparantie is over de totale kosten die door de Staat worden gedragen en dat de regelgeving inzake overheidsopdrachten onvoldoende in acht wordt genomen.

Globaal gezien mist de organisatie van de catering bij de federale overheid omkadering. In dit stadium is geen enkele algemene of specifieke doelstelling gedefinieerd. Bij gebrek aan precieze richtlijnen bieden de huidige cateringformules geen garanties op het vlak van dieetkwaliteit, kostenbeheersing en budgettaire transparantie.

Het Rekenhof beveelt aan een vorm van coördinatie uit te werken tussen de FOD's en de instellingen die ervan afhangen, boekhoudinstrumenten te creëren waarmee de werkelijke cateringkosten kunnen worden vastgelegd en een coherent tariefbeleid op te stellen. Er zou moeten worden geëvalueerd welke middelen nodig zijn, in het bijzonder wat het personeel betreft. Bovendien is er nood aan richtlijnen over de bevoorrading en de vereisten op dieetvlak. De overheidsopdrachten zouden specifieke vereisten moeten omvatten om het mogelijk te maken die oriëntaties toe te passen. Het aankoopbeleid, tot slot, zou moeten worden herzien zodat opdrachten met percelen worden toegekend en de bepalingen inzake overheidsopdrachten worden nageleefd.

De betrokken ministers hebben geantwoord aan het Rekenhof.

Dit verslag werd op 19 juli 2017 goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof en bezorgd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het is uitsluitend in elektronische vorm beschikbaar, in het Nederlands en in het Frans, op www.rekenhof.be.

INHOUD

Hoofdstuk 1	4
Inleiding	4
1.1 Context	4
1.2 Audit van het Rekenhof	5
1.2.1 Reikwijdte	5
1.2.2 Methode en motivering	5
1.2.3 Tijdspad	5
Hoofdstuk 2	7
Opzet van de catering bij de federale overheid	7
2.1 Omkadering van de catering bij de federale overheid	7
2.2 Kwaliteit en gezondheidsbescherming	7
2.3 Beheersing van de kosten van de maaltijden	8
2.4 Conclusies en aanbevelingen	10
2.5 Antwoorden van de ministers	11
Hoofdstuk 3	12
Beheer door Fedorest	12
3.1 Organisatie van Fedorest: opdracht, budget en beheerskader	12
3.2 Vaststellingen	13
3.2.1 Administratieve organisatie – interne controle	13
3.2.2 Kostenbeheersing	14
3.2.3 Catering voor andere federale overheidsdiensten	15
3.2.4 Overheidsopdrachten	17
3.3 Conclusies en aanbevelingen	19
3.3.1 Organisatie van Fedorest	19
3.3.2 Catering voor andere overheidsdiensten	20
3.3.3 Kostenbeheersing	20
3.3.4 Overheidsopdrachten	20
Hoofdstuk 4	22
Andere beheersformules	22
4.1 Rechtstreeks beheer door de overheidsdienst	22
4.1.1 Context en normen	22
4.1.2 Catering bij de FOD Binnenlandse Zaken	22
4.2 Inschakelen van een vzw	25
4.2.1 Context	25
4.2.2 Wettelijkheid van het inschakelen van een vzw	25

4.2.3	Financiering van de vzw	25
4.2.4	Overheidsopdrachten van de vzw	26
4.2.5	Terbeschikkingstelling van personeel aan de vzw	26
4.2.6	Naleving van het zuinigheidsbeginsel	27
4.2.7	Voordelen voor de werknemers van het restaurant	27
4.2.8	Door de FOD gedrukte "maaltijdcheques"	28
4.3	Inschakeling van een commercieel bedrijf	28
4.3.1	Context en normen	28
4.3.2	Structuur van de recurrente kosten	29
4.3.3	Naleving van het zuinigheidsbeginsel	29
4.3.4	Gunning van de opdracht	30
4.4	Conclusies en aanbevelingen	32
Hoofdstuk 5		34
Algemene conclusie en aanbevelingen		34
Hoofdstuk 6		36
Tabel van de aanbevelingen		36

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Context

De federale Staat is niet wettelijk of reglementair verplicht catering voor zijn personeel te organiseren. Sinds 1945¹ werden bij de overheidsdiensten initiatieven genomen om een volledige middagmaaltijd tegen een matige prijs aan te bieden.

Bij de federale administratie worden verschillende cateringformules georganiseerd. De catering wordt beheerd door de FOD's, de ene keer via een vzw, de andere keer via een handelsonderneming.

De FOD's en POD's reiken zelden² maaltijdcheques of een toelage uit om tussen te komen in de dagelijkse maaltjduitgaven van het personeel. Andere overheidsniveaus doen dat daarentegen wel, soms als aanvulling op catering³.

In 2008 gaf de wetgever de aanzet voor een rationalisering van de sector door Fedorest op te richten bij de Federale Overheidsdienst Financiën. Die administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie is sinds 1 januari 2009 verantwoordelijk voor het beheer van de cateringdiensten voor de federale overheidsdiensten.

Fedorest heeft het beheer van de restaurants van de FOD Financiën overgenomen, zoals bepaald in de wetgeving, maar heeft zijn activiteit nog niet uitgebreid tot de andere FOD's. Zijn oprichting heeft de andere cateringformules voor federale ambtenaren nog niet doen verdwijnen.

Zo stelde het Rekenhof vast dat de wet van 18 december 2015⁴ een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie heeft opgericht die de activiteiten van het restaurant en het kinderdagverblijf van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking moet organiseren.

¹ Fedorest, *Business plan 2012-2014*, intern document van de administratie.

² Cf. punt 4.1.2 in verband met de FOD Binnenlandse Zaken.

³ De administraties van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap en de instellingen die ervan afhangen, bieden een maaltijdcheque van 6,60 euro aan, waarvan 5,36 euro door de werkgever wordt betaald. De administraties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die ervan afhangen, bieden een maaltijdcheque van 7 euro aan, waarvan 5,91 euro door de werkgever wordt betaald. Bepaalde diensten bieden bovendien catering aan tegen een matige prijs.

⁴ Artikel 72, titel 3, van de wet van 18 december 2015 houdende diverse financiële bepalingen, houdende de oprichting van een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie "Sociale activiteiten", [...] houdende een bepaling inzake de gelijkheid van vrouwen en mannen.

1.2 Audit van het Rekenhof

1.2.1 Reikwijdte

Het Rekenhof heeft de verschillende cateringformules bij de federale overheidsdiensten⁵ onderzocht, zowel om te zien of ze in overeenstemming zijn met het recht alsook om te zien of ze het zuinigheidsbeginsel in acht nemen. Het ging ook na hoe het beheer van Fedorest is georganiseerd.

De audit past binnen het controlemandaat van het Rekenhof, dat de openbare instellingen die door de Staat worden opgericht of die ervan afhangen, moet controleren⁶. Die bevoegdheid omvat een boekhoudkundige controle, een controle van de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen, alsook een controle a posteriori van de goede besteding van de rijks gelden. Het Rekenhof gaat daarbij na of de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid werden nageleefd.

1.2.2 Methode en motivering

De onderzoeksmethode werd ontwikkeld in een context waarin geen sprake is van één instantie die verantwoordelijk is voor alle cateringformules in de federale administratie.

Het Rekenhof is voor zijn auditwerkzaamheden vertrokken vanuit twee polen.

De eerste is Fedorest, op grond van de opdrachten waarmee de dienst belast is en het bedrag dat eraan wordt besteed. De werkzaamheden baseerden zich hoofdzakelijk op gegevens die door het hoofdbestuur werden meegedeeld, en die werden vervolledigd met een gesprek met drie verantwoordelijken van restaurants in Brussel, Gent en Aarlen.

De tweede pool bestaat uit een selectie van departementen, ingegeven door de verscheidenheid aan cateringpraktijken bij de FOD's. Het gaat om de FOD Mobiliteit en Vervoer, de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, en de FOD Binnenlandse Zaken, die werden geselecteerd op basis van een voorafgaande bevraging via een vragenlijst toegezonden aan de leidend ambtenaren van 26 overheidsdiensten (FOD's, POD's, en OISZ).

1.2.3 Tijdsplan

Maart 2016	Aankondiging van de audit aan de minister van Defensie belast met Ambtenarenzaken, de minister van Financiën, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën, de voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O en de voorzitter van het beheerscomité van Fedorest
Maart-juni 2016	Auditwerkzaamheden
9 maart 2017	Verzending van het voorontwerp van verslag aan de voorzitter van het beheerscomité van Fedorest, de voorzitter van het directiecomité van de FOD P&O, van de FOD Economie, van de FOD Binnenlandse Zaken en van de FOD Mobiliteit en Vervoer

⁵ De audit is beperkt tot de departementen die als een FOD zijn georganiseerd, omdat hun personeel hetzelfde administratief statuut en dezelfde bezoldigingsregeling heeft. De militaire sector werd niet onderzocht, gelet op zijn specificiteit.

⁶ Artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Maart 2017	Antwoord van de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Financiën, de FOD Economie en de FOD Mobiliteit en Vervoer
Mei 2017	Verzending van het ontwerpverslag naar de ministers bevoegd voor Financiën, Binnenlandse Zaken, Economie, Mobiliteit en Ambtenarenzaken
Juni 2017	Antwoord van de ministers bevoegd voor Financiën, Binnenlandse Zaken, Ambtenarenzaken en Mobiliteit

HOOFDSTUK 2

Opzet van de catering bij de federale overheid

2.1 Omkadering van de catering bij de federale overheid

De audit van het Rekenhof werd uitgevoerd in een context waarin de organisatie van catering of gelijkwaardige voordelen voor het personeel van de federale administratie niet wordt omkaderd door statutaire noch budgettaire normen of richtlijnen.

Het koninklijk besluit van 10 februari 1955 betreffende de sociale dienst van het Ministerie van Financiën voorzag nochtans *“naar gelang van de behoeften, [in de] inrichting, in de belangrijke administratieve centra, van restaurants waartoe alle leden van het rijkspersoneel zonder onderscheid van prijs toegang hebben”*.⁷ Die bepaling werd niet opgeheven, maar is niet meer van toepassing sinds de oprichting van Fedorest, die het beheer van de catering heeft overgenomen van de sociale dienst van de FOD Financiën.

Dat gebrek aan omkadering samen met de veelheid aan cateringformules houdt verschillende risico's in op het vlak van gelijke behandeling, budgettaire transparantie, kwaliteit of kostenbeheersing.

Er bestaat immers een risico op ongerechtvaardigde ongelijkheid tussen personeelsleden van de federale administratie of zelfs binnen eenzelfde dienst op het vlak van de toegang tot catering of een gelijkwaardig voordeel, op het vlak van de kwaliteit of van de kosten.

Uit de rondvraag bij de FOD's en POD's blijkt immers dat er restaurants bestaan bij verschillende FOD's en dat de bedragen ten laste van de ambtenaren aanzienlijk verschillen. Bovendien kunnen niet alle ambtenaren van eenzelfde FOD rekenen op een tegemoetkoming in hun maaltijdkosten. Wanneer een FOD over een restaurant beschikt, hebben niet altijd alle personeelsleden daar toegang toe. Personeelsleden die in gedecentraliseerde diensten werken en onmogelijk gebruik kunnen maken van het restaurant, krijgen daarvoor niet systematisch een compensatie.

2.2 Kwaliteit en gezondheidsbescherming

De problematiek van de kwaliteit heeft te maken met de naleving van de gezondheidsnormen, inclusief de afvalverwerking en het rekening houden met de principes van de dieetleer.

De ondervraagde overheidsdiensten gaven aan bekommerd te zijn om de kwaliteit van de maaltijden. Die bekommernis wordt nochtans niet systematisch vertaald in gedocumenteerde maatregelen. Enkel Fedorest doet een beroep op een diëtiste.

Wat de gezondheidsbescherming betreft, zijn alle departementen ingeschreven bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen dat hen controleert.

⁷ Artikel 3, B 1°.

De restaurantverantwoordelijken hebben een verschillende manier van afvalbeheer. De kleinste restaurants beperken de afvalproductie door maaltijden te bereiden via een reservatiesysteem. Restaurants die werken met zelfbediening beperken die afvalproductie door niet-verbruikte en niet-bederfbare waren te hergebruiken.

Bij Fedorest vormt het beperken van voedselafval één van de tien verbintenissen van de gids die hij in zijn restaurants heeft verspreid⁸.

2.3 Beheersing van de kosten van de maaltijden

Er is in België geen enkele richtlijn die de tegemoetkoming van de werkgever in de financiering van catering beperkt en die de prijs bepaalt die het personeel moet betalen.

Op fiscaal vlak is het gratis aanbieden van een maaltijd of tegen een verminderde prijs in het bedrijfsrestaurant vrijgesteld van belasting⁹.

Parallel daarmee bepaalt de sociale wetgeving dat “*het verschaffen van eetmalen beneden de kostprijs in het bedrijfsrestaurant*” niet wordt beschouwd als loon¹⁰, en dit zonder kostenbeperking.

In de FOD's moeten de personeelsleden 3 à 6 euro betalen voor een middagmaal. Dat bedrag stemt in principe overeen met de kostprijs van de levensmiddelen. De andere kosten worden door de Staat gedragen. Ze kunnen oplopen tot 23 euro per geserveerde maaltijd¹¹. De personeelsuitgaven zijn de hoofdpost van die identificeerbare kosten.

De kosten die de overheidsfinanciën dragen per maaltijd liggen in de huidige context hoger dan de maximale tegemoetkoming in de financiering van een maaltijdcheque, die momenteel is geplafonneerd op 6,91 euro¹².

Op basis van de gegevens die de administraties hebben meegedeeld, heeft het Rekenhof de identificeerbare kosten voor catering georganiseerd door de de FOD's en POD's die door de Staat worden gedragen, globaal kunnen ramen op 37,9 miljoen euro. Die raming omvat de dotatie die aan Fedorest wordt toegekend (31,5 miljoen euro).

Het gaat om een indicatief bedrag¹³ dat niet alle kosten omvat die samenhangen met het gebruik van gebouwen (huur, verbruik van water, elektriciteit en verwarming). Het omvat evenmin de aankoop van levensmiddelen die wordt gedekt door de prijs die aan de klanten van de restaurants wordt aangerekend.

⁸ Fedorest, *Duurzame Voeding in de Personeelsrestaurants van de Federale Overheid*, hoofdstuk III van de gids, intern document (niet gedateerd).

⁹ Artikel 38, 11^o, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (1992).

¹⁰ Artikel 19, § 2, 11^o, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

¹¹ Tot 22 euro bij Fedorest en 23 euro bij de FOD Binnenlandse Zaken.

¹² Artikel 38/1, § 2, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (1992).

¹³ Het volledige personeel (inclusief de leidend ambtenaren) en de loonkosten werden in aanmerking genomen voor Fedorest. Voor de andere diensten werden de bedragen van de algemene uitgavenbegroting gebruikt alsook de gegevens die de administraties hebben meegedeeld. Als die informatie niet beschikbaar was, werd een extrapolatie gemaakt op basis van het meegedeelde aantal VTE. Bij de raming van de loonmassa wordt rekening gehouden met de brutowedde, de standplaatsvergoeding, de eindejaarstoelage, het vakantiegeld en een raming van de werkgeversbijdrage. De berekening omvat niet de weddecomplementen die worden toegekend in het kader van deeltijdse arbeid, de terugbetaling van de vervoerskosten en de andere eventuele toelagen of premies.

Tabel 1 – Evaluatie van het aantal volledige middagmalen die door Fedorest of een andere structuur in de FOD's/POD's werden opgediend (buiten kleine restauratie of verkoop van dranken)

Overheidsdienst	Aantal personeelsleden op 1/1/2016	Maaltijden/dag
Financiën (Fedorest) ⁽¹⁾	24.348	10.650
Kanselarij	160	110
Werkgelegenheid	1.194	Inbegrepen in de maaltijden die in andere overheidsdiensten worden opgediend
Binnenlandse Zaken	5.534	49
Justitie (hoofdbestuur)	1.394	356
Justitie (rechterlijke orde)	11.540	0
Economie	1.964	490
Fedict	31	Inbegrepen in de maaltijden die door Fedorest worden opgediend
Mobiliteit	1.071	116
P&O	439	4 ⁽²⁾
Volksgezondheid	1.096	1.407 ⁽³⁾
Sociale Zekerheid	934	Inbegrepen in de maaltijden die door Fedorest worden opgediend
Buitenlandse Zaken	1.616	231 ⁽⁴⁾
POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie	178	0
POD Wetenschapsbeleid	286	0
Totaal	51.785	13.413

(1) Het aantal maaltijden/dag stemt overeen met het aantal maaltijden dat Fedorest heeft opgediend in de restaurants die voordien door de FOD Financiën werden beheerd.

(2) Dat cijfer stemt overeen met de warme maaltijden die bij gelegenheid door de FOD P&O bij Fedorest werden aangekocht/245 (werkdagen van de catering).

(3) De restaurants Horta, WIV en WTC II, beheerd door vzw's, zijn toegankelijk voor andere administraties, onder meer de POD Maatschappelijke Integratie. Andere administraties hebben toegang tot de restaurants van de FOD Volksgezondheid.

(4) 55.350 verkochte volledige maaltijden/jaar.

Bron: Pdata (Personeel) en door de administraties meegedeelde gegevens (maaltijden)

Zoals deze tabel aangeeft, maakt nagenoeg 26 % van het personeel van de FOD's gebruik van de catering van de federale overheidsdiensten¹⁴. Het personeel van de FOD's en POD's heeft bovendien soms toegang tot restaurants die door andere overheidsdiensten worden beheerd.

¹⁴ Op basis van de beschikbare gegevens kan niet worden gepreciseerd of het percentage van 26 % (13.413/51.785) een percentage is dat overeenstemt met dagelijks constant publiek dan wel of meer personeelsleden van de catering gebruikmaken, maar op onregelmatige wijze. In die cijfers over de restaurantbezoeken zijn overigens de aankopen van dranken, snacks of belegde broodjes niet meegerekend.

Het personeel van de FOD Werkgelegenheid kan bijvoorbeeld terecht bij de restaurants van de RVA en de NMBS, net zoals personeelsleden van gedecentraliseerde diensten van de FOD Binnenlandse Zaken kunnen gaan eten in de restaurants van het personeel van de provincies.

De kosten van het personeel dat wordt ingezet voor de catering vormen de doorslaggevende factor in de cateringkosten van de federale administratie. Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de personeelsbehoeften werden gedefinieerd.

Fedorest gaat ervan uit dat één VTE (voltijdse equivalent) voor twintig geserveerde maaltijden per dag de norm is om het personeelsvolume voor catering te bepalen.

De andere onderzochte departementen hanteren die verhouding echter niet. Op basis van de beschikbare gegevens schommelt deze tussen 7,6 en 42,6 maaltijden/VTE/dag¹⁵. Er wordt enkel rekening gehouden met het aantal volledige maaltijden. Het personeel wordt soms ook voor andere taken ingezet.

2.4 Conclusies en aanbevelingen

De organisatie van de catering wordt onvoldoende omkaderd. Behalve bij de FOD Financiën (Fedorest) kunnen de overheidsdiensten vrij kiezen uit verschillende cateringformules, wat het risico inhoudt van ongerechtvaardigde ongelijkheden inzake toegang tot een cateringdienst of een gelijkwaardig voordeel.

Criteria voor de organisatie van, de toegang tot en de efficiëntie van de catering in richtlijnen zouden moeten worden vastgelegd, zowel voor de hele federale overheid als binnen elke federale overheidsdienst.

Wat de kwaliteit van de catering betreft, zijn de FOD's zich bewust van het belang van de naleving van de normen inzake gezondheid en afvalbeheer. Het Rekenhof dringt er echter op aan dat regelmatig zou worden geëvalueerd en gedocumenteerd of die normen worden nageleefd. Bovendien beveelt het aan dat intern de nodige kennis inzake dieetleer wordt ontwikkeld of dat er in het algemeen een beroep wordt gedaan op een professionele diëtist, onder meer voor de samenstelling van de menu's.

Het tekort aan richtlijnen over de bepaling van de productiekosten voor een maaltijd voor de FOD enerzijds en het bedrag dat ten laste van het personeelslid zou moeten blijven anderzijds, leiden tot een gebrek aan transparantie in de beheersing van die kosten ten laste van de Staat.

De personeelskosten vormen de hoofdmoot van de uitgaven, terwijl er grote verschillen bestaan op het vlak van de verhouding geserveerde maaltijden/VTE.

Het Rekenhof beveelt aan de cateringuitgaven beter te identificeren zodat er meer budgettaire transparantie is en de kosten voor de Staat beter kunnen worden beheerst. Het beveelt in eerste instantie aan gebruik te maken van performantie-indicatoren zoals de verhouding aantal geserveerde maaltijden per VTE.

Het Rekenhof is van mening dat de verschillende cateringformules voor het personeel van de federale overheidsdiensten transversaal moeten worden geëvalueerd zodat oriëntaties kunnen worden uitgewerkt voor de hele federale overheidsadministratie.

¹⁵ Verhouding van 7,66 maaltijden/VTE bij de FOD Binnenlandse Zaken en van 45,6 maaltijden/VTE bij de FOD Economie.

Het Rekenhof zal in 2019 onderzoeken welk gevolg aan dit verslag werd gegeven.

2.5 Antwoorden van de ministers

De minister van Financiën neemt akte van de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

De minister van Ambtenarenzaken deelt aan het Rekenhof mee dat hij het college van voorzitters heeft opgedragen te onderzoeken hoe de bedrijfsrestaurants van de federale Staat kunnen worden gegroepeerd, met oog voor de zuinigheid en de kwaliteit. Hij preciseert dat zo'n organisatie aan elke ambtenaar een identiek aanbod aan gezonde en evenwichtige maaltijden moet bieden. De studie die het college van voorzitters moet uitvoeren, veronderstelt dat een inventarisering wordt opgemaakt van waaruit tegen het einde van de zomer voorstellen moeten worden voorgelegd aan de minister.

De minister van Binnenlandse Zaken antwoordt op de specifieke punten die zijn departement betreffen. De elementen van dat antwoord zijn uiteengezet in punt 4.1.2.3.

HOOFDSTUK 3

Beheer door Fedorest

Fedorest is de voornaamste werkgever op het vlak van federale catering en neemt het grootste aandeel overheidsuitgaven daarvoor voor zijn rekening.

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof de organisatie en werking van Fedorest alsook de kostenbeheersing ervan. Het verduidelijkt vervolgens de activiteiten van Fedorest binnen de FOD Financiën en de ontplooiing bij andere overheidsdiensten. Tot slot gaat het Rekenhof na of de overheidsopdrachtenwetgeving wordt nageleefd.

3.1 Organisatie van Fedorest: opdracht, budget en beheerskader

Fedorest is een dienst met boekhoudkundige autonomie die op 1 januari 2009¹⁶ bij de FOD Financiën werd opgericht. Zijn opdracht bestaat erin cateringdiensten voor de federale overheidsdiensten en zelfs voor andere overheden of openbare diensten te beheren, als zij daarom vragen. Deze medewerking moet bijdragen tot een betere dienstverlening aan de federale ambtenaren.

Twee koninklijke besluiten vormen het beheerskader van Fedorest¹⁷.

De activiteiten van Fedorest moesten in drie fasen worden ontplooid¹⁸: eerst het beheer van de catering in de Financietoren, dan de integratie van de andere restaurants van de FOD Financiën en tot slot de overname van de restaurants van de andere diensten van de federale overheid. Door een latere aanpassing van de wetgeving kan ook een aanbod worden uitgewerkt voor andere overheidsniveaus.

De keuze voor een dienst met boekhoudkundige autonomie was ingegeven door de nieuwe context waarbij verschillende federale overheidsdiensten werden gegroepeerd in grote administratieve complexen.

De jaaruitgaven 2016 van Fedorest worden geraamd op 41 miljoen euro¹⁹, waarvan 27 miljoen euro voor de personeelskosten. Fedorest beschikt immers naar schatting over 806 VTE²⁰. Die uitgaven worden gefinancierd door een overheidsdotatie van 31,485 miljoen euro; het saldo bestaat uit de exploitatieontvangsten. De FOD's waarvan de personeelsleden de restaurants

¹⁶ Artikel 73 van de programmawet van 8 juni 2008 zoals gewijzigd door de wet van 13 december 2012 houdende fiscale en financiële bepalingen.

¹⁷ Koninklijk besluit van 18 december 2008 betreffende het financieel beheer van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie Fedorest, belast met de organisatie van cateringactiviteiten ten behoeve van meerdere overheidsdiensten en koninklijk besluit van 18 december 2008 tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het beheerscomité van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie Fedorest, belast met de organisatie van cateringactiviteiten ten behoeve van meerdere overheidsdiensten.

¹⁸ Verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 18 december 2008 betreffende het financieel beheer van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie Fedorest, belast met de organisatie van cateringactiviteiten ten behoeve van meerdere overheidsdiensten, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 2008.

¹⁹ *Parl. St. Kamer*, 13 november 2015, DOC 54 1352/002, Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016, p. 717.

²⁰ Op 1 januari 2016 had Fedorest volgens Pdata 930 personeelsleden in dienst (806,26 VTE). Tenzij anders vermeld is het in dit verslag vermelde personeelsbestand afkomstig uit die databank (www.pdata.be).

van Fedorest mogen gebruiken, moeten bijdragen aan zijn financiering²¹.

De regelgeving bepaalt dat Fedorest wordt geleid door een beheerscomité dat – wat betreft de FOD Financiën - bestaat uit de voorzitter van het directiecomité, de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie en de directeur van de stafdienst Budget en Beheerscontrole. In het comité zetelt ook een vertegenwoordiger van de FOD Budget en Beheerscontrole en van elk van de drie overheidsdiensten die het meeste bijdragen aan de dotatie van Fedorest. De leidend ambtenaar van Fedorest en de inspecteur van Financiën die bij de minister van Financiën is geaccrediteerd, zetelen in het beheerscomité met raadgevende stem.

Het beheerscomité moest de eerste drie jaren worden voorgezeten door de voorzitter van de FOD Financiën en vervolgens door de vertegenwoordigers van de FOD Budget en Beheerscontrole, en van de drie voornaamste bijdragers.

Het beheerscomité van Fedorest bestaat uit een vertegenwoordiger van het FAVV en een vertegenwoordiger van de FOD Sociale Zekerheid²², hoewel die instellingen niet bijdragen aan de dotatie van Fedorest.

De leidend ambtenaar wordt door het directiecomité aangewezen²³. Hij is onder meer belast met de jaarlijkse opmaak van een begroting “*gebaseerd op meetbare operationele doelstellingen voor de diverse restaurants die in de dienst zijn ondergebracht*”, van een ontwerp van “*meerjarenbegroting*”²⁴, evenals van verschillende verslagen en gegevens in verband met de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen²⁵. Hij is eveneens verantwoordelijk voor de invoering en opvolging van het internecontrolesysteem.

Op het moment van de audit waren alle restaurants van de FOD Financiën overgenomen door Fedorest, die daarentegen geen enkele dienst ten voordele van een andere federale overheidsdienst had ontplooid. De toegang tot de restaurants van de FOD Financiën voor andere overheidsdiensten wordt onderzocht in punt 3.2.

3.2 Vaststellingen

3.2.1 Administratieve organisatie – interne controle

Sinds de oprichting in 2009 werd Fedorest achtereenvolgens beheerd door vier personen. De centrale diensten kregen pas laat personeel dat over de nodige deskundige kennis beschikte voor fundamentele taken zoals het beheer van de overheidsopdrachten of het invoeren van een interne controle.

In 2014 werd een adviseur-generaal van het departement P&O van de FOD Financiën gedetacheerd en belast met het beheer van Fedorest.

Sinds december 2015 beschikt Fedorest over de versterking zoals bepaald in het personeelsplan dat hij had voorgesteld. In 2015 heeft de dienst meer bepaald twee

²¹ Artikel 5, § 10, van het koninklijk besluit van 18 december 2008 betreffende het financieel beheer van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie Fedorest, belast met de organisatie van cateringactiviteiten ten behoeve van meerdere overheidsdiensten.

²² Naast de vertegenwoordigers van de FOD Financiën en de FOD Budget en Beheerscontrole waarin de regelgeving voorziet.

²³ Hij oefent een managementfunctie N-1 uit (koninklijk besluit van 17 februari 2002 houdende oprichting van de federale overheidsdienst Financiën).

²⁴ Artikel 4, § 1 en 2, van het eerste koninklijk besluit van 18 december 2008.

²⁵ Artikel 13, § 1, van het eerste koninklijk besluit van 18 december 2008.

personeelsleden van niveau A₁ aangeworven, die respectievelijk belast zijn met de aankopen en de definitie van de processen, alsook een personeelslid van niveau A₃ die verantwoordelijk is voor de interne controle.

De centrale diensten van de directie van Fedorest tellen zo 26 personen, waarvan vijf van niveau A.

Die 26 personen zijn hoofdzakelijk toegewezen aan de diensten die instaan voor de boekhouding en de aankopen. Het humanresourcesbeheer blijft een bevoegdheid van het departement P&O van de FOD Financiën.

In dit stadium is één persoon verantwoordelijk voor de interne controle. Die interne controle moet worden uitgewerkt op basis van de referentiesystemen die van kracht zijn bij de FOD Financiën. Veertien personeelsleden van niveau B (intendanten) moeten de restaurants beheren.

Het Rekenhof stelt overigens vast dat een aantal elementen die essentieel zijn voor de werking van Fedorest en die zijn opgenomen in de regelgeving, nog niet bestaan, zoals een meerjarenbegroting (artikel 4), jaarverslagen van de leidend ambtenaar over de interne controle (artikel 13, § 2) of verslagen van de interne-auditdienst van de FOD Financiën (artikel 16, § 2).

Het leidend team gebruikt daarentegen monitoringinstrumenten die niet werden opgelegd door de regelgeving, zoals een maandelijks opvolging van de verhouding personeelsleden / aantal geserveerde maaltijden en technische fiches per maaltijd op basis waarvan de autonomie van de restaurants kan worden omkaderd.

3.2.2 Kostenbeheersing

3.2.2.1 Evolutie van het personeelsbestand

Fedorest is de voornaamste werkgever op het vlak van federale catering. Zijn personeelsbestand bestaat uit de personeelsleden die hoofdzakelijk vóór 2008 werden aangeworven door de FOD Financiën.

Toen Fedorest werd opgericht, is er geen analyse gemaakt die het benodigde volume human resources verantwoordde in economische termen, om het personeelsbestand te bepalen. De Inspectie van Financiën had een dergelijke analyse geëist vanaf de eerste vergaderingen van het beheerscomité.

Sindsdien heeft het beheerscomité van Fedorest verschillende initiatieven genomen om het zuinigheidsbeginsel na te leven.

Sinds 2010 werd in het kader van de personeelsplannen een budgettaire programmering doorgevoerd van de personeelsuitgaven. Zo kon het globale personeelsbestand van 953,48 VTE²⁶ in 2009 worden verminderd naar 806,26 VTE²⁷ op 1 januari 2016 door de natuurlijke uitstroom niet te vervangen.

Bovendien concludeerde een externe consultant in een studie van 2012 over het personeel dat Fedorest nodig heeft voor zijn werking, dat een vermindering van het personeelsbestand naar 704 VTE (15 maaltijden per VTE) haalbaar was bij ongewijzigd beleid. Een vermindering tot 465,9 VTE (23 maaltijden per VTE) kon zelfs worden overwogen indien Fedorest zijn

²⁶ Nota van de Inspectie van Financiën over het personeelsplan 2013.

²⁷ Pdata.

organisatie zou rationaliseren door een beroep te doen op één centrale productiekeuken in plaats van op vele plaatselijke installaties.

Fedorest heeft die aanbevelingen niet gevolgd en heeft daarentegen, zoals toegelaten door het personeelsplan 2015, 41 statutaire koks aangeworven, waarvan Fedorest er reeds 32 via een arbeidsovereenkomst tewerkstelde.

3.2.2.2 Kostprijs van een maaltijd

In 2016 raamde Fedorest de gemiddelde kostprijs van een maaltijd op 13,99 euro, de aankoop van levensmiddelen niet meegerekend. Dat gemiddelde stemt overeen met een schommeling tussen de uitersten van 8,64 euro en 22 euro, afhankelijk van de restaurants in kwestie.

Die schommeling wordt hoofdzakelijk bepaald door de verhouding tussen het volume personeelsuitgaven en het aantal geserveerde maaltijden. De restaurants in de torens van de FOD Financiën in Brussel hadden de laagste kostprijzen. Door hun inplanting hebben ze een groot en vast klantenbestand, en tegelijkertijd schaalvoordelen voor de inzet van personeel.

Een restaurant zoals dat van Aarlen rekent daarentegen een hoge kostprijs aan, voornamelijk doordat zijn personeelsbestand niet op basis van economische criteria is bepaald.

De ontvangsten van Fedorest op de verkoop van maaltijden mogen enkel worden aangewend voor de aankoop van “de grondstoffen voor maaltijden en dranken”.

Fedorest verkoopt zijn maaltijden uit voorzorg echter aan een iets hogere prijs dan de kostprijs van de levensmiddelen. Daardoor heeft hij op 31 december 2014 een winst gecumuleerd van 1.571.079,47 euro.

Ondanks het feit dat Fedorest jaarlijks een bedrijfswinst boekt, mag hij die winst volgens de regelgeving niet gebruiken om andere uitgaven te dekken. Door de recente versterking van de centrale diensten konden in 2016 projecten worden ontwikkeld die kunnen bijdragen tot een betere kostenbeheersing, o.a. de invoering van een interne controle en een rationalisering van het menuaanbod, onder meer gebaseerd op het definiëren van gemeenschappelijke normen.

Fedorest is van oordeel dat één VTE voor twintig maaltijden de norm is om te bepalen hoeveel personeel voor catering wordt ingezet. Die norm wordt echter niet verspreid via interne richtlijnen en uit de maandelijkse opvolging van de evolutie van die verhouding bij Fedorest blijkt dat hij niet constant wordt toegepast. Zo varieerde die verhouding in een bepaalde maand die als representatief kan worden beschouwd tussen 12 en 33 maaltijden per personeelslid. Er wordt geen enkele maatregel inzake mobiliteit of ontslag overwogen om de toewijzing van personeel te kunnen aanpassen aan de noden van de restaurants.

3.2.3 Catering voor andere federale overheidsdiensten

De organieke regelgeving van Fedorest²⁸ beperkt de toegang tot de restaurants van de FOD Financiën tot de personeelsleden waarvan de openbare werkgever een financiële bijdrage aan Fedorest stort.

Het beheerscomité moet een verdeelsleutel bepalen om de bijdrage van de begunstigde diensten in de dotatie van Fedorest te verdelen. Het bepaalt ook de evaluatie en de bijsturing

²⁸ Artikel 5 van het koninklijk besluit van 18 december 2008 tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het beheerscomité van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie Fedorest, belast met de organisatie van cateringactiviteiten ten behoeve van meerdere overheidsdiensten.

van de toegangsmogelijkheden van overheidsdiensten tot de cateringfaciliteiten.

3.2.3.1 Cliënteel van Fedorest

Ondanks gerichte studies (in 2011 en 2012) weet Fedorest niet hoeveel personeelsleden van andere diensten dan de FOD Financiën zijn restaurants bezoeken. Het staat vast dat er externe klanten zijn als het dagelijks aantal verkochte maaltijden hoger ligt dan het aantal personeelsleden van de plaatselijke vestiging van de FOD. Dat is het geval in Brugge, Leuven, Hoei, Malmedy, Eupen, Ieper, Menen of Poperinge.

3.2.3.2 Bijdrage van de andere FOD's

Sinds de oprichting van Fedorest wordt de voorwaarde om gebruik te maken van de restaurants van de FOD Financiën voor personeelsleden die niet tot die FOD behoren, niet nageleefd. Er wordt immers geen bijdrage aan de betrokken openbare werkgevers gevraagd en de FOD Financiën draagt bijgevolg alle kosten van Fedorest.

Het beheerscomité heeft in zijn vergadering van 7 maart 2016 de basisprincipes goedgekeurd voor de sleutel om de kosten te verdelen onder de gebruikers van Fedorest. Daarop werd al gewacht sinds 2008. De te hanteren verdeelsleutel is gebaseerd op een raming van de staatstegemoetkoming (13,99 euro/maaltijd) in de door Fedorest georganiseerde catering.

3.2.3.3 Toegangscontrole

Fedorest heeft geen enkele algemene maatregel getroffen om de toegang tot zijn restaurants te beperken. Behalve in Brussel en Luik hebben de klanten nog steeds toegang tot de restaurants van de FOD Financiën waarvan het beheer aan Fedorest werd overgedragen.

De voorzitter van het beheerscomité van Fedorest schreef in een brief van 16 juli 2012 dat hij kon bevestigen dat in de loop van 2013 een nieuw betaalmiddel en een nieuw kassasysteem bij Fedorest zouden worden ingevoerd. Hij specificeerde ook dat, in afwachting, de dotatie aan Fedorest volledig ten laste van de FOD Financiën zou vallen.

In het eerste semester 2016 was het nieuwe systeem echter nog steeds niet ingevoerd.

Vanaf 1 januari 2017 zouden de klanten van Fedorest worden geïdentificeerd via een veralgemeend gebruik van een toegangsbadge, zodat de toegang kan worden beperkt tot gemachtigde personen.

3.2.3.4 Ontplooiing

Fedorest heeft zijn ontplooiingsplan in september 2009 aan bepaalde federale administraties voorgesteld. Het was de bedoeling dat het FAVV, de FOD Sociale Zekerheid en de FOD Budget en Beheerscontrole vanaf 2009 zouden bijdragen in zijn dotatie. De FOD Economie, de FOD Justitie, de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Werkgelegenheid zouden zich in 2010 bij die departementen voegen. Op basis van de ervaring 2009-2010 zou de voorlopige verdeelsleutel van de bijdrage van de begunstigde diensten vanaf 2011 definitief moeten worden.

Die ontplooiing is niet gebeurd zoals gepland. Volgens de informatie die aan het Rekenhof werd bezorgd, is die mislukking vooral te wijten aan onenigheid over de verdeelsleutel.

Fedorest had immers aangekondigd dat de dotatie van elke FOD zou worden gebaseerd op het potentiële aantal klanten van de restaurants van Fedorest en niet op het aantal effectieve klanten. Zo zou elke FOD bijdragen op basis van het aantal onder zijn personeelsleden uitgedeelde toegangskaarten en niet op basis van het aantal geserveerde maaltijden.

Ook de onenigheid over de voorwaarden om het personeel van de restaurants van de andere

FOD's over te nemen zorgde ervoor dat Fedorest zich niet kon ontplooiën. Daarnaast waren er ook nog andere obstakels die in de weg lagen zoals de moeilijkheid om de klanten in de restaurants te identificeren, de hoge kostprijs van de maaltijden, in het bijzonder als het om een aanvullende uitgave gaat bovenop die voor het in de FOD aanwezige restaurant, het beperkte aantal personeelsleden dat gemakkelijk naar de restaurants van Fedorest kan komen, de uiteenlopende visies over de toegang voor gepensioneerden van de overheidsdiensten.

Het Rekenhof stelt vast dat de hoge kosten van een maaltijd (13,99 euro) het moeilijk zo niet onmogelijk maken de activiteiten van Fedorest naar andere diensten dan die van de FOD Financiën²⁹ uit te breiden. Aangezien die kosten worden verzwaaard door een teveel aan personeelsleden, zou bij de berekening van de verdeelsleutel moeten worden geanticipeerd op de inkrimping van dat personeelsbestand, wat schaalvoordelen in de hand zou werken.

3.2.4 Overheidsopdrachten

3.2.4.1 Normen

Alle werken, leveringen en diensten die door Fedorest worden aangeschaft, vallen onder de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006. Deze wet legt verplichtingen op om te zorgen dat de aanbestedende overheden de aannemers, leveranciers en dienstenverleners behandelen op gelijke, niet-discriminerende wijze en dat zij transparant optreden.

Overheidsopdrachten moeten worden toegekend met mededinging, na controle van het toegangsrecht, kwalitatieve selectie en onderzoek van de offertes, overeenkomstig één van de bij wet bepaalde gunningsprocedures. De vereisten stijgen naarmate een opdracht financieel belangrijker is. Een vereenvoudigde vorm van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is bijvoorbeeld toegelaten voor de aankopen van minder dan 8.500 euro (zonder btw) op basis van de in de regelgeving opgenomen ramingsregels³⁰.

De aanbestedende overheid moet kunnen bewijzen dat ze de voorwaarden van verschillende leveranciers heeft vergeleken, vermits het algemene mededingingsbeginsel³¹ van toepassing is op alle overheidsopdrachten ongeacht het bedrag ervan.

De keuze van de ramingsmethode, het ontbreken van een geconsolideerd beheer van de bevoorrading of de splitsing van de opdracht mag niet tot doel hebben de opdracht te onttrekken aan de bekendmakingsregels³² of een beroep te doen op een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking³³.

Rekening houdende met de waarde van de aankopen en de recurrente en regelmatige aard ervan, heeft het Rekenhof onderzocht of Fedorest een strategie had ontwikkeld om, in het licht van vooraf bepaalde criteria, de omvang, de aard, de vereisten en het volume te definiëren van de bevoorradingen die noodzakelijk zijn om de restaurants te beheren.

In die context heeft het Rekenhof zich afgevraagd of Fedorest een voorafgaand en geconsolideerd proces had ontwikkeld voor de evaluatie van de levensmiddelenbehoeften, in termen van hoeveelheid, kwaliteit en levering. Met een dergelijke aanpak moet het mogelijk zijn de prijzen en administratieve lasten te verminderen, de voorraden beter te

²⁹ Zie het antwoord van de FOD Financiën in punt 4.1.2.2.

³⁰ Artikelen 24 tot 27 van het koninklijk besluit van 15 juli 2011 plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren.

³¹ Artikel 5 van de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006.

³² Artikel 24, 3^e lid, van het bovenvermeld koninklijk besluit van 15 juli 2011.

³³ Artikel 105, § 3, 2^e lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

beheren, de mededinging meer te laten spelen en de kwaliteit van de geleverde goederen te verzekeren.

Artikel 26, 1^e lid, van het koninklijk besluit plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren van 15 juli 2011 stelt trouwens dat *“Bij opdrachten voor leveringen die een zekere regelmaat vertonen of die bestemd zijn om in de loop van een bepaalde periode te worden hernieuwd, de raming wordt bepaald op grond van de totale waarde van de opeenvolgende soortgelijke opdrachten die zullen worden geplaatst over twaalf maanden volgend op de eerste levering of, indien deze meer bedraagt dan twaalf maanden, over de volledige looptijd van de opdracht.”*

3.2.4.2 Aankoop van een koeltoog

Het Rekenhof heeft de gunning van een overheidsopdracht voor de levering en installatie van een koeltoog in een restaurant van Fedorest onderzocht. De opdracht werd op meer dan 85.000 euro zonder btw geraamd, en werd via een rechtstreekse onderhandelingsprocedure met bekendmaking gegund.

Het Rekenhof stelt in het algemeen vast dat er aandacht is voor de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving, maar dat men de gunningsregels niet perfect kent.

Fedorest moet meer aandacht besteden aan het vastleggen van de vereisten inzake uitvoeringstermijn (met name boetes voor vertraging), aan de verificatie van het toegangsrecht (nakijken van de fiscale schulden van de inschrijver), aan het vastleggen van de vereisten inzake kwalitatieve selectie en aan de naleving van de informatieverplichtingen (verstrekken van een volledige gemotiveerde beslissing).

3.2.4.3 Aankoop van levensmiddelen

De plaatselijke restaurants beheren de aankopen van levensmiddelen door rechtstreeks bij de leveranciers te bestellen, terwijl ze geen statuut van afzonderlijke aanbestedende overheid hebben. De centrale diensten staan dan weer in voor de betaling van de facturen, de boeking van de uitgaven en een maandelijkse controle ter plaatse van de voorraden om onder andere de rationaliteit van de aankopen te beoordelen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de bestellingen van de ingrediënten voor het bereiden van de maaltijden en de dranken niet gebeuren op basis van een programmatie waardoor de aankopen kunnen worden geconsolideerd. Voor de aankopen wordt dus geen geformaliseerde overheidsopdrachtenprocedure gehanteerd en worden de opdrachten op basis van een gewone aanvaarde factuur gesloten³⁴.

Deze werkwijze van elke lokale beheerder is niet in overeenstemming met het overheidsopdrachtenrecht. Overheidsopdrachten op basis van een gewone aanvaarde factuur (na het raadplegen van verschillende inschrijvers) mogen immers enkel worden gesloten voor aankopen met een bedrag van maximum 8.500 euro (zonder btw). De totale jaarlijkse uitgave van Fedorest voor de aankopen van levensmiddelen bedroeg echter 8.428.249,77 euro in 2015³⁵.

De keuze van de ramingsmethode en het ontbreken van consolidatie van de opdrachten onttrekken alle bevoorradingen van de restaurants aan de toepasselijke regels inzake de overheidsopdrachten. De toestand bij Fedorest getuigt van “gesplitste” opdrachten, d.w.z. de herhaalde aankoop over een korte periode van gelijkaardige werken, leveringen of diensten waarbij minder strikte verplichtingen worden toegepast dan wanneer de raming

³⁴ Artikel 110, 2^e lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

³⁵ Artikelen 24 tot 27 van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

overeenkomstig de regelgeving zou zijn gebeurd. De toepasselijke juridische regeling wordt nochtans bepaald door de raming van het globale opdrachtbedrag, op basis van de totale duur en waarde ervan³⁶.

3.2.4.4 Vooruitzichten

De administratie van Fedorest is in december 2015 begonnen met de geleidelijke invoering van een interne controle. De eerste stap van die hervorming was erop toe te zien dat de restaurantverantwoordelijken verschillende leveranciers raadplegen.

Fedorest doet een beroep op de Federale Opdrachtcentrale (FOR) voor de aankoop van dranken en snacks en heeft toelating gekregen om een jurist aan te werven die is gespecialiseerd in overheidsopdrachten.

Volgens het Rekenhof zouden de verse voedingsproducten bestemd voor de catering kunnen worden aangekocht overeenkomstig de vereisten van de overheidsopdrachtenregelgeving, door met verschillende deelnemers een raamovereenkomst³⁷ te sluiten, die eventueel is opgedeeld in percelen.

Een dergelijke overeenkomst is bedoeld om het kader vast te leggen van de specifieke voorwaarden van een overheidsopdracht waarvan de aanbestedende overheid het voorwerp heeft bepaald, maar waarvan niet noodzakelijk alle termen al zijn vastgelegd. Ze zullen worden vastgelegd zodra de aanbestedende overheid zal beslissen een opdracht toe te kennen op basis van die raamovereenkomst.

Fedorest gebruikt die procedure nog niet.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

3.3.1 Organisatie van Fedorest

De genomen maatregelen garanderen niet dat de doelstelling zoals vastgelegd in 2008 om de catering te integreren op het niveau van de federale overheid, wordt gehaald.

Het aantal personeelsleden van niveau A van de centrale diensten van Fedorest blijft aan de lage kant, rekening houdende met de opdrachten van de organisatie, in het bijzonder de integratie van alle catering op het niveau van de federale overheid. Het mandaat van gedelegeerd bestuurder werd nooit toegewezen en de functie werd door vier opeenvolgende personen bekleed. Bepaalde kritieke functies inzake beheer en aankoop werden slechts recent ingevuld. Bovendien heeft Fedorest bepaalde in de regelgeving opgelegde managementtools, zoals de meerjarenbegroting, nog niet ontwikkeld.

De versterking van de beheerscapaciteit, de organisatie van een interne controle en de verschillende initiatieven die sinds 2015 zijn opgestart, zorgen er echter voor dat Fedorest vooruitgang boekt.

Het Rekenhof beveelt aan het niveau van het personeelsbestand in de diensten van Fedorest te evalueren op basis van een behoefteanalyse rekening houdende met de mogelijkheden om samen te werken met de FOD Financiën en een beroep te doen op personeelsmobiliteit.

Het beveelt ook aan dat het mandaat van leidend ambtenaar van Fedorest zou worden toegewezen. Die leidend ambtenaar zal snel werk moeten maken van alle reglementaire

³⁶ Artikel 24, 1^e lid, van het bovenvermelde koninklijk besluit van 15 juli 2011.

³⁷ Artikelen 136 en volgende van het koninklijk besluit van 15 juli 2011.

managementtools, in het bijzonder een meerjarenbegroting en een jaarverslag over de interne controle, om de kosten beter te beheersen.

3.3.2 Catering voor andere overheidsdiensten

Fedorest heeft sinds 2008 geen werk gemaakt van de reglementaire bepaling om de toegang tot de restaurants te beperken tot de personeelsleden van de overheidsdiensten die bijdragen tot de financiering van Fedorest. In 2016 was nog geen kassasysteem ingevoerd waarmee de klanten van Fedorest kunnen worden geïdentificeerd.

De FOD Financiën draagt als enige de volledige dotatie van Fedorest, terwijl personeelsleden van andere overheidsdiensten toegang hebben tot de diensten van Fedorest. Door de opgelopen achterstand bij die opdracht kan Fedorest bovendien zijn aanbod niet ontwikkelen bij andere overheidsdiensten.

Het Rekenhof beveelt aan dat het nieuwe kassasysteem gepaard zou gaan met een akkoord over de bijdrage van de andere overheidsdiensten aan de dotatie van Fedorest. Dat akkoord zou de bijdrage van de andere overheidsdiensten moeten vastleggen op een realistisch niveau, op basis van het aantal maaltijden die in zijn restaurants effectief aan hun personeelsleden worden geserveerd, en door de kosten in samenhang met een historisch gegroeid en overtalig personeel te neutraliseren. De kosten van dat personeel vallen ten laste van de FOD Financiën.

3.3.3 Kostenbeheersing

De maaltijden die Fedorest bereidt, hebben een hoge kostprijs, hoofdzakelijk door de historische personeelskosten.

Fedorest heeft de voorbije jaren maatregelen genomen om die kosten te kunnen verminderen, onder meer een studie over het benodigde personeel, de ontwikkeling van de interne controle en de standaardisering van de menu's.

Het Rekenhof beveelt Fedorest aan:

- zijn personeelsbehoeften te blijven evalueren op een objectieve en realistische basis;
- de grote schommeling van de kostprijzen tussen zijn verschillende restaurants te verminderen;
- zijn aantrekkelijkheid ten overstaan van de andere FOD's te versterken, onder meer door een aantrekkelijke prijs per maaltijd aan te rekenen.

Het Rekenhof beveelt bovendien aan dat de winst op de verkoop van maaltijden zou kunnen worden aangewend voor andere uitgaven dan voor de aankoop van levensmiddelen en dranken.

3.3.4 Overheidsopdrachten

Voor de opdrachten voor aankoop van levensmiddelen sluiten de restaurants de contracten op gezette tijden naargelang de behoeften, op basis van opdrachten via een gewone aanvaarde factuur. Op grond van het jaarlijks totaalbedrag van de aankopen van levensmiddelen van meer dan acht miljoen euro is nochtans een overheidsopdrachtenprocedure nodig met publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie en in het Bulletin der Aanbestedingen.

Er moet prioriteit worden gegeven aan een hervorming van het beheer van de bevoorrading en van de overheidsopdrachten. De opdrachten moeten worden gegund in de toegelaten

vormen op basis van een raming van de behoeften van Fedorest en via een hernieuwd beroep op mededinging. Een meerjarige raamovereenkomst, eventueel opgesplitst in percelen, is een mogelijke oplossing voor de aankoop van levensmiddelen.

Het Rekenhof beveelt aan een planning en procedure uit te werken voor de evaluatie van de behoeften voor alle restaurants, om producten in economisch interessante hoeveelheden te kunnen aankopen en de eisen en voorwaarden in termen van kwaliteit en dieetbekommernissen te kunnen verstrengen. Die oriëntaties zouden in het bestek moeten worden verwerkt.

HOOFDSTUK 4

Andere beheersformules

Naast de FOD Financiën, bieden ook de meeste federale overheidsdiensten hun personeel catering aan. Deze wordt ofwel rechtstreeks door de overheidsdienst georganiseerd, ofwel via een vzw of handelsonderneming. Enkel de POD Wetenschapsbeleid en de FOD Budget en Beheerscontrole richten geen enkele vorm van catering in.

4.1 Rechtstreeks beheer door de overheidsdienst

4.1.1 Context en normen

Wanneer een overheidsdienst zijn eigen cateringdienst rechtstreeks wil inrichten, moet het beheer van de activiteiten in overeenstemming zijn met het administratief recht (inachtneming van de overheidsopdrachtenregelgeving en van de personeelsstatuten) en het begrotingsrecht (specialiteits³⁸- en universaliteitsbeginsel³⁹).

De FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Personeel & Organisatie en de FOD Justitie beheren hun cateringdienst zelf. Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de catering van de FOD Binnenlandse Zaken is georganiseerd.

4.1.2 Catering bij de FOD Binnenlandse Zaken

4.1.2.1 Restaurant

Een restaurant serveert maaltijden aan het personeel van de centrale diensten in Brussel. In 2015 had dat restaurant, zonder de loonmassa, nagenoeg 130.000 euro kosten, die werden gefinancierd door werkingsontvangsten (75.000 euro) en in de begroting ingeschreven uitgavenkredieten (55.000 euro).

Het restaurant stelt 6,4 VTE⁴⁰ (1 niveau C en 5,4 niveau D) tewerk voor een jaarlijkse loonmassa van nagenoeg 237.000 euro⁴¹. Het serveert nagenoeg 12.000 warme en koude maaltijden per jaar, d.i. gemiddeld 49 maaltijden per dag. De verhouding maaltijden/VTE (gemiddeld 7,66 maaltijden per dag) ligt dus lager dan de door Fedorest gedefinieerde norm.

Antwoord van de administratie

De FOD Binnenlandse Zaken betwist de verhouding zoals berekend door het Rekenhof aangezien bepaalde werknemers van het restaurant niet specifiek zijn toegewezen aan het bereiden van de maaltijden, maar aan het beheer van de kassa's, de opstelling van de vergaderzalen, het beheer van de bestellingen, de opvolging van de facturen, bediening

³⁸ Het beginsel van de begrotingspecialiteit impliceert dat de in de begroting opgenomen machtigingen worden toegekend voor duidelijk gedefinieerde en duidelijk onderscheiden voorwerpen en activiteiten, die de beleidsmaatregelen vertalen die de regering in kwestie in de loop van de begrotingsperiode wil realiseren.

³⁹ Het beginsel van de universaliteit van de begroting vereist dat alle ontvangsten en alle begrotingsuitgaven in de begroting worden opgenomen. De begroting wil per definitie alle verrichtingen dekken van de entiteit waarop ze betrekking heeft.

⁴⁰ De personeelsleden staan eveneens in voor het opdienen en afruimen van dranken in de vergaderzalen, het bereiden van belegde broodjes voor de vergaderingen tijdens de middag, en occasioneel het bereiden van ontbijt voor ochtendvergaderingen.

⁴¹ De personeelsuitgaven worden aangerekend op de basisallocaties 13.21.01.11.00.03 (statutairen) en 13.21.01.11.00.04 (contractuelen) waarop in 2015 respectievelijk 7.764.000 euro en 3.022.000 euro ingeschreven was.

aan het buffet, het schoonmaken van de keuken en van de refter enz.

Commentaar van het Rekenhof

In dit verslag is de verhouding berekend uitgaande van het totaal aantal personeelsleden dat door de restaurants wordt tewerkgesteld, inclusief het administratief personeel en het personeel dat niet enkel is toegewezen voor het bereiden van de warme maaltijden.

In het specifieke geval van de FOD Binnenlandse Zaken heeft het lage aantal geserveerde maaltijden per dag een invloed op de verhouding aantal maaltijden geserveerd per personeelslid en per dag.

Door het gebruik van een virtueel fonds “Restaurant en Rafter” voor het beheer van de ontvangsten en een deel van de uitgaven van de cafetaria is er weinig transparantie. Het hanteren van virtuele fondsen is een begrotingspraktijk die het Rekenhof⁴² in vraag stelt, omdat de wet van 22 mei 2003 daarin niet voorziet⁴³. Een virtueel fonds bestaat uit een rekening waarvan de ontvangsten voor een specifieke uitgave worden bestemd, zonder gebruik te maken van een organiek fonds in de zin van artikel 62 van de wet van 2003. De op de virtuele fondsen vermelde verrichtingen worden dus niet geïntegreerd in de rekeningen van de Staat en de middelen worden niet opgenomen in de begroting, wat strijdig is met het universaliteitsbeginsel.

Een budgettaire bijbepaling vormt tijdelijk de wettelijke basis voor dit virtueel fonds. Het Rekenhof merkt op in zijn 173^e Boek dat de dienst van de Federale Accountant overweegt het wettelijke kader van de virtuele fondsen aan te passen, maar dat er in afwachting geen andere oplossing komt.

Wat het gebruik van de financiële middelen van het restaurant betreft, stelt het Rekenhof zoals bij Fedorest vast dat de ingrediënten voor het bereiden van de maaltijden en de dranken gericht worden besteld, wat niet in overeenstemming is met de regels op de overheidsopdrachten. De opdrachten worden vastgesteld op basis van een gewone aanvaarde factuur⁴⁴.

Antwoord van de administratie

Wat de aankoop van levensmiddelen betreft, bevestigt de FOD Binnenlandse Zaken dat hij de verschillende mogelijkheden zal onderzoeken om een eigen overheidsopdracht te lanceren of aan te sluiten bij een kaderovereenkomst van een andere FOD of Fedorest.

De FOD Binnenlandse Zaken voegt eraan toe dat hij op korte termijn wil aansluiten bij de opdracht voor de aankoop van dranken die zou beschikbaar zijn bij de Federale Opdrachtcentrale (FOR).

Klanten betalen tussen 4 en 6 euro voor een warme maaltijd en tussen 2 en 4 euro voor een koude maaltijd. De werkelijke werkingskosten ten laste van de Staat, d.i. hoofdzakelijk de personeelskosten, belopen nagenoeg 23 euro per geserveerde maaltijd. Dat bedrag ligt hoog door het lage aantal klanten en bijgevolg door het ontbreken van schaalvoordelen.

4.1.2.2 Andere voordelen

Het Rekenhof stelt twee andere voordelen vast voor bepaalde personeelsleden van de FOD Binnenlandse Zaken.

⁴² Rekenhof, 172^e Boek, Volume I, p. 141. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

⁴³ Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

⁴⁴ Artikel 110, 2^e lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2011 plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren.

Ten eerste laat de FOD toe dat ze toegang krijgen tot restaurants die door andere overheidsdiensten worden beheerd. Er werd echter geen enkele overeenkomst ondertekend: enkel een brief van de voorzitter van het beheerscomité van Fedorest erkent dat de personeelsleden van de FOD Binnenlandse Zaken toegang hebben tot de door Fedorest beheerde restaurants⁴⁵. In afwachting van de invoering van het nieuwe kassasysteem door Fedorest moet de FOD Binnenlandse zaken niets voor die toegang betalen.

Antwoord van de administratie

De FOD Binnenlandse Zaken bevestigt dat de hoge kost van het systeem van forfaitaire financiering waarin momenteel is voorzien een haast onoverkomelijke rem blijft.

De FOD zegt echter bereid te zijn opnieuw de haalbaarheid te bestuderen van een financiële tussenkomst in de financiering van de maaltijden die effectief door Fedorest worden aangeboden aan zijn personeel, wanneer Fedorest een identificatiesysteem voor zijn cliënteel zal hebben opgezet, en het mogelijk zal zijn voor de FOD bij te dragen op basis van de maaltijden die het personeel effectief heeft geconsumeerd (in plaats van een forfaitaire bijdrage).

Ten tweede kent de FOD aan bepaalde personeelsleden, die voordien door gemeenten werden tewerkgesteld, een toelage toe ter compensatie van het feit dat ze door hun overheveling naar de federale diensten hun maaltijdcheque hebben verloren⁴⁶. Dat voordeel is gereguleerd. Het wordt enkel toegekend aan in het verleden overgeheveld personeel en dooft dus uit. In 2016 kost het nagenoeg 277.000 euro.

Gelet op de verspreide inplanting van talrijke diensten van de FOD Binnenlandse Zaken, kan niet voor alle personeelsleden catering of een compensatie worden verzekerd.

Er werd in 2010 bestudeerd of maaltijdcheque kon worden aangeboden aan heel het personeel van de FOD Binnenlandse Zaken een, maar dat plan werd afgevoerd wegens te duur. Het zou jaarlijks 6 miljoen euro kosten om een maaltijdcheque met een nominale waarde van 6 euro toe te kennen.

Antwoord van de administratie

De FOD Binnenlandse Zaken voegt eraan toe dat hij de eventuele uitbouw van een dergelijke oplossing op federaal niveau afwacht.

4.1.2.3 Antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken

In zijn antwoord deelt de minister van Binnenlandse Zaken aan het Rekenhof mee dat hij de administratie zal vragen gevolg te geven aan de aanbevelingen die hem werden toegestuurd. Voorts wijst hij erop dat de FOD nu dranken aankoopt via de opdracht die werd gegund door de Federale Opdrachtcentrale.

De minister benadrukt ook dat het gebruik van virtuele fondsen bij het beheer van de cafetaria berust op een budgettaire bijbepaling die sinds 2012 jaar na jaar wordt overgenomen in de algemene uitgavenbegroting. Een wettelijke grondslag verlenen behoort niet tot de bevoegdheden van zijn departement.

⁴⁵ Brief van 16 juli 2012 aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken.

⁴⁶ Artikel 9 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2011 tot overplaatsing naar de FOD Binnenlandse Zaken van de personeelsleden in dienst bij de centra van het eenvormig oproepstelsel.

4.2 Inschakelen van een vzw

4.2.1 Context

Volgens de resultaten van de rondvraag van het Rekenhof schakelen de FOD Mobiliteit en Vervoer en de FOD Volksgezondheid, Leefmilieu en Veiligheid van de Voedselketen een vzw in om catering voor hun personeelsleden te organiseren.

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de catering bij de FOD Mobiliteit en Vervoer wordt georganiseerd via het inschakelen van de vzw Sociale Dienst van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

Het Rekenhof heeft geanalyseerd of het inschakelen van die vzw wettelijk is en of de praktijken in die context in overeenstemming zijn met het overheidsopdrachtenrecht en het statuut van het personeel. Bij de controle werd gekeken naar de gegevens in verband met het restaurant dat de vzw heeft geïnstalleerd en naar de andere vormen van tegemoetkoming in de restaurantuitgaven van het personeel van de FOD.

4.2.2 Wettelijkheid van het inschakelen van een vzw

4.2.2.1 Normen

Een overheid kan een beroep doen op een externe dienstverlener voor de catering via een overheidsopdrachtenprocedure. Bij wijze van uitzondering kan ze een dergelijke functie, buiten een overheidsopdrachtenprocedure om, toevertrouwen aan een entiteit die ze zelf kiest als ze eenzelfde controle uitoefent op die entiteit als op haar eigen diensten. Die voorwaarden zijn opgelegd door de “in house”-rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie⁴⁷.

4.2.2.2 Vaststellingen

De vzw is een uitvloeisel van de FOD Mobiliteit en Vervoer⁴⁸ en het subsidiëringsbesluit biedt een juridische grondslag om controle uit te oefenen. De FOD is bovendien de voornaamste begunstigde van de activiteiten van de vzw Sociale Dienst.

Een vertegenwoordiger van de minister woont de vergaderingen bij van de raad van bestuur. Vanwege de samenstelling van de raad van bestuur van de vzw kan de FOD echter niet dezelfde controle uitoefenen op de vereniging als op zijn eigen diensten. De raad van bestuur is weliswaar uitsluitend samengesteld uit personeelsleden van de FOD, maar volgens het statuut zijn enkel de erkende vakverenigingen bevoegd om de bestuurders aan te wijzen.

Antwoord van de minister van Mobiliteit

De vertegenwoordiger van de minister in de raad van bestuur zal de vzw opdragen haar statuten te wijzigen zodat vertegenwoordigers van de FOD in de raad kunnen zetelen.

4.2.3 Financiering van de vzw

De door de vzw georganiseerde catering (het “restaurant”) heeft een eigen boekhouding

⁴⁷ Meer bepaald, als een aanbestedende overheid op zijn medecontractant, die een afzonderlijke rechtspersoon is, eenzelfde controle uitoefent als op haar eigen diensten, als die medecontractant de hoofdmoot van zijn activiteit realiseert met de aanbestedende overheid die hem controleert en in die medecontractant geen privékapitalen participeren, is er – voor de gunning van opdrachten door de aanbestedende overheid aan die medecontractant, sprake van een “in house”-opdracht.

⁴⁸ De lidmaatschapsrelatie tussen de FOD en de vzw is gereguleerd door het ministerieel besluit van 27 februari 1976 tot vaststelling van de voorwaarden te vervullen door de vereniging aan wie het beheer kan worden opgedragen van de sociale dienst welke voor het personeel van bepaalde diensten van het Ministerie van Verkeerswezen werd ingesteld.

maar geen afzonderlijke rechtspersoonlijkheid van de vzw.

In 2015 draaide het restaurant een omzet van 144.664,41 euro, boekte het een winst van 24.606 euro op de verkopen en een nettowinst van 253,83 euro na het dekken van de andere kosten. Die winst is echter slechts ogenschijnlijk een winst. De vzw krijgt immers drie vormen van tegemoetkoming van de FOD die ze echter niet opneemt in de boekhouding van haar restaurant:

- de terbeschikkingstelling van zeventien personeelsleden van de FOD⁴⁹, d.i. een jaarlijkse loonmassa van 421.780,83 euro in 2015, die 14,3 VTE dekt;
- de aankoop van duurzame goederen en diensten door de FOD: volgens de administratie deed de FOD in 2015 16.190 euro uitgaven voor de vzw, die werden aangerekend op de kredieten in basisallocatie 33.21.02.11.40.05 - Diverse uitgaven voor sociaal dienstbetoon;
- de terbeschikkingstelling van lokalen voor het restaurant zonder dat het daarvoor huur moet betalen noch moet bijdragen in de kosten in verband met het gebouwenbeheer.

Antwoord van de minister van Mobiliteit

De vertegenwoordiger van de minister in de raad van bestuur zal aan de vzw vragen een analytische boekhouding te ontwikkelen in samenwerking met de FOD.

4.2.4 Overheidsopdrachten van de vzw

Personen met een rechtspersoonlijkheid die werden opgericht om specifiek te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn en die (financieel of juridisch) worden gecontroleerd door een aanbestedende overheid, vallen binnen het toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenregelgeving, voor al hun opdrachten⁵⁰.

De financieringsbronnen van de vzw maken dat ze een aanbestedende overheid is in de zin van de overheidsopdrachtenwet⁵¹.

De aangekochte levensmiddelen per jaar overschrijden echter ruimschoots de 8.500 euro zonder btw en die aankopen gebeuren niet in het kader van overheidsopdrachtenprocedures. De vzw kiest haar leveranciers na een raadpleging op basis van de prijzen, maar doet vervolgens in het algemeen voor onbepaalde tijd een beroep op dezelfde leveranciers.

Antwoord van de minister van Mobiliteit

De minister kondigt aan dat uiterlijk op 1 januari 2018 een overheidsopdracht met percelen in werking zal treden voor de aankoop van de noodzakelijke voedingsmiddelen op jaarbasis.

4.2.5 Terbeschikkingstelling van personeel aan de vzw

In principe is het uitgesloten dat de Staat personeel ter beschikking stelt. Behalve in het kader van de uitzonderingen bepaald in de regelingen voor interne mobiliteit in het

⁴⁹ De vzw Sociale Dienst beschikt voor al haar activiteiten over 31 personeelsleden van de FOD Mobiliteit en Vervoer, waarvan er 17 worden ingezet bij de cateringdienst (14,3 VTE), terwijl de rest voor de andere taken van de vzw instaat.

⁵⁰ Artikel 2, 1^o, d), van de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006.

⁵¹ Zonder rekening te houden met de terbeschikkingstelling van personeel en de andere vermelde financieringsvormen dekt subsidie die rechtstreeks door de vzw wordt geïnd meer dan 50 % van haar omzetcijfer.

openbaar ambt⁵² en voor verlof voert een personeelslid zijn prestaties uit in het kader van de overheid waaraan het werd toegewezen na zijn aanwerving door Selor⁵³.

In 2016 werden 17 personeelsleden (14,3 VTE) ter beschikking gesteld van de vzw voor het beheer en de taken van het restaurant. Zoals in de andere onderzochte FOD's bereiden die personeelsleden ook de belegde broodjes, de koude schotels en de vergaderzalen voor.

De administratie heeft een niet-gepubliceerd ministerieel besluit van 27 februari 1976 voorgelegd, dat volgens haar deze terbeschikkingstelling rechtvaardigt. Het Rekenhof herinnert eraan dat het de koning toekomt het statuut van de rijksambtenaren te bepalen. Daarnaast wordt de terbeschikkingstelling niet financieel geregeld in het bovenvermeld ministerieel besluit en staat het besluit evenmin toe dat die terbeschikkingstelling gratis gebeurt. Bovendien is de personeelssterkte die voor het restaurant ter beschikking wordt gesteld, niet gebaseerd op een raming van de nodige resources; er bestaat geen specifiek personeelsplan voor de personeelsleden die ter beschikking worden gesteld van de vzw.

Antwoord van de minister van Mobiliteit

De minister kondigt aan dat het juridische kader voor het ter beschikking stellen van personeel van de FOD zal worden uitgeklaard.

4.2.6 Naleving van het zuinigheidsbeginsel

Op basis van de meegedeelde informatie kan het aantal volledige maaltijden dat dagelijks wordt geserveerd door elke VTE die het restaurant tewerkstelt, worden geraamd op 8,1 .

De klant betaalt tussen 3,3 en 5 euro per maaltijd. Volgens de berekeningen van het Rekenhof op basis van de verstrekte gegevens draagt de FOD Mobiliteit en Vervoer een kost van 16,25 euro per geserveerde warme maaltijd.

Het Rekenhof is van oordeel dat de dubbele boekhouding, apart van die van de vzw, die in het kader van het beheer van het restaurant wordt gevoerd, zou moeten worden aangewend in dienst van de kostenbeheersing en dat dus alle personeelskosten en tegemoetkomingen van de FOD in de schoonmaak, huur enz. erin moeten worden verwerkt. Momenteel beschikt noch de vzw Sociale Dienst noch de FOD Mobiliteit en Vervoer over een analyse van de globale kosten van het restaurant.

Antwoord van de minister van Mobiliteit

De vertegenwoordiger van de minister in de raad van bestuur zal de vzw opdragen het noodzakelijke aantal medewerkers te berekenen voor de catering.

4.2.7 Voordelen voor de werknemers van het restaurant

Het Rekenhof stelt overigens vast dat het personeel van de FOD Mobiliteit en Vervoer dat in het restaurant werkt, een premie krijgt die niet in het geldelijk statuut van het personeel is bepaald.

⁵² Artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 januari 2007 betreffende de mobiliteit van de statutaire ambtenaren in het federaal administratief openbaar ambt.

⁵³ Voor de problematiek van de terbeschikkingstelling is eveneens een wet opgesteld die op alle sectoren van toepassing is. De wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers bepaalt dat het verboden is "door hen in dienst genomen werknemers ter beschikking te stellen van derden die deze werknemers gebruiken en over hen enig gedeelte van gezag uitoefenen dat normaal aan de werkgever toekomt", met uitzondering van de "instructies die door de derde worden gegeven in de uitvoering van de overeenkomst die hem met de werkgever verbindt".

Die premie wordt door de vzw gestort en wordt gefinancierd met de winsten uit de restaurantactiviteit. Volgens de administratie werden in 2015 voor 11.755,00 euro premies betaald. Individueel gaat het om een premie met een maandelijks bedrag dat schommelt tussen 12,50 en 300 euro. Hij wordt aangevuld met een dagpremie van 2,50 euro voor de kassiers en van 7,50 euro voor het keukenpersoneel.

Het restaurantpersoneel krijgt gratis maaltijden. In 2015 kostte dat 4.149,70 euro aan de vzw.

Die voordelen worden rechtstreeks door de vzw betaald op basis van de “winsten” van het restaurant, die worden bepaald op grond van een partieel beeld van de werkelijke kosten.

Antwoord van de minister van Mobiliteit

De vertegenwoordiger van de minister in de raad van bestuur zal de vzw opdragen dat premiesysteem af te schaffen.

4.2.8 Door de FOD gedrukte “maaltijdcheques”

De FOD Mobiliteit en Vervoer verleent ook op andere manieren een tegemoetkoming in de maaltijdkosten van het personeel door de personeelsleden die zijn tewerkgesteld in Oostende toegang te verlenen tot een restaurant dat door Fedorest wordt beheerd en via de toekenning van maaltijdbonnen (“maaltijdcheques”) die door de FOD worden gedrukt. Ze hebben een waarde van drie euro per werkdag en worden toegekend aan de personeelsleden in de DIV-buitenposten. Die bonnen worden in een beperkte selectie van plaatselijke handelszaken aanvaard.

De FOD voldoet niet aan de voorwaarden om de fiscale voordelen te genieten die aan de maaltijdcheques zijn verbonden⁵⁴. Die maaltijdcheques voorzien bijvoorbeeld in geen enkele bijdrage van de werknemer en worden niet elektronisch uitgegeven door een erkende firma.

Antwoord van de minister van Mobiliteit

Er zal een nieuw systeem worden ingevoerd dat in overeenstemming is met de wetgeving.

4.3 Inschakeling van een commercieel bedrijf

4.3.1 Context en normen

De inschakeling van een commercieel bedrijf om de catering bij een overheidsdienst te organiseren wordt geregeld door het overheidsopdrachtenrecht.

Uit de resultaten van de enquête van het Rekenhof blijkt dat de FOD Economie en de ADBA die zijn opgericht bij de FOD Buitenlandse Zaken een beroep doen op een privédienstverlener om een cateringdienst te organiseren.

Bij de FOD Economie beheerde een sociale dienst die als vzw was georganiseerd vroeger de catering en maakte daarvoor gebruik van het personeel dat het departement ter beschikking stelde.

Aangezien de diensten van de FOD Economie in de Noordwijk werden gegroepeerd, ging de FOD op zoek naar andere cateringvormen. De Regie der Gebouwen concludeerde in een studie dat de cateringinfrastructuur van de federale overheid in de wijk te weinig capaciteit had. Er werd onderzocht of deze rechtstreeks door Fedorest kon worden uitgebaat, maar dat

⁵⁴ Artikel 38/1, § 2, van het wetboek van inkomstenbelastingen en artikel 19bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

was een dood spoor. Er werd uiteindelijk beslist de FOD Economie een mogelijke catering te laten organiseren.

In september 2010 werd een overheidsopdracht voor aanneming van diensten gesloten met de firma Prorest. Volgens de termen van die opdracht worden het keuken- en zaalpersoneel evenals de infrastructuur ter beschikking gesteld door de FOD. De dienstverlener fungeert als een intendant en doet de aankopen van levensmiddelen tegen een jaarlijkse vergoeding en de exploitatieontvangsten van het restaurant.

De ADBA die in 2015 werd opgericht om de restaurant- en kinderopvangactiviteiten van de FOD Buitenlandse Zaken te organiseren, heeft een commercieel bedrijf onder de arm genomen om een keukenchef en een assistent te leveren.

4.3.2 Structuur van de recurrente kosten

De volgende tabel geeft een overzicht van de structuur van de recurrente kosten die rechtstreeks ten laste van de twee FOD's vallen. De ontvangsten van het restaurant dienen om de levensmiddelen te betalen en de overschot gaat naar de handelsfirma.

Tabel 2 – Structuur van de recurrente kosten 2015 ten laste van de FOD Economie en de FOD Buitenlandse Zaken

	FOD Economie	FOD Buitenlandse Zaken
Personeelsuitgaven	442.000 (11 VTE)	517.998,06 (13,5 VTE)
Kosten van de overheidsopdracht	92.075,88	130.000
Aantal geserveerde maaltijden per jaar	120.000	55.350
Non food-prijs per maaltijd	4,45 euro	11,71 euro

Bron: gegevens van de administraties

4.3.3 Naleving van het zuinigheidsbeginsel

Uit het bestek opgesteld door de FOD Economie blijkt dat de FOD de werkingskosten wilde beheersen door te bepalen dat de dienstverlener maximum 25 personen mocht tewerkstellen die door de FOD werden betaald. Ten tijde van de offerteaanvraag beschikte de FOD over een reserve van 38 VTE die over de nodige competenties beschikten.

In het bestek werd de inschrijver eveneens gevraagd in te schatten hoeveel personeel hij nodig had om de opdracht uit te voeren. Prorest heeft zich in zijn offerte ertoe verbonden slechts achttien VTE tijdens het eerste jaar (opstartfase) in te zetten, en vanaf het tweede jaar (kruissnelheid) nog slechts twaalf personeelsleden, d.i. 42,6 maaltijden per VTE.

In 2016 stelde de cateringdienst elf door de FOD aangeworven personen tewerk en één persoon die door de opdrachtnemer werd bezoldigd.

Hoewel de FOD vóór de gunning van de opdracht niet nauwkeurig had bepaald hoeveel personeel zou moeten worden ingezet, heeft de samenwerking tussen de FOD en de medecontractant bijgedragen tot de beheersing van de personeelskosten en tot een bijzonder gunstige verhouding tussen het aantal geserveerde maaltijden en het aantal personeelsleden dat voor de catering wordt ingezet. De kostprijs per maaltijd voor de FOD is dus heel laag in verhouding tot de andere onderzochte diensten.

Los van de bepalingen over de verkoopprijs van de maaltijden, is er echter niets bepaald voor de exploitatiewinst die de dienstverlener kan realiseren en is in geen enkele doorstorting van een deel van die winst aan de Staat voorzien.

4.3.4 Gunning van de opdracht

Het Rekenhof heeft de procedure onderzocht die de FOD Economie heeft gevolgd om de overheidsopdracht te gunnen⁵⁵. Het heeft gecontroleerd of de algemene offerteaanvraag die in 2010 werd uitgeschreven voor de exploitatie van de bedrijfskeuken van de FOD in overeenstemming was met de wettelijke en reglementaire bepalingen, en heeft daarbij de volgende vaststellingen gedaan.

4.3.4.1 Nazicht van het recht van toegang tot de opdracht

De deelname aan overheidsopdrachten wordt geregeld door bepalingen over het toegangsrecht die uitsluitingsgronden bevatten. Zelfs in geval van een impliciete verklaring op erewoord moet de aanbestedende overheid dus de toestand van de inschrijver die mogelijks de opdrachtnemer zal zijn, nagaan, vooraleer de selectie- of toewijzingsbeslissing te nemen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de documenten om te kunnen bewijzen dat er in hoofde van de opdrachtnemer geen uitsluitingsgronden zijn, ontbraken.

Het resultaat van een dergelijk nazicht kan er echter voor zorgen dat de betrokken opdrachtnemer wordt uitgesloten. Naast de niet-naleving van de wettelijke bepalingen kan de toewijzing van de opdracht aan een aannemer die niet in orde is met zijn fiscale verplichtingen eveneens implicaties hebben in termen van hoofdelijke aansprakelijkheid ten laste van de aanbestedende overheid⁵⁶.

4.3.4.2 Verlengingen van de opdracht

De documenten van de opdracht voorzagen in een looptijd van drie jaar met stilzwijgende jaarlijkse verlenging. Enerzijds was stilzwijgende verlenging niet toegelaten⁵⁷. Anderzijds zijn de drie jaren momenteel verstreken zonder dat een nieuw beroep op mededinging werd gedaan.

Antwoord van de administratie

De FOD Economie kondigt aan dat er in oktober 2016 een lastenboek werd gepubliceerd om een nieuwe overheidsopdracht te lanceren in 2017.

4.3.4.3 Analyse van de regelmatigheid van de offertes

De aanbestedende overheid moet de regelmatigheid van de ingediende offertes analyseren vooraleer de offertes te evalueren en te vergelijken met het oog op de toewijzing van de opdracht⁵⁸.

⁵⁵ Het heeft daarentegen de toestand bij de FOD Buitenlandse Zaken niet kunnen onderzoeken omdat die FOD laattijdig had geantwoord op zijn vragenlijst voor de enquête.

⁵⁶ De administratie zou als opdrachtgever hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het betalen van bepaalde fiscale schulden van de opdrachtnemer via een mechanisme van subsidiaire hoofdelijke aansprakelijkheid.

⁵⁷ De verlenging bestaat erin de opdracht onder dezelfde voorwaarden te vernieuwen, wat niet leidt tot een nieuwe gunningsprocedure en geen onderhandelingsmogelijkheid biedt. Krachtens de wet van 24 december 1993 was enkel de herhaling van soortgelijke diensten op basis van artikel 17, § 2, 2°, b, van de wet van 24 december 1993 toegelaten. Deze vereist de gunning van een nieuwe opdracht met de aannemer die de eerste opdracht kreeg, en biedt de twee partijen de mogelijkheid te onderhandelen mits de inachtneming van verschillende voorwaarden en een (nieuwe) gemotiveerde beslissing voor elke herhaling. Aan deze vereisten is in casu niet voldaan.

⁵⁸ Artikel 110, § 2, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken.

Ondanks de in het bestek vermelde verplichting om een HACCP-handleiding⁵⁹ te bezorgen, is die handleiding echter niet in de offerte van de opdrachtnemer opgenomen. Na navraag heeft de administratie een document van 2012 bezorgd, dat dus dateert van na de toewijzing. Door die onregelmatigheid en de omvang ervan had die offerte moeten worden geweerd of worden behouden mits een formele motivering. Die ontbreekt echter in de overgezonden gemotiveerde beslissing.

4.3.4.4 Stellen van de borgtocht

Afgezien van bepaalde uitzonderingen moet een borgtocht worden gesteld binnen dertig kalenderdagen na de dag waarop de opdracht wordt gesloten, als het geraamde bedrag ervan gelijk is aan of hoger dan 22.000 euro zonder btw⁶⁰.

In het onderzochte geval kon de FOD niet bewijzen dat de vereiste borgtocht werd gesteld en lijkt hij geen gebruik te hebben gemaakt van de verplichting om de in de regelgeving bepaalde boetes of maatregelen toe te passen ingeval geen borgtocht wordt gestort⁶¹.

Het Rekenhof herinnert eraan dat elke afwijking van de verplichte borgstelling gekoppeld moet zijn aan de specifieke vereisten van de opdracht en uitdrukkelijk in het bestek moeten worden gemotiveerd⁶².

4.3.4.5 Concurrentieel voordeel van de aannemer

De firma Facilicom die voorafgaandelijk aan de opdracht de studie heeft uitgevoerd om de verschillende scenario's voor het beheer van de keukens, restaurants en cafetaria's van de FOD Economie te analyseren, is de moedermaatschappij van de inschrijver Prorest, die de opdracht heeft binnengehaald.

Op het eerste gezicht kan niet worden aangetoond dat de bepalingen in verband met het toegangsverbod tot bepaalde opdrachten⁶³ werden geschonden omdat de voorstudie ter beschikking werd gesteld in de documenten van de opdracht. De opdrachtnemer zou echter een belangrijk concurrentieel voordeel kunnen hebben gehad. De andere ondernemingen die belangstelling hadden betoond door deel te nemen aan de vraag-en-antwoord-sessie, hebben immers uiteindelijk geen offerte ingediend. Bovendien kregen de inschrijvers slechts een termijn van 38 dagen om hun offerte in te dienen, d.i. nauwelijks meer dan het strikte reglementaire minimum (36 dagen) zonder dat de verplichting om die termijn

⁵⁹ *Hazard Analysis Critical Control Point*, methode en principes voor het beheer van de voedselveiligheid.

⁶⁰ Artikel 3 van het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken.

⁶¹ Met toepassing van artikel 6 van de algemene aannemingsvoorwaarden die als bijlage zijn opgenomen bij het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken moet de aanbestedende overheid een straf van 0,02 % van de oorspronkelijke aannemingsom per dag vertraging toepassen, (waarbij de volledige straf niet hoger mag zijn dan 2 % van de oorspronkelijke aannemingsom). De aanbestedende overheid kan overgaan tot een borgstelling van ambtswege via afhoudingen van de op de beschouwde opdracht verschuldigde bedragen of maatregelen van ambtswege toepassen wanneer de aannemer na ingebrekestelling het bewijs van de borgstelling niet kan overleggen binnen een laatste termijn van vijftien dagen vanaf de verzendingsdatum van het aangetekend schrijven. In het geval van afhoudingen wordt een straf opgelegd ten belope van 2 % van het oorspronkelijke bedrag van de opdracht.

⁶² Artikel 3, § 1, 2^e lid, van het bovenvermeld koninklijk besluit van 26 september 1996.

⁶³ Artikel 78 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 dat overeenstemt met het huidige artikel 64 van het koninklijk besluit van 15 juli 2011 en dat bepaalt dat de toegang tot de gunningsprocedure van een opdracht moet worden geweigerd aan een kandidaat of inschrijver als die belast werd met het onderzoek, de proeven, de studie of de ontwikkeling van die opdracht, indien die persoon wegens die verrichtingen een voordeel geniet dat van die aard is dat het de normale spelregels van de mededinging vervalst.

dienovereenkomstig te verlengen, lijkt te zijn nageleefd⁶⁴. Enkel de firma Prorest kon een offerte indienen.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek van de andere cateringformules dan Fedorest leidt tot de volgende conclusies.

Ten eerste stelt het Rekenhof vast dat de kosten bij twee van de drie bestudeerde beheersformules onvoldoende onder controle worden gehouden.

Rekening houdende met het doorslaggevend gewicht van de personeelskosten in de maaltijdskosten moet bijzondere aandacht worden besteed aan de verhouding tussen het aantal geserveerde maaltijden en het aantal voor catering ingezette VTE.

Het Rekenhof beveelt de FOD's die catering organiseren, aan te bepalen hoeveel personeel voor die functie nodig is en de vervangingen te beperken tot dat aantal bereikt is. Indien de kosten desondanks hoog blijven, onder meer doordat het aantal restaurantbezoekers laag ligt, moet de mogelijkheid worden overwogen om eetgelegenheden te bieden door toegang tot een ander restaurant of moet een andere mogelijkheid worden bekeken.

Ten tweede kan men in de andere beheersformules dan Fedorest niet gemakkelijk de totale cateringkosten bepalen die door de Staat worden gedragen, met inbegrip van de investeringen, personeelsuitgaven, huurgelden en kosten. De uiteenlopende organisatievormen en praktijken naargelang de FOD's dragen bij tot die budgettaire ondoorzichtigheid.

Het Rekenhof beveelt aan ervoor te zorgen dat alle middelen die de verschillende FOD's besteden aan catering, kunnen worden geïdentificeerd. Er zou moeten worden overwogen specifieke basisallocaties op te richten, begrotingsverantwoordingen uit te werken of een performante analytische boekhouding in te voeren.

Wanneer een beroep wordt gedaan op een vzw, beveelt het Rekenhof aan deze voldoende te controleren en ervoor te zorgen dat men als werkgever wordt vertegenwoordigd in de raad van bestuur ervan.

Het Rekenhof stelt ten derde vast dat men bij de onderzochte beheersformules de regelgeving inzake overheidsopdrachten onvoldoende naleeft en er onvoldoende van op de hoogte is, in het bijzonder voor de aankoop van levensmiddelen.

Bij de onderzochte FOD's worden de behoeften in het algemeen gedekt door aankopen via gewone aanvaarde factuur. Als er mededinging is, is deze niet geformaliseerd.

Het Rekenhof beveelt aan overheidsopdrachten overeenkomstig de regelgeving te gunnen. Flexibiliteit kan worden bewerkstelligd door een beroep te doen op raamovereenkomsten met verschillende leveranciers.

Het Rekenhof stelt ten vierde een aantal onwettelijke praktijken vast die moeten worden stopgezet:

⁶⁴ Artikel 67, 1ste lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996: "Indien de offertes slechts na raadpleging van een omvangrijke documentatie of na een plaatsbezoek, of na inzage ter plaatse van de bij het bestek behorende documenten kunnen worden opgemaakt, dienen de termijnen bepaald in de artikelen 64 en 66, § 3, dienovereenkomstig te worden verlengd".

- het hanteren van een virtueel fonds als thesaurierekening van een restaurant;
- de gratis terbeschikkingstelling van overheidspersoneel;
- het betalen van een aanvullende vergoeding via openbare gelden die door een vzw worden beheerd;
- de praktijk die erin bestaat aan bepaalde personeelscategorieën een “maaltijdcheque” toe te kennen en die niet overeenstemt met de geldende regelgeving, zowel op sociaal als fiscaal vlak.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusie en aanbevelingen

Nagenoeg 26 % van het personeel van de federale overheidsdiensten bezoekt regelmatig de restaurants die door die overheidsdiensten worden beheerd. Deze catering vertegenwoordigt ongeveer 13.500 maaltijden per dag, voor een jaarlijks bedrag gedragen door de Staat van naar schatting nagenoeg 38 miljoen euro.

De oprichting van Fedorest in 2008 moest zorgen voor meer samenhang in het cateringaanbod en voor een zuiniger beheer van de restaurants die ter beschikking staan van de personeelsleden van het hele federaal openbaar ambt.

Omdat deze catering niet bij alle overheidsdiensten werd georganiseerd, zijn de doelstellingen van deze hervorming beperkt gebleven tot de FOD Financiën. Bovendien zorgt het beleid van rechtstreekse of onrechtstreekse subsidiëring, dat samenhangt met het gebrek aan enig tariefbeleid, voor een ongelijke behandeling van personeelsleden van de overheidsdiensten, zelfs binnen eenzelfde departement. De overheidsdiensten en besturen, andere dan de FOD Financiën, waarvan de personeelsleden de restaurants van Fedorest mogen gebruiken, dragen niet bij tot de financiering van zijn activiteiten.

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat er geen enkele algemene of specifieke doelstelling inzake catering bestaat, noch in termen van aanbod, prijs, dieetkwaliteit, noch inzake afvalbeheer. Er is geen enkele onafhankelijke evaluatie gebeurd van die aspecten.

Bij gebrek aan oriëntatie kan de huidige organisatiewijze geen garanties bieden op billijkheid, een professionele aanpak, kwaliteit of kostenbeheersing.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat er een groot verschil bestaat in de kosten van de catering tussen de verschillende cateringdiensten, voor zover alle componenten ervan kunnen worden geïdentificeerd. De rekeningen van de cateringdiensten hebben immers slechts betrekking op enkele kostenelementen: de structuuruitgaven, de energie-uitgaven en de personeelskosten o.a. zijn niet opgenomen bij de lasten. De Staat heeft dus onvoldoende zicht op de doeltreffendheid van de ingezette middelen.

Aangezien er geen omkaderingsnormen zijn, kan bovendien onmogelijk worden geëvalueerd of de personeelssterkte is aangepast aan het aantal geserveerde maaltijden. De norm van twintig maaltijden per voltijds equivalent (VTE) die door Fedorest werd meegedeeld, is niet gedocumenteerd. Het onderzoek van het Rekenhof toont echter aan dat er teveel personeel is voor het aantal geserveerde maaltijden.

Het Rekenhof merkt nog op dat de gemiddelde kost van een maaltijd zonder de levensmiddelen bij Fedorest (13,99 euro) twee maal hoger is dan de maximum tussenkomst van de werkgever in de maaltijdcheques (momenteel 6,91 euro).

Het Rekenhof heeft tot slot opgemerkt dat bij gebrek aan een geconsolideerd en geprogrammeerd beheer van de bevoorrading en van een vooruitraming van de levensmiddelenbehoeften, de bevoorrading enkel gebeurt op basis van overheidsopdrachten gesloten via gewone facturen.

Het Rekenhof beveelt aan:

- te zorgen voor coördinatie tussen de federale overheidsdiensten en de instellingen die ervan afhankelijk zijn om een coherent beleid inzake catering te definiëren voor de personeelsleden van de federale overheidsdiensten;
- boekhoudinstrumenten uit te werken om de werkelijke cateringkosten te kunnen definiëren en een coherent tariefbeleid op te stellen;
- oriëntaties te definiëren die zijn aangepast aan de manier waarop de restaurants worden beheerd, om te evalueren welke middelen nodig zijn, en meer bepaald het noodzakelijke personeel;
- richtlijnen op te stellen inzake bevoorrading, vereisten op dieetvlak, en specifieke vereisten in de overheidsopdrachten te definiëren om het mogelijk te maken die oriëntaties toe te passen;
- het aankoopbeleid te herzien door opdrachten met percelen toe te kennen met naleving van de bepalingen inzake overheidsopdrachten.

HOOFDSTUK 6

Tabel van de aanbevelingen

Aanbeveling		Wie	Waar terug te vinden in het verslag
Algemene aanbevelingen			
1	Een normenkader invoeren dat de toegang tot catering of een gelijkwaardig voordeel organiseert.	Minister belast met Ambtenarenzaken	
2	De praktijken in verband met de naleving van de gezondheidsvoorschriften en het afvalbeheer documenteren.	Restaurantbeheerders	
3	De kosten van een maaltijd voor de overheidsfinanciën beperken door een omkadering van de uitgaven.	FOD Personeel en Organisatie	2.4
4	De organisatie van de catering transversaal evalueren en beslissingen nemen op het niveau van de hele federale overheid.		
5	Zorgen voor coördinatie tussen de federale overheidsdiensten en de instellingen die ervan afhangen om een coherent beleid inzake catering definiëren ten voordele van de personeelsleden van de federale overheidsdiensten.		2.1
6	Boekhoudinstrumenten uitwerken om de werkelijke cateringkosten te kunnen definiëren en een coherent tariefbeleid opstellen.	Minister belast met Ambtenarenzaken	2.3
7	Oriëntaties definiëren om te evalueren hoeveel middelen nodig zijn, onder meer het noodzakelijke personeel, aangepast aan de beheerswijze van de restaurants.		2.3
8	Richtlijnen opstellen inzake bevoorrading, vereisten op dieetvlak, en specifieke vereisten in de overheidsopdrachten definiëren om het mogelijk te maken die oriëntaties toe te passen.		2.2
Aanbevelingen i.v.m. Fedorest			
9	Het niveau van het personeelsbestand in de diensten van Fedorest evalueren op basis van een behoefteanalyse die rekening houdt met de mogelijkheden tot samenwerking met de FOD Financiën en het beroep op mobiliteit van het personeel.		3.5.1
10	Het mandaat van leidend ambtenaar van Fedorest toewijzen om het beheer ervan te verbeteren.		
11	Zo snel mogelijk het nieuwe kassasysteem invoeren om de toegang tot de restaurants voor de personeelsleden van andere FOD's te controleren.	Beheerscomité van Fedorest	
12	De bijdrage van de andere overheidsdiensten tot de dotatie van Fedorest doorvoeren door een realistische prijs per geserveerde maaltijd vast te leggen.		3.5.2
13	Bepalen welke personeelssterkte nodig is rekening houdend met de opties inzake centralisatie van de productie van de restaurants.		3.2.2.1

	Aanbeveling	Wie	Waar terug te vinden in het verslag
14	De variatie van de productieprijzen tussen de restaurants van Fedorest verminderen.		3.2.2.2
15	Het aankoopbeleid hervormen door de gunning van opdrachten met percelen, met naleving van de bepalingen inzake overheidsopdrachten.		3.4.4
16	Zorgen dat de bedrijfswinst kan worden gebruikt voor de werkingskosten (zonder de bezoldigingen) en niet enkel voor de aankoop van levensmiddelen.	Ministerraad	3.2.2.2
Aanbevelingen i.v.m. de andere beheersformules			
17	Berekenen hoeveel personeel de restaurants nodig hebben om het personeelsbestand te kunnen aanpassen.		4.3.3
18	De mogelijkheid evalueren om het restaurant van de FOD te vervangen door toegang tot andere restaurants.		
19	Alle middelen die de FOD's inzetten voor catering identificeren door de oprichting van specifieke basisallocaties, de ontwikkeling van verantwoordingen in de begroting en de invoering van een performante analytische boekhouding.	Alle FOD's	4.4
20	De overheidsopdrachtenregelgeving naleven.		4.2.4 en 4.3.4
21	Bij de FOD Binnenlandse Zaken komaf maken met het gebruik van virtuele fondsen die niet in de wet zijn opgenomen.	FOD Binnenlandse Zaken	4.1.2.1
22	De middelen van de FOD uitbreiden om de vzw die instaat voor de catering te controleren.		4.2.2
23	Een boekhouding voeren die alle tegemoetkomingen van de FOD aan deze vzw tot uiting brengt.	FOD Mobiliteit en Vervoer	4.4
24	Komaf maken met het gratis ter beschikking stellen van personeel zonder juridisch kader.		4.2.5
25	De aanvullende bezoldiging van de restaurantmedewerkers een halt toeroepen.		4.2.7
26	De cateringopdracht die werd toegekend aan de handelsonderneming in overeenstemming brengen met de overheidsopdrachtenregelgeving.	FOD Economie	4.3.4.5

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in het Frans.
Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en français.



WETTELIJK DEPOT
D/2017/1128/30

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be