



Rekenhof



Overheidsopdrachten en andere rechtmatigheidsonderzoeken in de federale administratie



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, november 2019



Rekenhof

Overheidsopdrachten en andere rechtmatigheidsonderzoeken in de federale administratie



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 20 november 2019

Overheidsopdrachten en andere rechtmatigheidsonderzoeken in de federale administratie

Het Rekenhof heeft de rechtmatigheid en de wettigheid onderzocht van een selectie overheidsopdrachten die werden gegund door de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD BOSA, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Regie der Gebouwen, de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, Fedris, de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen. Daarnaast analyseerde het Rekenhof het beheer van het bouwproject van het Forensisch Psychiatrisch Centrum in Gent door de Regie der Gebouwen en onderzocht het de overheidsopdrachten voor de digitalisering van het cultureel en wetenschappelijk patrimonium door de POD Wetenschapsbeleid en de federale wetenschappelijke instellingen. Tot slot controleerde het de uitgaven voor de huur van gebouwen bestemd voor de diplomatieke posten van de FOD Buitenlandse Zaken.

Het Rekenhof formuleert aanbevelingen die de federale departementen ertoe moeten aanzetten de overheidsopdrachtenwetgeving in acht te nemen en passende maatregelen te nemen om te garanderen dat de overheidsopdrachtendossiers doeltreffend worden opgevolgd.

De antwoorden van de betrokken departementen, instellingen en ministers zijn in dit verslag verwerkt.

DEEL I**Overheidsopdrachten gegund door de algemene administratie 13****FOD Kanselarij: rechtmatigheid van een selectie van overheidsopdrachten 15**

1	Context	15
2	Controledomein	15
3	Interne beheersing van de aankopen - opvolging eerdere aanbevelingen	15
4	Vaststellingen van het onderzoek	16
	4.1 Bekendmaking van de opdracht	16
	4.2 Formele motivering	16
	4.3 Voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën	17
	4.4 Informatieverplichting	17
	4.5 Uitvoering van de opdracht	18
5	Aanbevelingen	19
6	Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD en van de toezichthoudende minister	20

FOD BOSA: rechtmatigheid van consultancy-opdrachten in het kader van het FEDCOM-project 21

1	Context	21
2	Controledomein	21
3	Interne beheersing	21
4	Vaststellingen van het onderzoek	22
	4.1 Dossierbeheer	22
	4.2 Mededinging	22
	4.3 Informatieverplichting	23
	4.4 Uitvoering van de opdracht	24
5	Aanbevelingen	24
	5.1 Interne beheersing en fraudebestrijding	24
	5.2 Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten	25
6	Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD en van de toezichthoudende minister	25

FOD Volksgezondheid, FOD BOSA en FOD Buitenlandse Zaken: rechtmatig beheer van langlopende overheidsopdrachten 27

1	Context	27
2	Controledomein	27
3	Vaststellingen van het onderzoek	28
	3.1 Dossierbeheer	28
	3.2 Mededinging en looptijd van de overeenkomsten	28
	3.3 Motiveringsverplichting	30
	3.4 Informatieverplichting	30
	3.5 Verwijzing naar de verkeerde regelgeving	31
	3.6 Uitvoering van de opdracht	31

4	Aanbevelingen	33
5	Antwoorden van de voorzitters van het directiecomité van de FOD's en van de toezichthoudende ministers	33
DEEL II		
	Overheidsopdrachten gegund door andere diensten	35
Regie der Gebouwen: bouw van het Forensisch Psychiatrisch Centrum te Gent		
1	Situering	37
2	Plaatsing van de verschillende opdrachten	37
2.1	Gunning van de studieopdracht	38
2.2	Gunning van de bouwopdracht	38
3	Wijzigingen aan de verschillende opdrachten	38
3.1	Wijzigingen aan en verrekeningen op de studieopdracht	39
3.2	Wijzigingen aan en verrekeningen op de bouwopdracht	39
4	Conclusies	41
5	Antwoord van de Regie en de toezichthoudende minister	41
RSZ en Fedris: rechtmatigheid van een selectie van overheidsopdrachten		
1	Context	43
2	Controledomein	43
3	Organisatie en beheersing van het aankoopproces	43
4	Vaststellingen van het onderzoek	44
4.1	Volledigheid van de bezorgde dossiers	44
4.2	Aankopen zonder (formele) overheidsopdrachtenprocedure	44
4.3	Gebruik van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument	44
4.4	Onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden	45
4.5	Kwalitatieve selectie	46
4.6	Aankondiging van gegunde opdracht	47
4.7	Overheidsopdrachten van beperkte waarde gesloten via aanvaarde factuur	48
5	Conclusie en aanbevelingen	48
6	Antwoorden van de leidend ambtenaren van de instellingen	50
FAVV en KBIN: rechtmatigheid van een selectie van overheidsopdrachten		
1	Context	51
2	Controledomein	51
3	Organisatie en beheersing van het aankoopproces	51
4	Vaststellingen van het onderzoek	52
4.1	Plaatsing van een overheidsopdracht	52
4.2	Onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden	52
4.3	Kwalitatieve selectie	53
4.4	Opmaak van een gemotiveerde beslissing	54
4.5	Aankondiging van gegunde opdracht	54
4.6	Overheidsopdrachten van beperkte waarde gesloten via aanvaarde factuur	54

5	Conclusie en aanbevelingen	55
6	Antwoorden van de leidend ambtenaren van de instellingen	57
HVW: interne beheersing van de aankoopprocedures en de overheidsopdrachten		59
1	Context	59
1.1	Reikwijdte van de audit en auditmethode	59
1.2	Budgettair belang van de overheidsopdrachten	60
2	Vaststellingen	60
2.1	Interne beheersing van het aankoopproces	60
2.2	Naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving	62
3	Conclusie en aanbevelingen	64
3.1	Interne beheersing van het aankoopproces	64
3.2	Naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving	65
4	Antwoorden van de HVW en van de minister	66
Belspo: digitalisering van het cultureel en wetenschappelijk erfgoed – lessen voor de toekomstige overheidsopdrachten		67
1	Context	67
1.1	Voorwerp van de audit	67
1.2	Onderzoeksmethode	67
2	Opdrachten geplaatst door Belspo voor Digit 03	67
2.1	Vorbereiding en plaatsing van de opdrachten	68
2.2	Uitvoering van de opdrachten	73
3	Conclusies en aanbevelingen	76
4	Antwoorden van de instellingen en van de minister	79
Federale Wetenschappelijke Instellingen en Koninklijk Belgisch Filmarchief: optimalisatie van de overheidsopdrachten en de aankoopprocedures		81
1	Context	81
1.1	Voorwerp van de audit	81
1.2	Onderzoeksmethode	81
2	Naleving van de wetgeving	82
3	Interne beheersing en organisatie van het aankoopproces	83
4	Steun van Belspo aan de FWI'S	84
5	Conclusies en aanbevelingen	86
6	Antwoorden van de instellingen en van de minister	87
DEEL III		
Ander rechtmatigheidsonderzoek		89
FOD Buitenlandse Zaken: rechtmatigheid van de uitgaven voor de huur van onroerende goederen voor de diplomatieke posten		91
1	Context	91
2	Controledomein	91
3	Verloop van het onderzoek	91
4	Vaststellingen van het onderzoek	92
4.1	Verouderde instructies	92

4.2	Volledigheid van de verantwoordingsdossiers	92
4.3	Voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën	92
4.4	Opvolging van de huurovereenkomsten	93
4.5	Budgettaire aanrekening van de uitgaven voor de huur van onroerende goederen	93
4.6	Correctheid van de verschuldigde bedragen	94
5	Aanbevelingen	95
6	Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD en van de toezichthoudende minister	96
DEEL IV		
	Transversale aanbevelingen	97

Overheidsopdrachten gegund door de algemene administratie

DEEL



FOD Kanselarij: rechtmatigheid van een selectie van overheidsopdrachten

1 Context

Het Rekenhof heeft een selectie van overheidsopdrachten onderzocht die de FOD Kanselarij van de Eerste Minister (FOD Kanselarij) in 2017 en tijdens het eerste semester van 2018 plaatste. Hierbij ging het na of de FOD Kanselarij de overheidsopdrachten rechtmatig en overeenkomstig de regelgeving plaatste en uitvoerde. Het onderzoek ook welke maatregelen de FOD Kanselarij trof om tegemoet te komen aan eerdere aanbevelingen van het Rekenhof over de interne beheersing van de aankopen.

2 Controledomein

Het Rekenhof selecteerde 30 dossiers voor een totaalbedrag van 6.094.723,88 euro inclusief btw uit een totaal van 110 opdrachten voor een bedrag van afgerond 19,1 miljoen euro inclusief btw¹. Daarbij hield het voornamelijk rekening met het voorwerp, het bedrag en de gunningswijze van de opdrachten.

Voor het volledige begrotingsjaar 2018 nam de FOD Kanselarij ongeveer 150 kredietvastleggingen met betrekking tot overheidsopdrachten², voor een totaalbedrag van afgerond 27 miljoen euro. 80 % van die kredietvastleggingen betreft vooral overheidsopdrachten van diensten voor consultancy, informaticaondersteuning, opleidingen en informatiecampagnes van de Belgische overheid. De overheidsopdrachten van leveringen zijn voornamelijk bestemd voor uitgaven voor informatica, meubilair en het wagenpark.

3 Interne beheersing van de aankopen - opvolging eerdere aanbevelingen

In een audit van 2016³ ging het Rekenhof na in welke mate de FOD Kanselarij was tegemoetgekomen aan eerdere aanbevelingen van het Rekenhof naar aanleiding van zijn onderzoek “*Interne controle van de aankopen bij de FOD Kanselarij en de FOD Volksgezondheid*” van midden 2014⁴. Daaruit bleek dat een aantal aanbevelingen niet of slechts gedeeltelijk werden uitgevoerd.

1 Er werd enkel rekening gehouden met de opdrachten hoger dan 10.000 euro inclusief btw.

2 Het Rekenhof onderzocht enkel de kredietvastleggingen van méér dan 10.000 euro inclusief btw.

3 Rekenhof, *Overheidsopdrachten en interne controle bij de departementen van de algemene administratie*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juni 2017, p. 5-10, www.rekenhof.be.

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

Vijf van de zes aanbevelingen over de organisatie van de aankopen en de interne beheersing op de aankopen (oprichting van de Federale Interne Auditdienst, uitbouw van een elektronisch opvolgingssysteem, opmaak van een meerjarenplanning voor de aankopen en formalisering van de aankoopprocedures) zijn inmiddels uitgevoerd door de FOD Kanselarij of zijn in uitvoering bij de FOD Beleid en Ondersteuning (via het zgn. project *beCEPS*⁵). Eén aanbeveling werd niet uitgevoerd uit budgettaire overwegingen (een gecentraliseerd nazicht van alle overheidsopdrachten).

Drie van de vier aanbevelingen over het beheer van de aankoopprocedures werden uitgevoerd of zijn in uitvoering (formalisering van de onderhandelingen, opmaak van een procesverbaal van oplevering en uitbouw van een geïnformatiseerd beheersysteem via het bovenvermelde project *beCeps*), terwijl de eerste aanbeveling over het gebruik van een shortlist voor kleine, recurrente aankopen niet werd uitgevoerd, door een gebrek aan draagvlak bij de aankopers.

4 Vaststellingen van het onderzoek

De hierna volgende vaststellingen zijn gestructureerd volgens de chronologie van een aantal belangrijke stappen in de plaatsingsprocedure. Bij de vaststellingen wordt ook de bevoegde dienst vermeld, meer bepaald: de Algemene Directie Externe Communicatie (COMM EXT), de dienst Coördinatie en Juridische Zaken (JURID), de Stafdienst ICT (ICT), de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV), het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO) en het Centrum voor Cybersecurity België (CCB).

4.1 Bekendmaking van de opdracht

In één dossier van de DAV en twee dossiers van het CCB werd geen bewijs van verplichte Europese aankondiging teruggevonden, zodat de betrokken diensten niet konden aantonen deze opdrachten te hebben aangekondigd zoals voorgeschreven door de reglementering⁶. Een verhaalinstantie kan, in uitvoering van artikel 17, 1^o van de (gewijzigde) Rechtsbeschermingswet, deze opdrachten onverbindend verklaren op verzoek van elke belanghebbende.

4.2 Formele motivering

De motiveringsplicht van de aanbesteder in het kader van de plaatsingsprocedure wordt geregeld in de artikelen 4 t.e.m. 6 (voor overheidsopdrachten die de Europese drempels bereiken) en de artikelen 29 en 29/1 (voor overheidsopdrachten die de Europese drempels niet bereiken) van de (gewijzigde) Rechtsbeschermingswet⁷. Voor de administratieve overheden geldt daarnaast ook de formele motiveringsplicht van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

⁵ *Belgian Common Electronic Procurement Square*.

⁶ Artikelen 29, 31 en 32 van het koninklijk besluit plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren van 15 juli 2011 (hierna het KB Plaatsing 2011).

⁷ De wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies, zoals gewijzigd door de wet van 16 februari 2017 (hierna de gewijzigde Rechtsbeschermingswet).

Voorts moet, wanneer de overheid een beroep doet op de onderhandelingsprocedure, uit de formele motivering blijken dat de voorwaarden vervuld zijn om een beroep te mogen doen op deze procedure⁸.

Voor opdrachten waarvan de goed te keuren uitgave 85.000 euro exclusief btw niet overschrijdt, wordt de formele motiveringsplicht o.m. bevestigd in artikel 29, § 2, van de Rechtsbeschermingswet en artikel 29/1 van de (gewijzigde) Rechtsbeschermingswet⁹. Voor opdrachten waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 85.000 euro exclusief btw overschrijdt, wordt de formele motiveringsplicht bevestigd in de artikelen 4, 1^o, en 5, 2^o, van de (gewijzigde) Rechtsbeschermingswet¹⁰.

Voor opdrachten met een geraamde waarde lager dan 30.000 euro exclusief btw, oordeelde de Raad van State recent dat, ook al bepaalt artikel 29/1, § 7, van de gewijzigde Rechtsbeschermingswet, dat de §§ 1 tot 6 van deze bepaling niet van toepassing zijn op opdrachten tot 30.000 euro, de gunningsbeslissing van een dergelijke opdracht moet gebaseerd zijn op pertinente en aanvaardbare motieven en een formele motivering moet bevatten in overeenstemming met de vereisten van de wet van 29 juli 1991. Deze motivering moet bovendien des te preciezer zijn vermits opdrachten van beperkte waarde niet zijn onderworpen aan de regels van Titel II van de Overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016 en dit dus een grotere vrijheid voor de aanbesteders impliceert¹¹.

In drie dossiers van het CCB en COMM EXT, twee dossiers van ICT en telkens één dossier van JURID, FIDO en ICT/CCB was de verwijzing naar het relevante wetsartikel of de gemotiveerde beslissing niet terug te vinden¹².

4.3 Voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën

Overheidsopdrachten vergen, indien ze een bepaalde drempel overschrijden, het voorafgaandelijk advies van de Inspectie van Financiën¹³.

De FOD wees één dossier van JURID toe nog voor hij het gunningsdossier had voorgelegd aan de Inspectie van Financiën.

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

9 Artikel 29, § 2, van de Rechtsbeschermingswet en artikel 29/1, van de gewijzigde Rechtsbeschermingswet bepalen dat voor de opdrachten, waarvan de goed te keuren uitgave 85.000 euro niet overschrijdt, de aanbestedende overheid een gemotiveerde beslissing opstelt voor de gunning van de opdracht.

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

11 Raad van State, nr. 243.438, 18 januari 2019.

12 De bedragen van deze opdrachten liggen tussen afgerond 20.000 en 264.000 euro inclusief btw.

13 Artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

4.4 Informatieverplichting

Voor de opdrachten waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 85.000 euro exclusief btw overschrijdt, doet de aanbestedende overheid onmiddellijk na het nemen van de gemotiveerde gunningsbeslissing, kennisgeving van die gunningsbeslissing aan elke inschrijver van wie de offerte niet is gekozen en aan de gekozen inschrijver¹⁴.

Voor opdrachten waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 85.000 euro exclusief btw niet overschrijdt, moet de aanbestedende overheid onmiddellijk na het nemen van de gunningsbeslissing elke gekozen of niet-gekozen inschrijver schriftelijk informeren dat zijn offerte gekozen of niet gekozen werd, waarna deze binnen een termijn van dertig dagen om nadere toelichtingen kan verzoeken¹⁵.

Deze bepalingen moeten zorgen voor meer informatie over de plaatsing van de overheidsopdracht en de beroepsmogelijkheden verhogen.

In twee dossiers van de DAV en telkens één dossier van het CCB, COMM EXT en ICT/CCB leefden de FOD Kanselarij en de betrokken diensten deze informatieverplichtingen niet integraal na of was de naleving ervan onduidelijk door het ontbreken van een gedateerd document.

4.5 Uitvoering van de opdracht

4.5.1 Borgstelling

Een opdrachtnemer is, behalve in een aantal uitzonderingsgevallen¹⁶, steeds verplicht een borgtocht te stellen binnen dertig kalenderdagen volgend op de dag waarop de opdracht wordt gesloten, tenzij de opdrachtdocumenten in een langere termijn voorzien¹⁷. Deze borgtocht dient als onderpand voor het nakomen van de verplichtingen van de dienstverlener tot de opdracht volledig is uitgevoerd. Indien de aannemer in gebreke blijft bij de uitvoering van de opdracht, kan de aanbestedende overheid al dan niet gedeeltelijk aanspraak maken op de borgtocht.

In twee dossiers van de DAV kon het Rekenhof niet nagaan of de borgtocht werd gesteld binnen de termijn van 30 kalenderdagen, zoals bepaald in artikel 27, § 1, van het KB AUR.

In twee dossiers van de DAV en telkens één dossier van het CCB en COMM EXT stelde de medecontractant de borgtocht niet binnen de termijn van 30 kalenderdagen, zoals bepaald in artikel 27, § 1, van het KB AUR en het gewijzigde KB Uitvoering, zonder dat de betrokken diensten en de FOD Kanselarij deze in gebreke stelden, overeenkomstig artikel 29, eerste lid van het KB AUR en het gewijzigde KB Uitvoering. In één dossier van het CCB berekende de betrokken dienst een verkeerde, te hoge borgtocht.

¹⁴ Artikel 8, § 1, 3^o, van de Rechtsbeschermingswet en de gewijzigde Rechtsbeschermingswet.

¹⁵ Artikel 29, § 2, van de Rechtsbeschermingswet en artikel 29/1 van de gewijzigde Rechtsbeschermingswet.

¹⁶ Zie artikel 25, § 1, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten (hierna het KB AUR) en artikel 25, § 1, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 22 juni 2017 (hierna het gewijzigde KB Uitvoering).

¹⁷ Artikel 27 van het KB AUR en het gewijzigde KB Uitvoering.

4.5.2 *Verificatie- en betalingsverplichtingen*

Ingevolge de toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 2006¹⁸ vallen overheidsopdrachten van diensten onder de bepalingen van de artikelen 150 en 160 van het KB AUR. Ingevolge de toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 2016¹⁹ vallen overheidsopdrachten van diensten onder de bepalingen van de artikelen 156 en 160 van het gewijzigde KB Uitvoering. De laattijdige betaling van facturen geeft reglementair aanleiding tot de ambtshalve vereffening van verwijlintresten.

In een beperkt aantal dossiers, verspreid over de verschillende diensten en de FOD Kanselarij, stelde het Rekenhof vast dat de verificatietermijn niet was nageleefd of dat de verificatie zelfs plaatsvond voor de ontvangst van de factuur.

Tot slot werden in dossiers van de DAV, het CCB, JURID en COMM EXT meerdere facturen te laat betaald. De medecontractanten kregen, bij overschrijding van de betalingstermijn, echter geen verwijlintresten uitbetaald, hoewel die nochtans van rechtswege en zonder ingebrekestelling zijn verschuldigd²⁰.

4.5.3 *Voorafgaande vastlegging van de verbintenis*

De goedkeuring van de overeenkomsten voor werken, leveringen en diensten mag niet worden genotificeerd vooraleer deze overeenkomsten zijn aangerekend op de vastleggingskredieten²¹ om te vermijden dat de uit de overeenkomst voortvloeiende facturen niet kunnen worden betaald bij gebrek aan kredieten.

In één dossier van JURID en twee dossiers van de DAV ging de budgettaire vastlegging niet vooraf aan de notificatie en de uitvoering van de prestaties.

5 **Aanbevelingen**

Het onderzoek van het Rekenhof toont aan dat, hoewel de FOD Kanselarij en de betrokken diensten de overheidsopdrachtenregelgeving over het algemeen goed beheersen, er niettemin een aantal tekortkomingen zijn vastgesteld. Het Rekenhof formuleert derhalve een aantal opmerkingen om de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving te bevorderen.

Hoewel de meeste dossiers goed waren gestructureerd, ontbrak soms het bewijs van Europese aankondiging of de gemotiveerde beslissing. Het Rekenhof wijst erop dat opdrachten die niet op Europees niveau werden aangekondigd, op verzoek van elke belanghebbende door een verhaalinstantie onverbindend kunnen worden verklaard. Het beveelt de betrokken diensten en de FOD Kanselarij dan ook aan een volledig (elektronisch) exemplaar van de overheidsopdrachtendossiers bij te houden en steeds te verwijzen naar het relevante wetsartikel indien ze beroep doen op een onderhandelingsprocedure of bij opdrachten van beperkte waarde. Voorts moet de FOD Kanselarij systematisch de voorafgaande adviezen van de Inspectie van Financiën inwinnen.

¹⁸ Wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006.

¹⁹ Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

²⁰ Dit principe wordt uitdrukkelijk bevestigd in artikel 69 van het KB AUR en artikel 69 van het gewijzigde KB Uitvoering.

²¹ Artikel 24, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

De FOD Kanselarij en de betrokken diensten moeten strikter waken over de correcte naleving van de voorschriften over de informatieplicht en de relevante documenten telkens dateren, met het oog op de rechtszekerheid. Zij moeten ook aandacht schenken aan de tijdige borgstelling en de correcte berekening ervan en aan de naleving van de verificatie- en betalingstermijnen. Als de betalingstermijn niet is nageleefd, moeten de van rechtswege verschuldigde verwijlintresten worden betaald.

Tot slot moeten de FOD Kanselarij en de betrokken diensten erover waken dat steeds de benodigde kredieten worden vastgelegd voordat de opdracht wordt genotificeerd.

6 Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD en van de toezichthoudende minister

Het Rekenhof stuurde zijn ontwerpverslag op 22 mei 2019 aan de voorzitter van de FOD Kanselarij en aan de eerste minister. De voorzitter van het directiecomité antwoordde op 20 juni 2019. Haar antwoord werd verwerkt in het verslag.

De voorzitter antwoordt kennis genomen te hebben van de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof en bezorgde alsnog een deel van de ontbrekende documenten. Zo stuurde ze het voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën in een dossier van DAV en bepaalde data van kennisgevingen door, lichtte ze in een ander dossier van JURID toe dat de FOD Kanselarij pas na de ondertekening van de gunningsbeslissing door de eerste minister werd geïnformeerd. Ze deelde ook mee dat een verificatie voor de ontvangst van de factuur in de praktijk altijd mogelijk is en dat de software Fedcom en e-invoicing dergelijke situaties beheren via de *three way match*. Zij deelde tot slot mee dat bepaalde diensten van de FOD (m.n. het CCB, de DAV en FIDO) niet onder haar hiërarchie vallen en dat een kopie van het ontwerpverslag aan hen is gezonden.

Laatstgenoemde diensten en de toezichthoudende minister hebben niet geantwoord.

FOD BOSA: rechtmatigheid van consultancy-opdrachten in het kader van het FEDCOM-project

1 Context

Het Rekenhof heeft een selectie van overheidsopdrachten onderzocht die de FOD Beleid en Ondersteuning (hierna de FOD BOSA) heeft geplaatst voor consultancy-opdrachten in het kader van het FEDCOM-project²². Daarbij ging het na of de FOD BOSA de overheidsopdrachten rechtmatig plaatste en uitvoerde. Het onderzocht ook welke maatregelen de FOD trof voor de interne beheersing van zijn aankopen en om eventuele fraude en corruptie te bestrijden.

2 Controledomein

Het Rekenhof selecteerde op basis van de CODENVA-lijsten van 2014 tot en met 2017 19 van de 79 dossiers met betrekking tot het FEDCOM-project. De 19 geselecteerde dossiers vertegenwoordigden een bedrag van 11 miljoen euro op het totaal van 21,6 miljoen euro. Bij de keuze hield het Rekenhof voornamelijk rekening met het financieel belang van de verbintenis en de gunningswijze ervan.

Voor het volledige begrotingsjaar 2018 nam de FOD BOSA ongeveer 120 kredietvastleggingen voor overheidsopdrachten²³ voor een totaalbedrag van afgerond 13,5 miljoen euro. 67 % van het aantal vastleggingen was bestemd voor overheidsopdrachten van diensten voor consultancy, informaticaondersteuning of opleidingen. De overige vastleggingen waren voor overheidsopdrachten van leveringen en voornamelijk voor uitgaven voor informaticamateriaal, licenties en meubilair.

3 Interne beheersing

De FOD BOSA heeft maatregelen voor een degelijke interne beheersing van de gunning en uitvoering van de overheidsopdrachten uitgewerkt.

De FOD beschikt over een organisatiestructuur die bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten, maar kampt naar eigen zeggen, ook voor evaluatie en opvolging van de risico's bij de aankoopcyclus, met een tekort aan personeel. In FEDCOM zijn wel een aantal automatische controles ingebouwd.

²² Federale Comptabiliteit.

²³ Het Rekenhof onderzocht alleen de kredietvastleggingen van meer dan 10.000 euro inclusief btw.

De operationele dienst stelt in principe het technische gedeelte van een overheidsopdracht op. Het dienstencentrum Procurement van het Directoraat-Generaal Federale Accountant en Procurement gaat vervolgens na of de technische bepalingen in het bijzonder bestek overeenkomen met de aankoopbehoeften en de technische specificaties opgesteld door de operationele dienst. Dat begeleidt ook de aankoopprocedures bij de FOD, volgt die op en verleent ook inhoudelijke ondersteuning en advies.

De FOD BOSA maakt altijd gebruik van *e-Procurement* of van een aankondiging op zijn website, maar beschikt tot nu toe niet over een geïnformatiseerd systeem om de aankoopprocedures op te volgen. Het voormelde Directoraat-Generaal rolt momenteel het project “BeCeps” uit, een geïnformatiseerd systeem waarmee alle federale departementen het verloop van hun aankoopprocedures kunnen opvolgen. Voor de concrete uitvoering van zijn overheidsopdrachten (de facturatie, de vereiste goedkeuringen en de betalingen) verwijst de FOD naar de rapportering beschikbaar in FEDCOM.

Elke aankoopverantwoordelijke archiveert de dossiers voor zijn/haar Directoraat-Generaal. Bij de dossiercontrole stelde het Rekenhof echter vast dat de dossiers niet altijd volledig werden bijgehouden.

De FOD BOSA heeft het principe van functiescheiding in het aankoopproces geïntegreerd: de voorbereiding, de gunning en de vereffening van de overheidsopdrachten zijn in drie verschillende diensten ondergebracht.

De maatregelen die de FOD BOSA heeft getroffen tegen belangenvermenging, onverenigbaarheden en praktijken van fraude en corruptie zijn opgenomen in o.m. het ambtenarenstatuut en specifieke bepalingen in de arbeidsovereenkomsten van de contractuelen, een deontologische code, de evaluatie van de offertes door een jury, de formalisering van het aankoopproces en de opvolging van de dossiers door de aankoopverantwoordelijken.

4 Vaststellingen van het onderzoek

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

4.1 Dossierbeheer

Het Rekenhof merkt op dat in twee dossiers het bijna volledige gunningsdossier ontbrak. Daardoor kon het de oorspronkelijke gunning niet efficiënt en sluitend controleren.

4.2 Mededinging

Een eerste stap in de plaatsingsprocedure is het in mededinging stellen van de opdracht²⁴. Dat gebeurt door de voorafgaande aankondiging van de opdracht of, bij onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking, via de raadpleging van meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners.

²⁴ Artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

Ook moet de FOD BOSA, als hij tijdens de uitvoering van de opdracht omvangrijke bijkomende prestaties goedkeurt, nagaan of de oorspronkelijke mededingingsvoorwaarden niet fundamenteel zijn gewijzigd. Het economisch evenwicht van de overeenkomst kan immers aldus evolueren ten gunste van de dienstverlener op een manier die de oorspronkelijke voorwaarden van de opdracht niet beoogden, wat een inbreuk vormt op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging.

Tenslotte kan door een opdracht stelselmatig te verlengen een monopolie worden gecreëerd, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het principe van de mededinging. Een aanbestedende overheid kan zich immers niet voor een te lange tijd verbinden aan één bepaalde aannemer, leverancier of dienstverlener. Hoewel de redelijke duur van elke opdracht afhankelijk zal zijn van de concrete omstandigheden ervan, wordt een maximale looptijd van vier jaar in de meeste gevallen als redelijk beschouwd²⁵.

Het Rekenhof stelde in twee dossiers tekortkomingen vast.

In een eerste dossier werd de hoofdopdracht in 2007 gegund voor 16,44 miljoen euro²⁶. Via verschillende bijakten liep dit bedrag in 2012 op tot 24,07 miljoen euro. Drie bijakten uit 2013 brachten de totale opdracht op 24,6 miljoen euro, zijnde 50 procent meer dan de initiële kost. Het Rekenhof stelde bovendien vast dat in 2015 nog twee bijakten zijn gesloten voor een totaal bedrag van 0,25 miljoen euro: die moesten de periode tussen de meermaals verlengde hoofdopdracht en de in 2016 gestarte nieuwe overeenkomst overbruggen.

In een ander dossier heeft de FOD BOSA een monopolie aangehouden door een beroep te blijven doen op dezelfde juridische dienstverlener die hem zeven jaar geleden bij de toewijzing van de eerste Fedcomopdracht, advies had verstrekt. Een degelijke formele en materiële verantwoording van het beroep op deze monopoliesituatie was in het dossier evenwel niet beschikbaar.

4.3 Informatieverplichting

De aanbestedende overheid moet na de gunning van een opdracht waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 85.000 euro (exclusief btw) niet overschrijdt²⁷, de niet-geselecteerde en niet-gekozen kandidaten of inschrijvers informeren²⁸. Op basis daarvan kunnen zij bijkomende toelichting vragen. Deze bepaling beoogt zowel de informatie over de plaatsing van de overheidsopdracht als de beroepsmogelijkheden te verhogen.

In één dossier kon de FOD BOSA de kennisgevingen van gunning en van niet-selectie niet voorleggen.

²⁵ In artikel 37, § 2, van de Overheidsopdrachtenwet 2006 wordt deze termijn expliciet bevestigd: "Een opdracht kan bij sluiting één of meer verlengingen omvatten, overeenkomstig de in de opdrachtdocumenten bepaalde modaliteiten. De volledige looptijd, met inbegrip van de verlengingen, dient over het algemeen beperkt te blijven tot vier jaar na het sluiten van de opdracht." Een analoge bepaling werd opgenomen in artikel 57, § 2, van de Overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016.

²⁶ Bedragen inclusief btw.

²⁷ Deze drempel werd op 144.000 euro exclusief btw gebracht voor de overheidsopdrachten gepubliceerd vanaf 28 april 2018 en voor deze waarvoor vanaf deze datum de oproep voor het indienen van een offerte werd verzonden.

²⁸ Artikel 29, § 2, van de Rechtsbeschermingswet.

4.4 Uitvoering van de opdracht

4.4.1 Borgstelling²⁹

Een opdrachtnemer is, op een aantal uitzonderingsgevallen na³⁰, verplicht een borgtocht te stellen binnen dertig kalenderdagen volgend op de dag waarop de opdracht wordt gesloten, tenzij de opdrachtdocumenten een langere termijn voorschrijven³¹. Deze borgtocht dient als onderpand voor het nakomen van de verplichtingen van de aannemer tot de opdracht volledig is uitgevoerd. Als de aannemer in gebreke blijft, kan de aanbestedende overheid al dan niet gedeeltelijk aanspraak maken op de borgtocht.

In één dossier vond de FOD BOSA het bewijs van borgstelling niet terug. In twee andere dossiers werd de borgtocht niet gesteld binnen de termijn van 30 kalenderdagen vanaf de betekening van de opdracht³², zonder dat de medecontractanten in gebreke werden gesteld³³.

4.4.2 Naleving van de verificatie- en betalingsverplichtingen en verwijlintresten

Als de Overheidsopdrachtenwet 2006 van toepassing is, zijn bij overheidsopdrachten van diensten de artikelen 150, 156 en 160 van het KB AUR toepasselijk. De aanbestedende overheid beschikt over een termijn van dertig dagen voor de verificatie van de diensten, waarna de betalingstermijn van 30 dagen aanvangt.

In één dossier betaalde de FOD BOSA zes facturen met vertraging omdat de budgettaire vastlegging te laat werd genomen.

De medecontractant kreeg echter geen verwijlintresten (geraamd op ongeveer 11.000 euro) uitbetaald. Die zijn nochtans van rechtswege en zonder ingebrekestelling verschuldigd³⁴.

4.4.3 Regularisatie van prestaties

In twee dossiers namen de prestaties door de dienstverlener een aanvang vooraleer de bestellingen waren goedgekeurd en geplaatst.

5 Aanbevelingen

5.1 Interne beheersing en fraudebestrijding

Het aankoopproces van de FOD BOSA vindt plaats binnen een organisatiestructuur die weliswaar bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten, maar kampt met een gebrek aan personeel, ook voor de opvolging van de risico's rond de aankoopcyclus. Hoewel een beroep kan worden gedaan op het Directoraat-Generaal Federale Accountant en Procurement dat de aankoopprocedures bij de FOD begeleidt en opvolgt en inhoudelijke ondersteuning en advies verleent, beveelt het Rekenhof aan om voor deze opdrachten voldoende personeel ter beschikking te stellen.

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

³⁰ Artikel 25, § 1, van het KB AUR.

³¹ Artikel 27 van het KB AUR.

³² Artikel 27, § 1, van het KB AUR.

³³ Artikel 29, eerste lid van het KB AUR.

³⁴ Dit principe wordt uitdrukkelijk bevestigd in artikel 69 van het KB AUR.

De FOD beschikt momenteel niet over een daadwerkelijk geïnformatiseerd systeem om het verloop van de aankoopprocedures op te volgen. Hierin zal verandering komen wanneer het project *BeCeps* wordt ingevoerd.

Hoewel elke aankoopverantwoordelijke de dossiers voor zijn/haar Directoraat-Generaal archiveert, blijkt uit de dossiercontrole dat de dossiers niet altijd volledig zijn. Het Rekenhof beveelt daarom aan dat de FOD BOSA systematisch een volledig (elektronisch) exemplaar van de dossiers bewaart, om aldus de interne beheersing en de externe controle te versterken.

5.2 **Rechtmatigheid van de overheidsopdrachten**

Hoewel de meeste gecontroleerde dossiers goed waren gestructureerd, ontbrak in twee dossiers het gunningsdossier. Het onderzoek toont aan dat de FOD BOSA de overheidsopdrachtenregelgeving goed beheerst en ernaar streeft die zo goed mogelijk na te leven. Niettemin formuleert het Rekenhof een aantal opmerkingen, om het beheer van de overheidsopdrachten verder te optimaliseren.

De FOD BOSA moet tijdens de uitvoering van de opdracht vermijden bijkomende prestaties goed te keuren die een dusdanige omvang aannemen dat de vraag rijst of de oorspronkelijke mededingingsvoorwaarden niet fundamenteel worden gewijzigd. Hij moet voorkomen een monopolie aan te houden door een langdurig beroep te doen op eenzelfde dienstverlener. Een dergelijk beroep op een monopoliesituatie vereist bovendien een degelijke formele en materiële verantwoording.

De FOD BOSA moet ook strikter waken over de correcte naleving van de voorschriften inzake de informatieplicht, de tijdige borgstelling en de betalingstermijnen. Als hij de betalingstermijn niet naleeft, moet hij de van rechtswege verschuldigde verwijlinteressen betalen.

Tot slot moet de FOD vermijden dat dienstverleners prestaties leveren alvorens een opdracht wordt geplaatst, een bestelbon voor deze prestaties is getekend en de nodige kredieten werden uitgetrokken.

6 **Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD en van de toezichthoudende minister**

Het Rekenhof stuurde zijn ontwerpverslag op 22 mei 2019 aan de FOD BOSA en aan de minister van Begroting en Ambtenarenzaken. De minister antwoordde op 3 juli 2019.

De minister antwoordt kennis te hebben genomen van de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof, met inbegrip van de maatregelen die de FOD BOSA al aan het Hof had meegedeeld, in het bijzonder wat de organisatie en de interne beheersing van het aankoopproces betreft.

Aansluitend op deze maatregelen bevestigt de minister dat de FOD volop bezig is met het invoeren van het platform *BeCeps* om het aankoopproces helemaal te digitaliseren. Daardoor zullen de aankoopdossiers beter en vooral meer gecentraliseerd kunnen worden ge-

archiveerd. Wat het personeel betreft, verduidelijkte de minister dat het dienstencentrum “Procurement” recent substantieel is versterkt en dat er nog bijkomende aanwervingen zullen plaatsvinden.

FOD Volksgezondheid, FOD BOSA en FOD Buitenlandse Zaken: rechtmatig beheer van langlopende overheidsopdrachten

1 Context

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar het rechtmatig beheer van langlopende overheidsopdrachten door de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna de FOD Volksgezondheid), de FOD Beleid en Ondersteuning (hierna de FOD BOSA) en de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (hierna de FOD Buitenlandse Zaken)³⁵.

Met langlopende overheidsopdrachten worden niet enkel de opdrachten bedoeld die op basis van de bepalingen van het bijzonder bestek als meerjarig worden beschouwd, maar ook de opdrachten die, hoewel oorspronkelijk als punctueel of voor een korte of bepaalde duur gesloten, achteraf om verschillende redenen één of meerdere malen, al dan niet stilzwijgend, werden verlengd.

2 Controledomein

Het Rekenhof selecteerde voor zijn onderzoek in totaal 85 dossiers bij de drie FOD's uit de door hen verstrekte overzichten van alle overheidsopdrachten die voor het begrotingsjaar 2017 als langlopend worden beschouwd³⁶. Bij zijn selectie hield het Rekenhof voornamelijk rekening met het voorwerp van de opdracht, de medecontractant, de raming voor 2017 en de effectieve contractuele of werkelijke looptijd van de overeenkomst.

Sommige opdrachten opgenomen in de overzichtslijsten werden echter door andere entiteiten gegund (zoals de Regie der Gebouwen, SMALS vzw of het FOR-CMS), waarbij de FOD's

³⁵ Het Rekenhof voerde in 2014 een gelijkaardig onderzoek uit bij de FOD's Binnenlandse Zaken, Justitie en Economie, KMO en Middenstand, zie 171^e *Boek van het Rekenhof*, Volume I, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, oktober 2014, p.319-323, www.rekenhof.be.

³⁶ 31 dossiers bij de FOD BOSA voor een totaal in 2017 vastgelegd bedrag van afgerond 674.000 euro inclusief btw; 29 dossiers bij de FOD Buitenlandse Zaken voor een totaal in 2017 vastgelegd bedrag van afgerond 13.345.000 euro inclusief btw en 25 dossiers bij de FOD Volksgezondheid voor een totaal in 2017 vastgelegd bedrag van afgerond 1.781.000 euro inclusief btw.

voornamelijk instonden voor de vereffening van de facturen. Voor deze dossiers onderzocht het Rekenhof de gunning niet en formuleerde het enkel vaststellingen over de uitvoering van de overheidsopdracht.

Het Rekenhof kon het totaalbedrag van de geselecteerde opdrachten niet met zekerheid bepalen, omdat niet alle historische gegevens beschikbaar bleken.

De hierna volgende vaststellingen volgen de chronologie van een aantal belangrijke stappen in de plaatsing van de overheidsopdrachten.

3 Vaststellingen van het onderzoek

3.1 Dossierbeheer

Het Rekenhof stelde vast dat in totaal 26 van de 85 onderzochte dossiers dermate onvolledig waren – ook na het herhaaldelijk opvragen van ontbrekende documenten – dat ze een sluitende externe controle van de oorspronkelijke gunningsprocedure onmogelijk maken.

Bij de FOD Volksgezondheid ontbrak in 8 van de 25 dossiers zowat het volledige gunningsdossier.

In 13 van de 31 bij de FOD BOSA geselecteerde dossiers ontbraken meerdere relevante documenten, zoals o.m. de prijsaanvraag of het bijzonder bestek, de offerte of overeenkomst, het proces-verbaal van opening der offertes, het gunningsverslag, de adviezen van de Inspectie van Financiën, de gemotiveerde beslissing, de kennisgevingen van niet-gunning, de facturen of zelfs het quasi volledige gunningsdossier.

In 4 van de 29 bij de FOD Buitenlandse Zaken onderzochte dossiers ontbrak het volledige gunningsdossier en in 1 dossier werden niet alle verlengingen van de oorspronkelijke opdracht voorgelegd.

3.2 Mededinging en looptijd van de overeenkomsten

Een eerste stap in de plaatsingsprocedure is het in mededinging stellen van de opdracht³⁷, via de voorafgaande aankondiging van de opdracht of, bij onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking, via de raadpleging van meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners.

Het rechtstreeks en zonder enige vorm van mededinging toewijzen van een overheidsopdracht houdt een ernstige miskening in van de fundamentele basisbeginselen van de

³⁷ Artikel 1, § 1, 1^o lid, van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (hierna de Overheidsopdrachtenwet 1993) bepaalt dat: "De overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in naam van de aanbestedende overheden bedoeld in artikel 4 worden gegund na mededinging, volgens de wijzen bepaald in titel II van dit boek, doch onder voorbehoud van wat in § 2 van dit artikel en in artikel 2 is voorzien". Artikel 5 van de Overheidsopdrachtenwet 2006 herneemt dit basisbeginsel: "De aanbestedende overheden behandelen de aannemers, de leveranciers en de dienstverleners op gelijke, niet-discriminerende en transparante wijze. De overheidsopdrachten worden gegund na mededinging, na verificatie van het toegangsrecht, kwalitatieve selectie en onderzoek van de offertes van de deelnemers, overeenkomstig één van de in hoofdstuk IV bepaalde gunningsprocedures." Ook artikelen 4 en 5 van de Overheidsopdrachtenwet 2016 voorzien in dit basisbeginsel.

overheidsopdrachtenregelgeving, met name non-discriminatie, gelijke behandeling en transparantie³⁸. Bovendien is er een duidelijke trend in de Belgische rechtspraak waarbij overeenkomsten die werden gesloten met miskening van de overheidsopdrachtenregelgeving, in de zin dat de mededinging en bijgevolg het gelijkheidsbeginsel werden miskend, strijdig worden geacht met de openbare orde en daarom absoluut nietig zijn³⁹. Deze opdrachten kunnen geen rechtsgevolgen meer teweeg brengen.

Voorts impliceert het principe van de mededinging ook dat een aanbestedende overheid zich niet voor een te lange tijd kan verbinden aan een bepaalde aannemer, leverancier of dienstverlener. Hoewel de redelijke duur van elke opdracht afhankelijk zal zijn van de concrete omstandigheden van de betrokken opdracht, wordt een maximale looptijd van vier jaar in de meeste gevallen als redelijk beschouwd⁴⁰. Afwijkingen op deze regel vergen een degelijke formele en materiële verantwoording.

Het Rekenhof stelde de volgende tekortkomingen vast:

FOD Volksgezondheid

In twee onderzochte dossiers werden overeenkomsten gesloten zonder enige mededinging en dus buiten de overheidsopdrachtenregelgeving om.

In vijftien dossiers overschreed de werkelijke looptijd van de opdracht ruimschoots de maximale looptijd van vier jaar, met een duur variërend van zes tot zelfs negentien jaar.

FOD BOSA

In vijf dossiers overschreed de werkelijke looptijd van de opdracht de maximale looptijd van vier jaar (variërend van vijf jaar tot zestien jaar) en was het in twee dossiers, bij gebrek aan documenten, zelfs niet mogelijk om de werkelijke looptijd van de overheidsopdrachten te bepalen.

FOD Buitenlandse Zaken

In één dossier werden afzonderlijke autoverzekeringsovereenkomsten gesloten zonder een beroep te doen op de mededinging.

In vier dossiers overschreed de werkelijke looptijd van de opdracht ruimschoots de maximale looptijd van vier jaar, met termijnen van zes tot zelfs 25 jaar.

³⁸ Zie voormeld artikel 5 van de Overheidsopdrachtenwet 2006 en artikel 4 van de Overheidsopdrachtenwet 2016. Artikel 18 van de Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014, betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG stelt als aanbestedingsbeginselen gelijkheid, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit voorop.

³⁹ Zie onder meer Rechtbank van Eerste Aanleg te Dendermonde, 18 december 2009, S. t./bvba Studiebureau V. (eindvonnis); Hof van Beroep te Brussel, 23 november 2011, gemeente Tubeke t./cvba R.; Hof van Beroep te Brussel, 28 december 2013, s.p.r.l. C. t./s.c.r.l. T.; Hof van Beroep te Gent, 14 februari 2014, NV J. t./vzw T.

⁴⁰ In artikel 37, § 2, van de Overheidsopdrachtenwet 2006 wordt deze termijn expliciet bevestigd: "Een opdracht kan bij sluiting één of meer verlengingen omvatten, overeenkomstig de in de opdrachtdocumenten bepaalde modaliteiten. De volledige looptijd, met inbegrip van de verlengingen, dient over het algemeen beperkt te blijven tot vier jaar na het sluiten van de opdracht." Deze termijn wordt opnieuw bevestigd in artikel 57, lid 2, van de Overheidsopdrachtenwet 2016.

Het betreft in alle FOD's voornamelijk onderhouds- en verzekeringscontracten, contracten voor vaste telefonie en het gebruik en de updates van licenties.

3.3 Motiveringsverplichting

De genomen gunningsbeslissing moet worden gemotiveerd, waarna de kandidaten en inschrijvers worden geïnformeerd. Wanneer de overheid een beroep doet op de onderhandelingsprocedure, moet uit de formele motivering ook blijken dat de voorwaarden vervuld zijn om een beroep te mogen doen op deze procedure⁴¹.

In één dossier van de FOD Volksgezondheid weken de verschillende deellovereenkomsten af van het bijzonder bestek, op het vlak van de modaliteiten inzake stilzwijgende verlenging en werd bovendien ten onrechte een beroep gedaan op artikel 17 § 2, 3°, b) van de Overheidsopdrachtenwet 1993 (bijkomende leveringen binnen de drie jaar na de oorspronkelijke gunning). In vier andere dossiers beriep de FOD zich op de technische specificiteit van artikel 17, § 2, 1°, f), van de Overheidsopdrachtenwet 1993, zonder voldoende aan te tonen dat de opdracht slechts door één dienstverlener kon worden uitgevoerd en dat er dus geen mededinging mogelijk was.

De FOD BOSA en de FOD Buitenlandse Zaken lieten elk in één dossier (met een bedrag van 38.000 euro inclusief btw voor de FOD BOSA en afgerond 3,5 miljoen euro inclusief btw bij de FOD Buitenlandse Zaken) na een (degelijk gemotiveerd) gunningsverslag en/of een gemotiveerde gunningsbeslissing op te maken of konden deze documenten niet terugvinden.

3.4 Informatieverplichting

3.4.1 Overheidsopdrachtenwet 1993

Voor opdrachten die onder de toepassing vallen van de Overheidsopdrachtenwet 1993 en waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 67.000 euro (exclusief btw) overschrijdt, bepaalt artikel 65/8, § 1, 3°, van die wet dat onmiddellijk na het nemen van de gunningsbeslissing, de aanbestedende overheid kennisgeving doet van de gemotiveerde beslissing aan de gekozen en de niet-gekozen inschrijvers. De niet-geselecteerde inschrijvers en deze die een onregelmatige offerte indienden, ontvangen een uittreksel van de gemotiveerde beslissing met de toepasselijke motieven.

Bij opdrachten waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 67.000 euro (exclusief btw) niet overschrijdt, moet de aanbestedende overheid onmiddellijk na het nemen van de gunningsbeslissing, elke kandidaat of inschrijver schriftelijk informeren dat hij niet werd geselecteerd of dat zijn offerte werd geweerd of niet-gekozen⁴², waarna deze binnen een termijn van dertig dagen om nadere toelichtingen kan verzoeken. Deze bepalingen beogen zowel de informatie over de plaatsing van de overheidsopdracht als de beroepsmogelijkheden te bevorderen.

⁴¹ OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., *De formele motivering van de bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 1999, p. 224-225. Zie ook VAN GARSSE, S., "Hoofdstuk VIII. Overheidsopdrachten", in OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A. (eds.), *De formele motivering van de bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 419-420.

⁴² Artikel 65/29 van de Overheidsopdrachtenwet 1993 juncto artikel 80, § 2, tweede lid, 2°, KB van 8 januari 1996.

In één dossier van de FOD Buitenlandse Zaken werd voor één van beide percelen niet aan deze informatieverplichting voldaan.

3.4.2 *Rechtsbeschermingswet*

Voor de opdrachten waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 85.000 euro (exclusief btw) overschrijdt, doet de aanbestedende overheid onmiddellijk na het nemen van de gemotiveerde gunningsbeslissing, kennisgeving van de gemotiveerde gunningsbeslissing aan elke inschrijver van wie de offerte niet is gekozen⁴³.

Voor opdrachten waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 85.000 euro (exclusief btw) niet overschrijdt, brengt de aanbestedende overheid onmiddellijk na het nemen van de gunningsbeslissing, elke inschrijver wiens offerte niet werd gekozen, op de hoogte van het feit dat zijn offerte niet werd gekozen⁴⁴.

De FOD BOSA en de FOD Buitenlandse Zaken lieten elk in één dossier na integraal te voldoen aan bovenvermelde informatieverplichtingen.

3.5 Verwijzing naar de verkeerde regelgeving

Krachtens het koninklijk besluit van 2 juni 2013⁴⁵ treedt de Overheidsopdrachtenwet 2006 in werking op 1 juli 2013 voor de overheidsopdrachten waarvoor vanaf die datum wordt uitgenodigd tot de indiening van een offerte. Indien er wordt verwezen naar oude, niet meer van toepassing zijnde overheidsopdrachtenregelgeving, is het voor de inschrijvers en de opdrachtnemers onduidelijk welke reglementering precies van toepassing is, bv. inzake de betalingsmodaliteiten.

De FOD Volksgezondheid verwees in twee dossiers ten onrechte naar de oude, niet meer van toepassing zijnde overheidsopdrachtenregelgeving. Bij de FOD BOSA gebeurde dat in één dossier.

3.6 Uitvoering van de opdracht

3.6.1 *Borgstelling*⁴⁶

Een opdrachtnemer is, behalve in een aantal uitzonderingsgevallen⁴⁷, steeds verplicht een borgtocht te stellen binnen de dertig kalenderdagen volgend op de dag waarop de opdracht wordt gesloten, tenzij de opdrachtdocumenten in een langere termijn voorzien⁴⁸. Deze borgtocht dient als onderpand om te verzekeren dat de aannemer zijn verplichtingen nakomt tot de opdracht volledig is uitgevoerd. Indien de aannemer in gebreke blijft, kan de aanbestedende overheid al dan niet gedeeltelijk aanspraak maken op de borgtocht.

⁴³ Artikel 8, § 1, 3°, van de Rechtsbeschermingswet.

⁴⁴ Artikel 29, § 2, van de Rechtsbeschermingswet.

⁴⁵ Koninklijk besluit van 2 juni 2013 tot bepaling van de inwerkingtreding van de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 en van de koninklijke uitvoeringsbesluiten ervan.

⁴⁶ De regels m.b.t. de borgtocht worden vermeld in de artikelen 5 tot en met 9 van de toenmalige Algemene Aannemingsvoorwaarden, gehecht in bijlage aan het koninklijk besluit van 26 september 1996 (hierna de AAV), respectievelijk artikelen 25 tot en met 29 van het KB AUR).

⁴⁷ Zie artikel 25, § 1, van het KB AUR.

⁴⁸ Artikel 27 van het KB AUR.

In twee dossiers geplaatst door de FOD Volksgezondheid werd nagelaten te herinneren aan het stellen van de borgtocht, hoewel dit in de kennisgeving en in het bestek was opgenomen, of werd in de brief van kennisgeving een borg gevraagd, maar werd deze brief nooit verstuurd.

In één dossier geplaatst door de FOD BOSA kon het bewijs van borgstelling niet worden teruggevonden. In twee dossiers werd de borgtocht niet gesteld binnen de termijn van 30 kalenderdagen, zoals bepaald in artikel 27, § 1, van het KB AUR, zonder dat de medecontractanten in gebreke werden gesteld overeenkomstig artikel 29, eerste lid van het KB AUR.

In één dossier geplaatst door de FOD Buitenlandse Zaken was het onduidelijk hoe de borgtocht werd berekend en in een ander dossier kon het bewijs van borgstelling niet worden teruggevonden.

3.6.2 Naleving van de verificatie- en betalingsverplichtingen en verwijlintersten

Artikel 15, § 2, van de AAV bepaalt de betalingstermijn voor overheidsopdrachten van de leveringen en diensten gegund onder toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 1993.

Onder de toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 2006 gelden de bepalingen van de artikelen 120 en 127 (leveringen) en de artikelen 150 en 160 (diensten) van het KB AUR⁴⁹.

In dertien dossiers bij de FOD Volksgezondheid, gegund onder toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 1993, werden 45 facturen te laat betaald. In twee dossiers, gegund onder toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 2006, was de betaling bij vier facturen laattijdig of was het onmogelijk vast te stellen of de verificatie- en betalingsverplichtingen tijdig werden nageleefd doordat essentiële informatie rond de data ontbrak.

In vier dossiers bij de FOD BOSA, gegund onder toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 2006, werden zes facturen te laat betaald of was het, om voormelde reden, onmogelijk na te gaan of de verificatie- en betalingsverplichtingen tijdig werden nagekomen.

In zeven dossiers bij de FOD Buitenlandse Zaken, gegund onder toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 1993, werden twintig facturen te laat betaald. In zes dossiers, gegund onder toepassing van de Overheidsopdrachtenwet 2006, was de betaling bij tien facturen laattijdig en in vier dossiers, gegund onder diezelfde wet, was het ook onmogelijk vast te stellen of de verificatie- en betalingsverplichtingen werden nageleefd doordat de verificatiedatum ontbrak.

De opdrachtnemer heeft, bij overschrijding van de betalingstermijn, van rechtswege en zonder ingebrekestelling recht op de betaling van verwijlintersten⁵⁰. De drie FOD's hebben echter bij elke laattijdige betaling nagelaten deze verwijlintersten te vereffenen.

3.6.3 Controle van de overeenstemming met de offertes en facturen

In vier dossiers bij de FOD Volksgezondheid was het voor het Rekenhof bij 42 facturen niet duidelijk hoe de aangerekende en betaalde bedragen overeenstemden met de eenheidsprij-

⁴⁹ In principe een verificatietermijn van 30 dagen vanaf de levering of de beëindiging van de dienst en een betalingstermijn van 30 dagen vanaf het verstrijken van de verificatietermijn.

⁵⁰ Artikel 15, §§ 2 en 4, van de AAV. Dit principe wordt uitdrukkelijk bevestigd in artikel 69 van het KB AUR.

zen vastgesteld in de bestelbon, de offerte, de overeenkomst of de gedetailleerde prijslijst (historische, contractueel geïndexeerde of zelfs niet contractueel vastgelegde eenheidsprijzen). In twee dossiers bij de FOD BOSA (veertien facturen) en acht dossiers bij de FOD Buitenlandse Zaken (ca. 100 facturen) was niet duidelijk of de gefactureerde en betaalde bedragen overeenstemden met de bestelbon, het contract of de offerte.

4 Aanbevelingen

Voor het goede beheer en een sluitende interne beheersing en externe controle van de overheidsopdrachten is het essentieel dat de FOD's alle documenten over de plaatsing en uitvoering van een opdracht bijhouden in één logisch gestructureerd (papieren of elektronisch) dossier.

De FOD's moeten voor hun opdrachten een beroep doen op de mededinging en ook vermijden zich voor een te lange tijd te verbinden aan een bepaalde aannemer, leverancier of dienstverlener.

Wanneer de FOD Volksgezondheid de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking gebruikt, vooral wanneer hij zich beroept op technische redenen, moet hij dat steeds formeel en materieel motiveren in een gemotiveerde beslissing.

De FOD's BOSA en Buitenlandse Zaken moeten, als de wetgeving dat voorschrijft, een gemotiveerde beslissing en een (degelijk gemotiveerd) gunningsverslag opmaken.

De drie FOD's moeten de informatieplicht nauwgezet naleven en, meer specifiek wat de FOD Volksgezondheid en de FOD BOSA betreft, verwijzen naar de correcte, van toepassing zijnde overheidsopdrachtenregelgeving.

De drie FOD's moeten ook de regels inzake de borgstelling, de betalingstermijnen en de betaling van verwijlrenten nauwgezet naleven.

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

FOD Volksgezondheid

Het Rekenhof stuurde op 7 november 2018 een voorontwerp van verslag aan de FOD Volksgezondheid. Het antwoord van 7 december 2018 van de voorzitter van het directiecomité werd verwerkt in het verslag dat op 6 februari 2019 aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid werd bezorgd.

De voorzitter nam akte van de vaststellingen en bezorgde de opmerkingen van het Rekenhof over het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie en Empreva aan de betrokken verantwoordelijken. Om de interne beheersing van de aankoopprocessen te verbeteren, werden de operationele diensten herinnerd aan de richtlijnen inzake de dematerialisatie van de aankoopdossiers en werd het project "Creatie van een centrale aankoopdienst" opgenomen in de bestuursovereenkomst 2019-2022 van de FOD. Voorts werden zij ook herinnerd aan de richtlijn rond de borgtochten. De invoering van het project *ARIBA/BeCeps* van de FOD BOSA zal de pro-

blematiek van de verificatie- en betalingstermijnen gedeeltelijk opvangen. In afwachting hiervan zal de FOD Volksgezondheid streven naar een correctere uitvoering van de goederenontvangst.

De toezichthoudende minister heeft niet geantwoord.

FOD BOSA

Op 7 november 2018 stuurde het Rekenhof zijn voorontwerp van verslag aan de FOD BOSA. De waarnemend voorzitter van het directiecomité antwoordde op 17 december 2018. Zijn antwoord werd verwerkt in het ontwerpverslag dat het Rekenhof op 6 februari 2019 verstuurde aan de minister van Begroting en van Ambtenarenzaken en de minister van Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post.

De voorzitter heeft kennis genomen van de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof en erkende dat de stilzwijgend verlengde overheidsopdrachten in vraag gesteld moeten worden. Hij beloofde de stilzwijgende verlengingen stelselmatig terug te dringen door alle lopende opdrachten meer systematisch te beheren.

Hij wees er ook op dat de FOD bij zijn oprichting een aantal richtlijnen heeft uitgevaardigd over het aankoopproces (afspraken over het bewaren van opdrachtdocumenten, het in kaart brengen van de behoeften van de FOD in een meerjarenplanning, het beheer van overheidsopdrachten met behulp van nieuwe software vanaf de eerste behoeftebepaling tot de vereffening van de laatste factuur). Er zal niettemin rekening gehouden worden met de vaststellingen van het Rekenhof om de aankoopprocessen verder te optimaliseren.

De toezichthoudende minister heeft geantwoord in een brief van 5 april 2019. Zij heeft ook akte genomen van de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof, sluit zich aan bij de commentaren van de voorzitter van de FOD en wijst bijkomend op de creatie van het nieuwe federale aankoopmodel, dat een verdere professionalisering van de aankoopprocessen mogelijk maakt in de toekomst.

FOD Buitenlandse Zaken

Het Rekenhof stuurde zijn voorontwerp van verslag op 13 december 2018 aan de FOD Buitenlandse Zaken. De waarnemend voorzitter van het directiecomité antwoordde op 7 februari 2019. Zijn antwoord werd verwerkt in het ontwerpverslag dat het Rekenhof op 20 maart 2019 verstuurde aan de minister van Buitenlandse Zaken.

De voorzitter antwoordde kennis te nemen van de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof en bezorgde het alsnog een deel van de ontbrekende documenten. Hij deelde mee dat inmiddels werd overgegaan tot een elektronische archivering van de bestelbonnen in Fedcom, dat een planning voor de vernieuwing van de langlopende overeenkomsten werd opgesteld en, tot slot, dat sinds 1 september 2018 alle betalingen via *e-invoicing* verlopen, waardoor de betalingstermijnen beter worden nageleefd.

De toezichthoudende minister heeft niet geantwoord.

Overheidsopdrachten gegund door andere diensten

DEEL



Regie der Gebouwen: bouw van het Forensisch Psychiatrisch Centrum te Gent

1 Situering

Het Rekenhof onderzocht de verschillende overheidsopdrachten die de Regie der Gebouwen (hierna: de Regie) heeft geplaatst voor de bouw van het Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) te Gent. Het besteedde hierbij in het bijzonder aandacht aan de wijzigingen aan de verschillende opdrachten na de gunning ervan. Het bracht deze wijzigingen en de bijhorende verrekeningen in kaart en analyseerde of ze binnen aanvaardbare inhoudelijke en budgettaire grenzen bleven. Het zocht een antwoord op de volgende vragen:

- Wat is het financiële belang van de wijzigingen en verrekeningen op de verschillende opdrachten?
- Vertonen deze wijzigingen en verrekeningen een rechtmatig karakter?
- Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de wijzigingen en verrekeningen?

De Regie bezorgde het Rekenhof een lijst van budgettaire vastleggingen voor dit specifieke project, voor een totaalbedrag van 78.900.964,11 euro⁵¹. Het Rekenhof heeft deze vastleggingen⁵² onderverdeeld in de volgende categorieën⁵³:

- 9 vastleggingen (1.175.531,40 euro) voor de aankoop van het bouwterrein⁵⁴;
- 1 vastlegging (2.433.750,00 euro) voor de gunning van de studieopdracht;
- 1 vastlegging (57.520.286,09 euro) voor de gunning van de bouwopdracht;
- 7 vastleggingen (3.971.826,35 euro) voor wijzigingen aan en verrekeningen op de studieopdracht na de gunning;
- 57 vastleggingen (13.473.080,00 euro) voor wijzigingen aan en verrekeningen op de bouwopdracht na de gunning.

2 Plaatsing van de verschillende opdrachten

Hierna volgt in eerste instantie een overzicht van de evolutie van de geraamde kostprijs en van de belangrijkste beslissingen en wijzigingen tot aan de gunning van de studieopdracht en de gunning van de bouwopdracht.

⁵¹ Alle bedragen zijn inclusief btw, behalve indien anders vermeld.

⁵² Om de leesbaarheid te vergroten, zal in dit artikel de term *vastlegging* worden gebruikt voor zowel de oorspronkelijke vastlegging als de vastleggingswijzigingen, behalve indien anders gespecificeerd.

⁵³ Gelet op het voorwerp en het geringe bedrag van 25 vastleggingen (voor een totaalbedrag van 326.490,27 euro), worden deze niet besproken in het kader van dit onderzoek.

⁵⁴ De vastleggingen voor de aankoop van het bouwterrein zijn niet als overheidsopdrachten te beschouwen en worden dus evenmin besproken.

2.1 Gunning van de studieopdracht

De overheidsopdracht voor “*de geïntegreerde studie voor de nieuwbouw van een Forensisch Psychiatrisch Centrum te Gent*” werd op 31 mei 2007 gegund tegen een vergoeding van 8,25 % van het bedrag van de totaliteit van de uit te voeren werken exclusief btw. Berekend op een geraamde bouwkost van 29.500.000 euro, door de ministerraad goedgekeurd op 10 februari 2006, bedraagt het ereloon van het studieteam 2.433.750 euro.

2.2 Gunning van de bouwopdracht

De ministerraad keurde op 10 februari 2006 ook een budget van 37.500.000 euro goed voor de bouw van het FPC Gent. De initiële bouwkost werd hierbij, zoals hoger vermeld, geraamd op 29.500.000 euro.

Het studieteam maakte in eerste instantie een gedetailleerd behoefteprogramma op en diende vervolgens op 7 maart 2008 een eerste schetsontwerp en een meer gedetailleerde raming van de bouwkost in voor een bedrag van 52.375.245 euro exclusief btw. Het voorontwerp, ingediend op 24 november 2008, raamde de bouwkost op 52.297.378 euro exclusief btw. Omdat het initiële goedgekeurde budget van 37.500.000 euro aanzienlijk moest worden verhoogd, keurde de ministerraad op 19 december 2008 het geactualiseerde budget van 73 miljoen euro goed.

Tijdens de uitwerking van het definitieve ontwerp bleken de veiligheidseisen in het voorontwerp echter onvoldoende voor de FOD Justitie. De totale geraamde meerprijs voor de strengere veiligheidseisen bedroeg 5.007.500 euro exclusief btw, wat het totaal budget voor het FPC Gent verhoogde tot 79.776.438 euro. De bouwkost werd hierbij geraamd op 57.304.878 euro exclusief btw. Aangezien het inkrimpen van het behoefteprogramma geen optie was volgens de Regie, moest het goedgekeurde budget van 73.000.000 euro verhoogd worden tot 80.000.000 euro, dit wil zeggen meer dan een verdubbeling van het oorspronkelijke budget. Op 12 maart 2010 keurde de ministerraad deze verhoging goed.

De opdracht voor de bouw van het FPC Gent werd uiteindelijk op 10 mei 2011 gegund voor 57.520.286,09 euro.

3 Wijzigingen aan de verschillende opdrachten

Verrekeningen zijn vrijwel inherent aan overheidsopdrachten voor werken. Bij complexe projecten, zoals de bouw van het FPC Gent, zijn wijzigingen van de oorspronkelijke plannen of uitvoeringsmodaliteiten tijdens de uitvoering vaak onontbeerlijk en zelfs aangewezen om bepaalde technische verbeteringen aan te brengen.

De vrijheid van een aanbestedende overheid om een overheidsopdracht voor werken te wijzigen, is echter niet onbeperkt. Het mededingings- en transparantiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling van de inschrijvers geldt immers niet enkel voor de gunningsfase, maar ook voor de uitvoeringsfase van de opdracht. Tijdens de uitvoering mogen aan de opdracht dan ook geen wezenlijke wijzigingen worden aangebracht. Indien de wijzigingen die tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht voor werken werden aangebracht, wezenlijk verschillen van de bepalingen van de oorspronkelijke overeenkomst, vormen deze in principe een nieuwe overheidsopdracht waarvoor de aanbestedende overheid een nieuwe gunningsprocedure moest uitschrijven. Vanzelfsprekend mogen verrekeningen ook geen

verdoken nieuwe (onderhandse) opdrachten zijn, waardoor de principes van gelijkheid en mededinging worden miskend.

3.1 Wijzigingen aan en verrekeningen op de studieopdracht

Zeven vastleggingen, voor een totaalbedrag van 3.971.826,35 euro, waren in het door de Regie voorgelegde overzicht aangemerkt als een wijziging aan of verrekening op de studieopdracht. Deze verrekeningen houden grotendeels verband met wijzigingen aan het ontwerp voor de gunning van de bouwopdracht (zie punt 2.2).

Bij de gunning van de studieopdracht werd zoals reeds vermeld een bedrag van 2.433.750,00 euro vastgelegd. Na de opmaak van een schetsontwerp en gedetailleerde raming werd de bouwkost begin 2008 begroot op 52.375.245,00 euro exclusief btw. De initiële vastlegging voor de studieopdracht werd daarom verhoogd met 2.794.609,00 euro tot 5.228.359,00 euro⁵⁵. Deze vastlegging moest vóór de gunning van de bouwopdracht nog een tweede maal worden verhoogd nadat bij het uitwerken van het definitieve ontwerp strengere veiligheidseisen werden gevraagd door de FOD Justitie. De bijkomende bouwkost werd geraamd op 5.007.500,00 euro exclusief btw, waarna het vastgelegde krediet voor de erelonen werd verhoogd met 500.000,00 euro⁵⁶ tot 5.728.359,00 euro. Na de gunning van de bouwopdracht werd de vastlegging een derde maal verhoogd. Door problemen bij de aanvang van de werkzaamheden met de draagkracht van de bodem als gevolg van de historische vervuiling van het bouwterrein, was extra studiewerk noodzakelijk. De kosten van het studieteam werden begroot op 36.324,20 euro.

De kost van de noodzakelijke studies voor de aanleg van een personeelsparking, die niet was gepland, gaf in juli 2014 aanleiding tot een nieuwe vastlegging van 127.151,53 euro. Begin 2016 werd deze vastlegging verhoogd met 508.604,95 euro voor het bijkomende ereloon op goedgekeurde meerwerken.

Tot slot legde het studieteam eind 2016 een totaaloverzicht voor met een berekening van het vorderbare ereloon. Uit dit overzicht, dat door de Regie werd nagekeken, bleek dat het studieteam recht heeft op een totaal ereloon van 6.405.576,98 euro.

Het krediet van 2.433.750,00 euro dat werd vastgelegd bij de gunning van de studieopdracht werd dus uiteindelijk verhoogd met 3.971.826,35 euro tot 6.405.576,35 euro. Van het bedrag van deze verhoging werd 3.294.609,00 euro nog vóór de gunning van de bouwopdracht vastgelegd, hoofdzakelijk door het uitbreiden van het behoefteprogramma. Na de gunning van de bouwopdracht werd nog 677.217,98 euro bijkomend vastgelegd als gevolg van de meerwerken.

3.2 Wijzigingen aan en verrekeningen op de bouwopdracht

Het overzicht van 100 vastleggingen dat de Regie heeft voorgelegd voor de bouw van het FPC Gent geeft 57 vastleggingen, voor een totaalbedrag van 13.473.080,00 euro, aan als een wijziging of een verrekening op de bouwopdracht. Drie ervan (2.678.343,29 euro) betroffen geen bijkomende werken, maar contractueel geplande prijsherzieningen, 54 (10.794.736,71 euro)

⁵⁵ 8,25 % van 52.375.245 euro exclusief btw is 4.320.957,71 euro exclusief btw of 5.228.358,83 euro inclusief btw.

⁵⁶ 8,25 % van 5.007.500 euro exclusief btw is 413.118,75 euro exclusief btw of 499.873,69 euro inclusief btw. Dit werd afgerond naar 500.000 euro.

werden gekwalificeerd als verrekeningen en betroffen dus een aanpassing van de opdracht. Deze 57 wijzigingen verhoogden de initiële vastlegging van 57.520.286,09 euro voor de bouwopdracht met 23,42 %, tot een totaalbedrag van 70.993.366,09 euro.

Het Rekenhof analyseerde in detail de 24 belangrijkste wijzigingen, voor een totaalbedrag van 10.102.714,70 euro. Opvallend is het grote volume aan *OP*-posten (*overeengekomen prijzen*) bij de onderzochte verrekeningen, zowat 9.633.140,26 euro of 95 % van het totale bedrag. *OP*-posten zijn posten die niet opgenomen waren in het bestek en waarvan de prijs is overeengekomen tussen de aanbestedende overheid en de aannemer. Deze posten zijn risicovol, omdat de prijzen buiten de gewone gunningsprocedure en dus zonder mededinging tot stand komen.

Het Rekenhof stelt zich de vraag of door een betere voorbereiding van het bouwdoossier een aantal aanzienlijke verrekeningen konden worden vermeden of beperkt.

Zo zijn zeven verrekeningen (3.889.565,56 euro of 6,76 % van het initieel goedgekeurde opdrachtbedrag) rechtstreeks of onrechtstreeks te wijten aan de vervuiling van de bodem en de beperkte draagkracht van het bodemoppervlak⁵⁷. Van bij de start van de werken stelden zich hierdoor problemen en in een eerste verrekening wijst de Regie op het feit dat “*de bodem van het bouwterrein veel meer vervuild blijkt dan tot nu bekend*” en “*de draagkracht van het bodemoppervlak na metingen ruim onvoldoende blijkt*”. De Regie stelt in dezelfde eerste verrekening dat “*op het moment van het opmaken van het aanbestedingsdossier over het terrein maar beperkte gegevens bekend waren. Het terrein was op dat moment door verwilderde begroeiing (bomen en struiken) zeer ontoegankelijk waardoor geen gedetailleerde opmeting van het terrein kon opgemaakt worden*”. Door een grondiger onderzoek van zowel de draagkracht als de vervuiling van de bodem voorafgaand aan de plaatsing van de bouwopdracht, had een deel van deze verrekeningen kunnen worden vermeden. Een degelijk bodemonderzoek lijkt voor een bouwproject van deze omvang onontbeerlijk, zeker omdat de historische bodemverontreiniging al gekend was bij de aankoop van de terreinen.

Twee verrekeningen (1.157.488,57 euro of 2,01 % van het initieel goedgekeurde opdrachtbedrag) betreffen aanpassingen aan de zorgregistratie en de slotensturing. Deze relatief belangrijke aanpassingen werden midden 2012 door de FOD Justitie aangevraagd.

Tot slot kan betwist worden of de aanleg van een personeelsparking moet worden beschouwd als een wijziging aan de opdracht die met het voorwerp van de opdracht samenhangt en binnen de perken ervan blijft. Tijdens de ontwerpfase van het FPC bleek het terrein onvoldoende groot voor de aanleg van een personeelsparking. De aanleg van de parking werd daarom weggelaten uit het aanbestedingsdossier en afspraken werden gemaakt met de stad Gent voor het aanleggen van een parking op een terrein deels in eigendom van een private firma en deels in eigendom van de stad Gent. Begin 2014 werd uiteindelijk een terrein van de stad Gent gekocht voor de aanleg van een personeelsparking en een fietsenstalling. De aanleg hiervan werd toevertrouwd aan de oorspronkelijke aannemer, in een verrekening aan het oorspronkelijk bouwdoossier, voor een bedrag van 1.539.043,34 euro (2,68 % van het

⁵⁷ Een verrekening op de studieopdracht van 36.234,20 euro is ook het rechtstreekse gevolg van deze problematiek.

initieel goedgekeurde opdrachtbedrag⁵⁸). De Regie had de aanleg van de personeelsparking via een nieuwe opdracht in mededinging moeten stellen, in plaats van deze zonder nieuwe gunningsprocedure aan de aannemer toe te wijzen. Dit geldt des te meer omdat een groot deel van deze verrekening, 989.644,66€ of 64,30 %, bestond uit OP-posten, waarvan de prijs is overeengekomen tussen de aanbestedende overheid en de aannemer en dus zonder enige mededinging tot stand is gekomen.

4 Conclusies

De overheidsopdracht voor de bouw van het FPC Gent werd midden 2011 gegund voor een bedrag van 57,5 miljoen euro. De bouwkost bedroeg eind 2017 uiteindelijk 71 miljoen euro. De verhoging met 13,5 miljoen (+23,4 %) is deels het gevolg van contractueel vastgelegde prijsherzelingen (+2,7 miljoen of +4,6 %), maar werd vooral veroorzaakt door de meerwerken en verrekeningen (+10,8 miljoen of +18,8 %). Het Rekenhof onderzocht de 24 verrekeningen op het bouwdoosier met het grootste financiële belang. Het stelt daarbij het grote volume aan OP-posten (95 %) vast, waarvan de prijs, zonder enige mededinging, is overeengekomen tussen de aanbestedende overheid en de aannemer.

Een betere voorbereiding van het bouwdoosier had een aantal aanzienlijke verrekeningen kunnen vermijden. Zo zijn zeven verrekeningen, voor een totaalbedrag van 3,9 miljoen euro, rechtstreeks of onrechtstreeks te wijten aan de vervuiling van de bodem en de beperkte draagkracht van het bodemoppervlak. Door een grondiger bodemonderzoek had een deel van deze verrekeningen kunnen worden vermeden.

Het Rekenhof is van oordeel dat de aanleg van de personeelsparking, die ten tijde van de gunning niet in het bouwdoosier was opgenomen, niet kan worden beschouwd als een wijziging aan de opdracht die met het voorwerp van de opdracht samenhangt en binnen de perken ervan blijft. De Regie had de aanleg van deze parking via een nieuwe opdracht in concurrentie moeten stellen, in plaats van deze buiten alle mededinging om aan de betrokken aannemer toe te kennen door middel van een verrekening.

De studieopdracht, die bij de gunning ervan was begroot op 2,4 miljoen euro, werd nog vóór de gunning van de bouwopdracht verhoogd met 3,3 miljoen euro, hoofdzakelijk door de uitbreiding van het behoefteprogramma van de bouwopdracht. Na de gunning van de bouwopdracht werd de studieopdracht nog met 0,7 miljoen euro uitgebreid als gevolg van meerwerken op de bouwopdracht.

5 Antwoord van de Regie en de toezichthoudende minister

Het Rekenhof stuurde op 18 juli 2018 een ontwerpverslag aan de Regie der Gebouwen en aan de minister belast met de Regie der Gebouwen.

De Regie lichtte toe dat de keuze voor een voormalig afvalstort als terrein inderdaad een aantal hindernissen met zich meebracht, maar dat net om deze redenen een compensatie doorgevoerd werd op de aankooprijds. Ze verduidelijkte nog dat de stad Gent initieel een

⁵⁸ Een verrekening op de studieopdracht van 127.151,53 euro was noodzakelijk voor de studiekosten voor de aanleg van de personeelsparking.

publiek parkeerproject zou realiseren op een aanpalend terrein. De Regie zou voor het benodigde aantal parkeerplaatsen voor het personeel van het FPC een gebruiksovereenkomst sluiten. De stad Gent besliste echter uiteindelijk om de publieke parking niet aan te leggen.

De Regie maakte ook een kanttekening bij de wijzigingen en verrekeringen op de bouwopdracht. Ze wees erop dat de laattijdige aanstelling van de uitbater van het FPC aan de basis ligt van flink wat wijzigingen en verrekeringen. Idealiter was de uitbater volgens de Regie reeds betrokken geweest bij de ontwerpfase, terwijl deze in dit project pas werd aangesteld toen het FPC bijna voltooid was. Waar de FOD Justitie in de eerste plaats een streng beveiligde instelling wou, legde de uitbater veel meer nadruk op zorg, wat heel wat technische wijzigingen vergde.

De Regie vermeldde tot slot dat het budget van 80 miljoen euro dat de ministerraad op 12 maart 2010 had goedgekeurd niet werd overschreden, ondanks de talrijke verrekeringen en wijzigingen.

De minister heeft niet geantwoord op het ontwerpverslag.

RSZ en Fedris: rechtmatigheid van een selectie van overheidsopdrachten

1 Context

Het Rekenhof heeft een selectie van overheidsopdrachten onderzocht die het Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's (Fedris) en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) in 2016 en 2017 plaatsten. Hierbij ging het na of beide instellingen hun overheidsopdrachten rechtmatig en overeenkomstig de regelgeving plaatsten. Het onderzocht ook bepaalde maatregelen die beide instellingen troffen voor de interne beheersing van de aankopen.

2 Controledomein

Het Rekenhof selecteerde bij de RSZ 24 dossiers voor een totaalbedrag van 12,5 miljoen euro uit een totaal van 80 opdrachten voor een bedrag van 14,2 miljoen euro exclusief btw. Bij Fedris selecteerde het 20 dossiers voor een bedrag van 6,3 miljoen euro uit een totaal van 28 dossiers voor een bedrag van 6,4 miljoen euro exclusief btw⁵⁹. Daarbij hield het voornamelijk rekening met het voorwerp, het bedrag en de gunningswijze van de opdrachten.

Gelet op het beperkte aantal opdrachten op de bezorgde lijst, vroeg het Rekenhof aan Fedris een overzicht van alle in 2017 verzonden bestelbonnen en selecteerde het hieruit bijkomend 33 bestelbonnen voor een bedrag van 2,1 miljoen euro (uit 1.745 bestelbonnen voor een totaal bedrag van 10,6 miljoen euro inclusief btw).

3 Organisatie en beheersing van het aankoopproces

Bij de RSZ is het beheer en de opvolging van de overheidsopdrachten toegewezen aan de cel Managementondersteuning van de Algemene Directie van de Ondersteuningsdiensten. Fedris beschikt over een specifieke cel Overheidsopdrachten. Deze cellen zijn echter niet bevoegd voor de opdrachten van beperkte waarde⁶⁰. Die worden door de operationele diensten van de RSZ zelf opgevolgd of door het economaat van Fedris. De cellen van beide instellingen oefenen geen controle uit op deze opdrachten.

De cel Managementondersteuning van de RSZ beschikt sinds eind 2017 over specifieke software voor het beheer van haar opdrachten. De cel legt de opdrachten die ze beheert systematisch (bij de opmaak van het bijzonder bestek en bij de toewijzing) ter goedkeuring voor aan de regeringscommissaris, de administrateur-generaal en, voor opdrachten van méér dan 144.000 euro exclusief btw, aan het beheerscomité van de instelling.

⁵⁹ Er werd bij beide instellingen alleen rekening gehouden met de opdrachten hoger dan 5.000 euro exclusief btw.

⁶⁰ Opdrachten onder 8.500 en 30.000 euro exclusief btw.

Beide instellingen beheren de opdrachten van beperkte waarde via een informaticatoepassing voor *Enterprise Performance Management* (EPM). Bestellingen zijn maar mogelijk na het doorlopen van een workflow om de vereiste goedkeuringen te verkrijgen. Dat proces wordt beschreven in een interne procedure.

De cel Overheidsopdrachten van Fedris beschikt over een interne handleiding *Procedurebeschrijvingen voor een overheidsopdracht*. Die beschrijft de verschillende stappen van een overheidsopdracht en vermeldt de betrokken actoren, hun taken en de verschillende acties. Fedris moet ze echter aanpassen aan de huidige overheidsopdrachtenregelgeving.

De RSZ beschikt alleen over een algemeen deontologisch kader, zonder specifieke aandacht voor het aankoopproces, terwijl Fedris niet over een deontologische code of over specifieke procedures ter bestrijding van belangenconflicten en corruptie bij overheidsopdrachten beschikt.

4 Vaststellingen van het onderzoek

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

4.1 Volledigheid van de bezorgde dossiers

De gunningsdossiers die beide instellingen hebben bezorgd, waren meestal goed gestructureerd en nagenoeg volledig. De weinige ontbrekende documenten werden opgevraagd en konden vlot aangeleverd worden. Voor de overheidsopdrachten van beperkte waarde (en voor de bijkomend opgevraagde bestelbonnen bij Fedris) was de bezorgde informatie in het merendeel van de dossiers echter ontoereikend.

4.2 Aankopen zonder (formele) overheidsopdrachtenprocedure

In twee dossiers voor de aankoop of leasing door de RSZ van voertuigen ontbrak een formele procedure. Het Rekenhof kon door het ontbreken van essentiële documenten niet nagaan of voor deze aankopen een overheidsopdracht werd geplaatst. In een van deze dossiers verwees de prijsaanvraag naar een specifiek merk en model, wat buiten gemotiveerde uitzonderingen, verboden is⁶¹.

4.3 Gebruik van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument

Het gebruik van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) is nieuw in de overheidsopdrachtenregelgeving. Het UEA is een formele verklaring van de kandidaat of inschrijver dat hij zich niet bevindt in een uitsluitingsgrond, voldoet aan de selectiecriteria en voldoet, indien van toepassing, aan de objectieve regels en criteria voor de beperking van het aantal kandidaten. De aanbestedende overheid moet deze verklaring als voorlopig

⁶¹ Artikel 53, § 4, eerste lid, van de Overheidsopdrachtenwet 2016 bepaalt: "In de technische specificaties mag geen melding worden gemaakt van een bepaald fabricaat of een bepaalde herkomst of van een bijzondere werkwijze die kenmerkend is voor de producten of diensten van een bepaalde ondernemer, noch mogen deze een verwijzing bevatten naar een merk, een octrooi of een type, een bepaalde oorsprong of een bepaalde productie, waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde producten worden bevoordeeld of geëlimineerd." Het tweede lid van dit artikel bevat een aantal uitzonderingen: wanneer, ingevolge de toepassing van paragraaf 3, geen voldoende nauwkeurige en begrijpelijke omschrijving van het voorwerp van de opdracht mogelijk zou zijn en indien dit door het voorwerp van de opdracht is gerechtvaardigd.

bewijs aanvaarden ter vervanging van de documenten die overheidsinstanties of derden uitreiken⁶².

Het UEA is in de regel⁶³ verplicht voor de opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger dan de drempel voor Europese bekendmaking⁶⁴. Als het UEA daarbij niet wordt gebruikt, wordt dat als een substantiële onregelmatigheid beschouwd⁶⁵. De aanbestedende overheid heeft dan geen andere keuze dan de betrokken offerte nietig te verklaren^{66 67}.

Voor de opdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan de drempel voor de Europese bekendmaking, mag de aanbestedende overheid de kandidaat of inschrijver niet verzoeken het UEA voor te leggen⁶⁸.

In één dossier van de RSZ en één dossier van Fedris met een geraamde waarde boven de drempel voor Europese bekendmaking kregen de inschrijvers, onder wie de uiteindelijke opdrachtnemer, de kans om na de opening van de offertes het ontbrekende UEA alsnog te bezorgen. Deze offertes waren daardoor substantieel onregelmatig en hadden dus nietig moeten worden verklaard.

In één dossier met een geraamde waarde onder de drempel voor Europese bekendmaking vereiste de RSZ ten onrechte in de opdrachtdocumenten de overlegging van het UEA.

4.4 Onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden

Een opdracht kan maar gegund worden aan de inschrijver die de economisch meest voordelige offerte heeft ingediend voor zover die inschrijver de toegang tot de opdracht niet wordt ontzegd op grond van de uitsluitingsgronden en hij voldoet aan de kwalitatieve selectiecriteria die de aanbestedende overheid heeft vastgesteld⁶⁹.

⁶² Artikel 73, §§ 1 en 2, van de Overheidsopdrachtenwet 2016.

⁶³ Met uitzondering van een aantal specifieke toepassingsgevallen van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking.

⁶⁴ Artikel 38 van het KB Plaatsing 2017. Vanaf 1 januari 2018 bedragen deze drempels voor de RSZ en Fedris 5.548.000 euro (voor werken) en 144.000 euro (voor leveringen en diensten) exclusief btw.

⁶⁵ Krachtens artikel 76, § 1, vierde lid, 2°, van het KB Plaatsing 2017 worden als substantieel onregelmatig beschouwd: *“de niet-naleving van de vereisten als bedoeld in de artikelen 38, 42, 43, § 1, 44, 48, § 2, eerste lid, 54, § 2, 55, 83 en 92, van dit besluit en artikel 14 van de wet, voor zover zij verplichtingen bevatten ten aanzien van de inschrijvers.”*

⁶⁶ Artikel 76, § 3, van het KB Plaatsing 2017 bepaalt: *“Wanneer gebruik wordt gemaakt van een openbare of niet openbare procedure, verklaart de aanbestedende overheid de substantiële onregelmatige offerte nietig.”*

⁶⁷ Deze substantiële onregelmatigheid werd al meermaals bevestigd door de Raad van State. Zie RvS, 30 januari 2018, nr. 240.618: *“De door de verzoekende partij verdedigde keuzemogelijkheid tussen, enerzijds, een ingevuld Uniform Europees Aanbestedingsdocument en, anderzijds, certificaten die bevestigen dat de betrokken inschrijver voldoet aan de voorwaarden, lijkt geen steun te vinden in het aangehaalde artikel 73 van de wet overheidsopdrachten 2016. Het betrokken artikel 73 lijkt daarentegen formeel te vereisen dat “op het ogenblik van de indiening” van de aanvragen tot deelneming of de offertes naargelang het geval, het Uniform Europees Aanbestedingsdocument wordt voorgelegd. Artikel 38 van het koninklijk besluit plaatsing 2017, dat voorschrijft dat het Uniform Europees Aanbestedingsdocument op het ogenblik van de indiening van de offertes “overeenkomstig artikel 73 van de wet” wordt voorgelegd, lijkt het ontbreken van het voornoemde alternatief te bevestigen. De verklaring op eer die de verzoekende partij bij haar offerte voegde, vermag dus niet het Uniform Europees Aanbestedingsdocument te vervangen. Artikel 76 van het koninklijk besluit plaatsing 2017 beschouwt voorts de niet-naleving van het vereiste vervat in artikel 38 van hetzelfde besluit als een substantiële onregelmatigheid.”* Zie ook RvS 20 februari 2018, nr. 240.748 en RvS 24 juli 2018, nr. 242.138.

⁶⁸ Artikel 39, § 1, laatste lid van het KB Plaatsing 2017.

⁶⁹ Artikel 66, § 1, 2°, van de Overheidsopdrachtenwet 2016. Analoge bepalingen waren onder de Overheidsopdrachtenwet 2006 opgenomen in artikel 58, § 1, van het KB Plaatsing 2011.

Zo moet een aanbestedende overheid volgens de Overheidsopdrachtenwet 2016 een kandidaat of inschrijver uitsluiten als hij veroordeeld is voor een van de volgende misdrijven⁷⁰:

- deelneming aan een criminele organisatie;
- omkoping;
- fraude;
- terroristische misdrijven of strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten;
- witwassen van geld en financiering van terrorisme;
- kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel;
- tewerkstellen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

Een aantal van de verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden kan worden onderzocht aan de hand van de attesten die kunnen worden opgezocht via *Telemarc*⁷¹. Een uittreksel uit het strafregister⁷² is daarin momenteel echter niet beschikbaar. De aanbestedende overheid moet dit document dus bij de inschrijver opvragen alvorens de opdracht te gunnen.

Bij vijf opdrachten geplaatst onder de Overheidsopdrachtenwet 2006 en vier opdrachten geplaatst onder de Overheidsopdrachtenwet 2016 vroeg de RSZ echter de noodzakelijke uittreksels uit het strafregister niet op.

Bij zes opdrachten geplaatst onder de Overheidsopdrachtenwet 2006 en drie opdrachten geplaatst onder de Overheidsopdrachtenwet 2016 liet Fedris na alle verplichte uitsluitingsgronden volledig te onderzoeken aan de hand van de attesten in *Telemarc* en de op te vragen uittreksels uit het strafregister.

In al deze opdrachten hebben ze dus niet afdoende onderzocht of de opdrachtnemer niet had moeten worden uitgesloten.

4.5 Kwalitatieve selectie

Bij de kwalitatieve selectie onderzoekt de aanbestedende overheid of een kandidaat of inschrijver over de juridische en financiële middelen en de technische bekwaamheden en beroepsbekwaamheden beschikt om de opdracht uit te voeren⁷³. De aanbestedende overheid moet deze selectiecriteria en de aanvaardbare bewijsmiddelen vermelden in de aankondiging van de opdracht of in voorkomend geval in de opdrachtdocumenten. Elk kwalitatief selectie criterium van economische, financiële en/of technische aard moet verbonden worden aan een gepast te behalen niveau, behalve als een criterium zich daar niet toe leent. In

⁷⁰ Artikel 67, § 1, van de Overheidsopdrachtenwet 2016. Deze misdrijven worden nader omschreven in artikel 61 van het KB Plaatsing 2017. Analoge bepalingen waren in de vorige overheidsopdrachtenregelgeving opgenomen in artikel 20, § 1, tweede lid van de Overheidsopdrachtenwet 2006 en artikel 61, § 1, van het KB Plaatsing 2011.

⁷¹ *Telemarc* is een gratis webinterface die toegang verleent tot verscheidene authentieke bronnen (Nationale Bank, BTW en Belastingen, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, Kruispuntbank Ondernemingen).

⁷² Of een evenwaardig document uitgereikt door de gerechtelijke of overheidsinstantie van het land van herkomst waaruit blijkt dat aan de eisen is voldaan.

⁷³ Artikel 71, eerste lid, van de Overheidsopdrachtenwet 2016 bepaalt: "*Het selectie criterium of de selectiecriteria kunnen betrekking hebben op (1°) de geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen; en/of (2°) de economische en financiële draagkracht; en/of (3°) de technische en beroepsbekwaamheid*". De Overheidsopdrachtenwet 2006 bevatte analoge bepalingen in artikel 58, § 1, 2°, van het KB plaatsing 2011.

dit geval moet dit criterium gepaard gaan met een tweede criterium van dezelfde aard dat zich daar wel toe leent⁷⁴. In de artikelen 66 tot en met 72 van het KB Plaatsing 2017 worden de aanvaardbare bewijsmiddelen van de verschillende types kwalitatieve selectiecriteria verder bepaald.

Als de opdrachtdocumenten geen gepast niveau voor de criteria vaststellen, worden ze geacht onwettig te zijn⁷⁵, wat kan leiden tot een schorsing of vernietiging van de gunningsbeslissing door de Raad van State⁷⁶.

Het Rekenhof stelde vast dat de RSZ en Fedris bij respectievelijk drie en twee opdrachten onderworpen aan de Overheidsopdrachtenwet 2006 en beide bij één opdracht onderworpen aan de Overheidsopdrachtenwet 2016 nalieten om aan elk kwalitatief selectiecriterium een gepast niveau te verbinden.

De RSZ selecteerde in één dossier bovendien een opdrachtnemer die niet voldeed aan de eisen op het vlak van technische bekwaamheid omdat hij de gevraagde referenties niet kon leveren.

4.6 Aankondiging van gegunde opdracht

Voor elke geplaatste overheidsopdracht met een geraamde waarde gelijk aan of hoger dan de drempel voor Europese bekendmaking moet de aanbestedende overheid een aankondiging van gegunde opdracht laten publiceren. Deze aankondiging moet binnen 30 dagen na de sluiting van de opdracht doorgestuurd worden naar het *Bulletin der Aanbestedingen* en het *Publicatieblad van de Europese Unie*⁷⁷. Ook de Overheidsopdrachtenwet 2006 schreef voor deze opdrachten de publicatie van een aankondiging van gegunde opdracht voor, die binnen 48 dagen moest worden verzonden⁷⁸. Door de publicatie van de aankondigingen wil men voornamelijk de gunningsprocedures transparanter maken.

Bij zeven opdrachten boven de Europese drempels liet de RSZ geen aankondiging publiceren. Fedris liet dit in één dossier na.

⁷⁴ Artikel 65 van het KB Plaatsing 2017 wat de Overheidsopdrachtenwet 2016 betreft en artikel 58, § 1, laatste lid, van het KB Plaatsing 2011 wat de Overheidsopdrachtenwet 2006 betreft. Het verslag aan de Koning van het KB Plaatsing 2017 verduidelijkt bij artikel 65: "De Raad van State heeft er herhaaldelijk en op consistente wijze op gewezen dat het gebruik van kwalitatieve selectiecriteria slechts betekenis heeft indien deze criteria gepaard gaan met een gepast niveau dat moet gehaald worden met het oog op de selectie. In afwezigheid van een dergelijk niveau zou het mogelijk zijn dat ondernemers met een potentieel verschillende draagkracht op identieke en dus discriminatoire wijze behandeld worden." Voor opdrachten onderworpen aan de Overheidsopdrachtenwet 2006 was het opleggen van een minimaal niveau alleen verplicht bij open procedures en de vereenvoudigde onderhandelingsprocedures met bekendmaking (artikel 58, § 1, 2°, van het KB Plaatsing 2011).

⁷⁵ Zie B. SCHUTYSER, "De gunning van overheidsopdrachten en overheidscontracten in de rechtspraak van het Hof van Justitie en de Raad van State (2015-17): Een overzicht", *T. GEM.* 2018/2, (78) 92-93.

⁷⁶ RvS 10 februari 2015, nr. 230.165; RvS 9 juni 2015, nr. 231.501; RvS 8 februari 2017, nr. 237.316.

⁷⁷ Artikel 62 van de Overheidsopdrachtenwet 2016 en artikel 17 van het KB Plaatsing 2017.

⁷⁸ Artikel 38, § 1, van het KB Plaatsing 2011.

4.7 Overheidsopdrachten van beperkte waarde gesloten via aanvaarde factuur

Overheidsopdrachten met een geraamde waarde van minder dan 30.000 euro kunnen onder de Overheidsopdrachtenwet 2016 gesloten worden via een aanvaarde factuur. Deze opdrachten zijn alleen onderworpen aan de basisbeginselen van de overheidsopdrachtenwetgeving⁷⁹, de voorschriften over het toepassingsgebied ervan en de ramingsregels⁸⁰.

De aanbestedende overheid moet ook voor deze overheidsopdrachten een minimale mededinging organiseren. De raadpleging van de voorwaarden van verschillende ondernemers is niet aan vormvereisten onderworpen, maar het administratief dossier moet wel de bewijzen van deze raadpleging bevatten.

Volgens de Overheidsopdrachtenwet 2006 konden opdrachten gesloten worden met een aanvaarde factuur als de goed te keuren uitgave niet hoger lag dan 8.500 euro⁸¹ exclusief btw.

Bij vier van de vijf overheidsopdrachten van beperkte waarde bij de RSZ en zeven van de tien bij Fedris bleek uit de voorgelegde gegevens niet dat de voorwaarden van meerdere ondernemers werden geraadpleegd.

Drie bestelbonnen van de RSZ overschreden bovendien de toen toepasselijke drempel van 8.500 euro exclusief btw. Deze opdrachten zijn dus onterecht gesloten met een aanvaarde factuur.

Twaalf van de 33 bijkomend onderzochte bestelbonnen van Fedris werden buiten elke overheidsopdracht om geplaatst. Bij negen ervan wees Fedris op een monopoliesituatie. Dit monopolie werd echter niet gemotiveerd in een gunningsbeslissing, noch werden de toepasselijke bepalingen van de overheidsopdrachtenregelgeving nageleefd⁸².

Ten slotte betreffen vier van de voormelde 33 bestelbonnen van Fedris een stilzwijgende verlenging van afgelopen overeenkomsten. Het Rekenhof wijst erop dat Fedris deze opdrachten tijdig opnieuw in mededinging had moeten stellen of, als het de mogelijkheid had willen kunnen gebruiken om deze diensten te herhalen, die beslissing expliciet had moeten motiveren in de gemotiveerde gunningsbeslissing.

5 Conclusie en aanbevelingen

Het onderzoek van het Rekenhof toont aan dat beide instellingen de overheidsopdrachtenregelgeving goed beheersen en ernaar streven ze zo goed mogelijk na te leven. Niettemin formuleert het Rekenhof een aantal aanbevelingen om het beheer van de overheidsopdrachten verder te optimaliseren.

⁷⁹ Het betreft de bepalingen opgenomen in Titel 1 van de Overheidsopdrachtenwet 2016, met uitzondering van de voorschriften over het gebruik van elektronische communicatiemiddelen en het principe van betaling na verstrekte en aanvaarde diensten en het uit dit principe voortvloeiende verbod tot het toekennen van voorschotten.

⁸⁰ Artikel 92 van de Overheidsopdrachtenwet 2016.

⁸¹ Artikel 105, § 1, 4^o juncto, artikel 110, tweede lid van het KB Plaatsing 2011.

⁸² Een monopolie kan een verantwoording zijn voor het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking conform artikel 42, § 1, 1^o, d van de Overheidsopdrachtenwet 2016, maar ontslaat de aanbestedende overheid niet van de verplichting de overheidsopdrachtenregelgeving na te leven.

Hoewel de bezorgde gunningsdossiers van de grotere overheidsopdrachten goed gestructureerd en nagenoeg volledig waren, stelde het Rekenhof bij de opdrachten van beperkte waarde vast dat de documenten onvoldoende waren, onder meer om aan te tonen dat de voorwaarden van verschillende ondernemers werden geraadpleegd. Het beveelt de instellingen aan richtlijnen uit te vaardigen die, voor opdrachten van beperkte waarde, bepalen welke documenten moeten worden bewaard in een administratief dossier.

Het Rekenhof beveelt de RSZ aan om interne procedures uit te werken die vastleggen welke diensten bevoegd zijn om overheidsopdrachten te plaatsen. Het beveelt daarnaast aan dat de RSZ en Fedris de opdrachten die niet door een gespecialiseerde cel worden beheerd, door die cel zou laten controleren.

Fedris moet zijn interne procedures actualiseren en de aankoopplanning optimaliseren om de langlopende overeenkomsten beter op elkaar te laten aansluiten.

Beide instellingen moeten bovendien een deontologische code opstellen en specifieke procedures om belangenconflicten en fraude met overheidsopdrachten te bestrijden.

De RSZ en Fedris moeten voor elke bestelling die onderworpen is aan de overheidsopdrachtenregelgeving, zelfs van beperkte waarde, een overheidsopdracht plaatsen.

Om een strikte naleving van de bepalingen over het gebruik van het UEA te verzekeren en het risico op een procedure voor de Raad van State te beperken, beveelt het Rekenhof beide instellingen aan om bij opdrachten met een geraamde waarde gelijk aan of hoger dan de drempel voor Europese bekendmaking, in de aankondiging van de opdracht of in de opdrachtdocumenten duidelijke richtsnoeren op te nemen over het invullen van het UEA. Ze moeten offertes ingediend zonder UEA nietig verklaren en voor opdrachten met een geraamde waarde lager dan de drempel voor Europese bekendmaking, gebruik maken van de impliciete verklaring op erewoord.

Beide instellingen moeten systematisch en ten laatste voor de gunning van de opdracht de verplichte uitsluitingsgronden exhaustief onderzoeken aan de hand van de attesten in *Tele-marc* en het noodzakelijke uittreksel uit het strafregister opvragen bij de inschrijver die als opdrachtnemer werd gekozen, om te kunnen nakijken of die niet moet worden uitgesloten van de overheidsopdrachtenprocedure.

Het Rekenhof beveelt beide instellingen ook aan voor elke opdracht aangepaste en relevante kwalitatieve selectiecriteria in de opdrachtdocumenten op te nemen waarmee de juridische en financiële middelen en de technische bekwaamheden en beroepsbekwaamheden van de kandidaten en inschrijvers kunnen worden beoordeeld en waarmee tegelijk zowel een kwaliteitsvolle uitvoering van de opdracht als voldoende mededinging wordt verzekerd. De RSZ moet de vastgestelde selectiecriteria ook strikter naleven.

Om het transparantiebeginsel en de overheidsopdrachtenregelgeving zo goed mogelijk na te leven, moeten beide instellingen een aankondiging van gegunde opdracht publiceren als de regelgeving dat voorschrijft.

Om de bepalingen over de aankopen van beperkte waarde te respecteren, moeten beide instellingen systematisch de voorwaarden van meerdere ondernemers raadplegen en het bewijs daarvan in het administratief dossier bewaren. Zij moeten de drempels voor deze opdrachten in acht nemen en periodiek nagaan of voor leveringen en diensten van geringe waarde die met een zekere regelmaat worden verricht, geen overheidsopdracht geplaatst moet worden volgens een van de plaatsingsprocedures in artikel 35 van de Overheidsopdrachtenwet 2016.

Als Fedris verwijst naar technische redenen of monopolies om opdrachten zonder enige mededinging te plaatsen, moet het dat steeds grondig motiveren. Zelfs in geval van monopolie moet het de overheidsopdrachtenregelgeving naleven.

Ten slotte wijst het Rekenhof erop dat Fedris afgelopen overeenkomsten niet herhaaldelijk stilzwijgend mag verlengen, maar ze tijdig opnieuw in mededinging moet stellen of, als het de mogelijkheid wil gebruiken om deze diensten te herhalen, deze beslissing expliciet moet motiveren.

6 Antwoorden van de leidend ambtenaren van de instellingen

Het Rekenhof stuurde op 5 december 2018 de verslagen aan de administrateurs-generaal van beide instellingen. De administrateur-generaal van de RSZ antwoordde per mail op 4 januari 2019 nota te nemen van de opmerkingen en te onderzoeken hoe de werking van de RSZ kan worden verbeterd. De administrateur-generaal van Fedris had bij het afsluiten van deze publicatie niet geantwoord.

FAVV en KBIN: rechtmatigheid van een selectie van overheidsopdrachten

1 Context

Het Rekenhof heeft een selectie van overheidsopdrachten onderzocht die het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) en het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN) in 2016 en 2017 plaatsten. Hierbij ging het na of beide instellingen hun overheidsopdrachten rechtmatig en overeenkomstig de regelgeving plaatsten. Het onderzocht ook welke maatregelen beide instellingen troffen inzake de interne beheersing van de aankopen.

2 Controledomein

Het Rekenhof selecteerde bij het FAVV 25 dossiers voor een totaalbedrag van 18,2 miljoen euro exclusief btw uit een totaal van 251 opdrachten voor een bedrag van 24,3 miljoen euro exclusief btw. Bij het KBIN selecteerde het 40 dossiers voor een bedrag van 1,9 miljoen euro exclusief btw uit een totaal van 218 dossiers voor een bedrag van 3,97 miljoen euro exclusief btw⁸³. Daarbij hield het voornamelijk rekening met het voorwerp, het bedrag en de gunningswijze van de opdrachten.

3 Organisatie en beheersing van het aankoopproces

Bij het FAVV is het aankoopproces decentraal georganiseerd. Er ontbreekt een onderbouwde integrale aankoopplanning opgemaakt op basis van de strategische en operationele doelstellingen van de instelling. De planning gebeurt per afdeling op basis van een behoefteanalyse en naargelang van het beschikbare budget. Meerdere diensten beschikken over een gevalideerde aankoopprocedure. De leden van het management zijn verantwoordelijk voor de controle op en de validering van de overheidsopdrachten van hun dienst.

De kennis van de overheidsopdrachtenregelgeving is niet gecentraliseerd in één cel of dienst maar verspreid binnen de instelling. Daardoor zijn er aanzienlijke verschillen in kennis van de regelgeving. Het FAVV heeft geen uniforme modeldocumenten en geen uniform gestructureerd (elektronisch) klassement van de overheidsopdrachtendossiers.

Ook bij het KBIN is het aankoopproces decentraal georganiseerd en ontbreekt een onderbouwde integrale aankoopplanning. In zijn strategisch plan en de daaruit voortvloeiende operationele plannen heeft het KBIN wel strategische en operationele doelstellingen bepaald waaruit voor een aantal domeinen initiatieven werden genomen om tot een centrale aankoopplanning te komen.

⁸³ Er werd bij beide instellingen enkel rekening gehouden met de opdrachten hoger dan 5.000 euro exclusief btw.

Het KBIN beschikt over een elektronisch opvolgingssysteem voor de goedkeuring van de bestelbonnen door de verschillende verantwoordelijken.

De financiële dienst controleert de begrotingsaspecten en kan, indien nodig, een beroep doen op een jurist gespecialiseerd in overheidsopdrachten die dan de aankoopprocedure beheert en opvolgt.

Het KBIN organiseert interne opleidingen over de overheidsopdrachtenregelgeving en de bijhorende administratieve- en begrotingscontrole, maar heeft geen deontologische code of specifieke procedures om belangenconflicten en fraude te bestrijden.

4 Vaststellingen van het onderzoek

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

4.1 Plaatsing van een overheidsopdracht

Het FAVV moet een overheidsopdracht plaatsen voor elke overeenkomst die het onder bezwarende titel sluit met een of meer ondernemers en die betrekking heeft op het uitvoeren van werken, het leveren van producten of het verlenen van diensten, op enkele specifieke uitsluitingen na⁸⁴.

In twee dossiers (respectievelijk 28.000 euro en 60.000 euro inclusief btw) kon het FAVV niet aantonen dat de bestelling gebeurde na een overheidsopdracht conform de overheidsopdrachtenregelgeving.

4.2 Onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden

Een opdracht kan maar gegund worden aan de inschrijver die de economisch meest voordelige offerte heeft ingediend als die inschrijver de toegang tot de opdracht niet wordt ontzegd op grond van de uitsluitingsgronden en hij bovendien voldoet aan de kwalitatieve selectiecriteria die de aanbestedende overheid heeft vastgesteld⁸⁵.

Zo moet een aanbestedende overheid volgens de Overheidsopdrachtenwet 2016 een kandidaat of inschrijver uitsluiten van deelname aan de plaatsingsprocedure als hij veroordeeld is voor één van de volgende misdrijven⁸⁶:

- deelneming aan een criminele organisatie;
- omkoping;
- fraude;
- terroristische misdrijven of strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten;

⁸⁴ De artikelen 25 tot 34 van de Overheidsopdrachtenwet 2016 bevatten de uitsluitingen. Het gaat bijvoorbeeld over de verwerving of huur van bestaande gebouwen, arbeidsovereenkomsten, leningen... In de Overheidsopdrachtenwet 2006 werden een aantal uitsluitingen gespecificeerd in de artikelen 17 en 18.

⁸⁵ Artikel 66, § 1, 2°, van de Overheidsopdrachtenwet 2016. Soortgelijke bepalingen waren onder de Overheidsopdrachtenwet 2006 opgenomen in artikel 58, § 1, van het KB Plaatsing 2011.

⁸⁶ Artikel 67, § 1, van de Overheidsopdrachtenwet 2016. Deze misdrijven worden nader omschreven in artikel 61 van het KB Plaatsing 2017. Soortgelijke bepalingen waren in de Overheidsopdrachtenwet 2006 opgenomen in artikel 20, § 1, tweede lid, en artikel 61, § 1, van het KB Plaatsing 2011.

- witwassen van geld en financiering van terrorisme;
- kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel;
- het tewerkstellen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

Om de uitsluitingsgronden na te gaan is onder meer een uittreksel uit het strafregister nodig⁸⁷. Dat is echter niet beschikbaar in de digitale applicatie *Telemarc*⁸⁸ en de aanbestedende overheid moet het dus bij de inschrijver opvragen alvorens de opdracht te gunnen.

Het KBIN heeft bij drie opdrachten de noodzakelijke uittreksels uit het strafregister niet opgevraagd en het FAVV deed dat niet bij vier opdrachten. In al deze opdrachten werd dus niet afdoende onderzocht of de opdrachtnemer had moeten worden uitgesloten wegens een veroordeling voor bepaalde misdrijven.

4.3 Kwalitatieve selectie

Bij de kwalitatieve selectie onderzoekt de aanbestedende overheid of een kandidaat of inschrijver de juridische en financiële middelen en de technische bekwaamheden en beroepsbekwaamheden heeft om de opdracht uit te voeren⁸⁹. De aanbestedende overheid moet die selectiecriteria en de aanvaardbare bewijsmiddelen vermelden in de aankondiging van de opdracht of in de opdrachtdocumenten. Elk kwalitatief selectie criterium van economische, financiële of technische aard moet verbonden worden aan een gepast te behalen niveau, behalve als één van de gebruikte criteria zich daar niet toe leent. In dat geval moet dit criterium gepaard gaan met een tweede criterium van dezelfde aard dat zich daar wel toe leent⁹⁰. De artikelen 66 tot en met 72 van het KB Plaatsing 2017 preciseren de aanvaardbare bewijsmiddelen van de verschillende types kwalitatieve selectiecriteria.

Als de opdrachtdocumenten geen gepast niveau vaststellen, worden ze geacht onwettig te zijn⁹¹, wat kan leiden tot een schorsing of vernietiging van de gunningsbeslissing door de Raad van State⁹².

Bij respectievelijk één (91.000 euro inclusief btw) en zes (met bedragen tussen 180.000 en 4.840.000 euro inclusief btw) van de onderzochte opdrachten, allemaal onderworpen aan

⁸⁷ Of een evenwaardig document uitgereikt door de gerechtelijke instantie of overheidsinstantie van het land van herkomst waaruit blijkt dat aan de gestelde eisen is voldaan.

⁸⁸ *Telemarc* is een gratis webinterface die toegang verleent tot authentieke bronnen zoals de Nationale Bank, BTW en Belastingen, KSZ, KBO enz.

⁸⁹ Artikel 71, eerste lid, van de Overheidsopdrachtenwet 2016 bepaalt: "*Het selectie criterium of de selectiecriteria kunnen betrekking hebben op (1°) de geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen; en/of (2°) de economische en financiële draagkracht; en/of (3°) de technische en beroepsbekwaamheid*". De Overheidsopdrachtenwet 2006 bevatte soortgelijke bepalingen in artikel 58, § 1, 2°, van het KB Plaatsing 2011.

⁹⁰ Artikel 65 van het KB Plaatsing 2017 en artikel 58, § 1, laatste lid, van het KB Plaatsing 2011. Het verslag aan de Koning bij artikel 65 van het KB Plaatsing 2017 verduidelijkt: "*De Raad van State heeft er herhaaldelijk en op consistente wijze op gewezen dat het gebruik van kwalitatieve selectiecriteria slechts betekenis heeft indien deze criteria gepaard gaan met een gepast niveau dat moet gehaald worden met het oog op de selectie. In afwezigheid van een dergelijk niveau zou het mogelijk zijn dat ondernemers met een potentieel verschillende draagkracht op identieke en dus discriminatoire wijze behandeld worden*". Voor opdrachten onderworpen aan de vorige opdrachtenregelgeving was het opleggen van een minimaal niveau enkel verplicht bij open procedures en de vereenvoudigde onderhandelingsprocedures met bekendmaking (artikel 58, § 1, 2°, van het KB Plaatsing 2011).

⁹¹ Zie B. SCHUTYSER, "De gunning van overheidsopdrachten en overheidscontracten in de rechtspraak van het Hof van Justitie en de Raad van State (2015-17): Een overzicht", *T. GEM.* 2018/2, (78) 92-93.

⁹² RvS 10 februari 2015, nr. 230.165; RvS 9 juni 2015, nr. 231.501; RvS 8 februari 2017, nr. 237.316.

de Overheidsopdrachtenwet 2006, lieten het KBIN en het FAVV na om aan elk kwalitatief selectie criterium een gepast niveau te verbinden.

4.4 Opmaak van een gemotiveerde beslissing

Voor de opdrachten die zijn onderworpen aan de Overheidsopdrachtenwet 2006 en waarvan de goed te keuren uitgave de drempel van 85.000 euro exclusief btw overschrijdt⁹³, bepaalt artikel 4 van de Rechtsbeschermingswet wanneer een aanbestedende overheid een gemotiveerde beslissing moet opmaken. Wat deze gemotiveerde beslissing moet bevatten, staat in artikel 5 van de Rechtsbeschermingswet. Zo moet een aanbestedende overheid een gemotiveerde beslissing opmaken wanneer:

- ze beslist over de selectie van de kandidaten als de procedure een eerste fase met indiening van aanvragen tot deelneming omvat⁹⁴;
- ze een opdracht gunt, ongeacht de procedure⁹⁵;
- ze afziet van het plaatsen van een opdracht en eventueel beslist een nieuwe plaatsingsprocedure uit te schrijven⁹⁶.

Bij drie opdrachten, onderworpen aan de Overheidsopdrachtenwet 2006, liet het FAVV na een gemotiveerde beslissing van selectie of gunning op te maken.

4.5 Aankondiging van gegunde opdracht

Voor elke geplaatste overheidsopdracht met een geraamde waarde gelijk aan of hoger dan de drempel voor Europese bekendmaking moet de aanbestedende overheid een aankondiging van gegunde opdracht laten publiceren. Deze aankondiging moet binnen 30 dagen na de sluiting van de opdracht doorgestuurd worden naar het *Bulletin der Aanbestedingen* en het *Publicatieblad van de Europese Unie*⁹⁷. Ook de Overheidsopdrachtenwet 2006 schreef voor deze opdrachten de publicatie op van een aankondiging van gegunde opdracht voor, die binnen 48 dagen moest worden verzonden.

Door de publicatie van deze aankondigingen wil men voornamelijk de gunningsprocedures transparanter maken.

Bij respectievelijk vijf en zeven van de onderzochte opdrachten lieten het KBIN en het FAVV geen aankondiging van gegunde opdracht publiceren.

4.6 Overheidsopdrachten van beperkte waarde gesloten via aanvaarde factuur

Overheidsopdrachten met een geraamde waarde van minder dan 30.000 euro exclusief btw kunnen onder de Overheidsopdrachtenwet 2016 gesloten worden via een aanvaarde factuur. Deze opdrachten zijn alleen onderworpen aan de basisbeginselen van de overheids-

⁹³ Deze drempel werd op 144.000 euro exclusief btw gebracht voor de overheidsopdrachten gepubliceerd vanaf 28 april 2018 en voor deze waarvoor vanaf deze datum de oproep voor het indienen van een offerte werd verzonden.

⁹⁴ Artikel 4, 5°, van de Rechtsbeschermingswet.

⁹⁵ Artikel 4, 8°, van de Rechtsbeschermingswet.

⁹⁶ Artikel 4, 9°, van de Rechtsbeschermingswet.

⁹⁷ Artikel 62 van de Overheidsopdrachtenwet 2016 en artikel 17 van het KB Plaatsing 2017.

opdrachtenwetgeving⁹⁸, de voorschriften over het toepassingsgebied ervan en de ramingsregels⁹⁹.

De aanbestedende overheid moet ook voor deze overheidsopdrachten een minimale mededinging organiseren. De raadpleging van de voorwaarden van verschillende ondernemers is niet aan vormvereisten onderworpen, maar het administratief dossier moet wel de bewijzen van deze raadpleging bevatten.

Volgens de Overheidsopdrachtenwet 2006 konden opdrachten gesloten worden met een aanvaarde factuur als de goed te keuren uitgave de drempel van 8.500 euro exclusief btw niet overschreed¹⁰⁰.

Bij twee overheidsopdrachten van beperkte waarde van het KBIN en twee opdrachten van het FAVV kon op basis van de voorgelegde gegevens niet worden besloten dat de voorwaarden van meerdere ondernemers werden geraadpleegd¹⁰¹.

Vier opdrachten van het KBIN, onderworpen aan de Overheidsopdrachtenwet 2006, overschreden de toen toepasselijke drempel van 8.500 euro exclusief btw. Deze opdrachten werden dus, weliswaar na raadpleging van de voorwaarden van meerdere ondernemers, onterecht gesloten met een aanvaarde factuur, waardoor essentiële bepalingen van de overheidsopdrachtenregelgeving niet werden nageleefd¹⁰².

In zeven kleinere dossiers, onderworpen aan de Overheidsopdrachtenwet 2006, beriep het KBIN zich op een monopoliesituatie om de bestelling rechtstreeks te plaatsen bij één leverancier. Deze opdrachten zijn echter ten onrechte behandeld als opdrachten van beperkte waarde die tot stand kunnen komen via een aanvaarde factuur. Ze overschreden immers de toen geldende drempel van 8.500 euro exclusief btw.

5 Conclusie en aanbevelingen

Beide instellingen beheersen de overheidsopdrachtenregelgeving voldoende en proberen deze maximaal na te leven. Het onderzoek van het Rekenhof bracht niettemin een aantal tekortkomingen in de naleving van de reglementering aan het licht. Het formuleert derhalve een aantal aanbevelingen om het beheer van de overheidsopdrachten te verbeteren.

Het beveelt voor beide instellingen aan een aankoopplanning op te maken op basis van de strategische en operationele doelstellingen van de instelling. Specifiek voor het FAVV beveelt het aan de kennis over overheidsopdrachten te centraliseren in één dienst, die onder meer:

⁹⁸ Het betreft de bepalingen opgenomen in Titel 1 van de Overheidsopdrachtenwet 2016, met uitzondering van de voorschriften over het gebruik van elektronische communicatiemiddelen en het principe van betaling na verstrekte en aanvaarde diensten en het uit dit principe voortvloeiende verbod tot het toekennen van voorschotten.

⁹⁹ Artikel 92 van de Overheidsopdrachtenwet 2016.

¹⁰⁰ Artikel 105, § 1, 4° juncto, artikel 110, tweede lid van het KB Plaatsing 2011.

¹⁰¹ Eén opdracht van het KBIN was onderworpen aan de Overheidsopdrachtenwet van 2006, de drie overige aan de Overheidsopdrachtenwet 2016.

¹⁰² Zo bijvoorbeeld de bepalingen over de verplichte uitsluitingsgronden of een aantal bepalingen van de (gewijzigde) Rechtsbeschermingswet.

- modeldocumenten kan opmaken;
- een gestructureerd (elektronisch) klassement voor de overheidsopdrachtendossiers kan uitwerken;
- de overheidsopdrachten boven bepaalde drempelbedragen kan beheren en controleren;
- de overheidsopdrachten onder bepaalde drempelbedragen (exhaustief of steekproefsgewijs) kan controleren;
- advies kan geven over overheidsopdrachten.

Het FAVV moet voor elke bestelling onderworpen aan de overheidsopdrachtenregelgeving een overheidsopdracht plaatsen, zo nodig na een beroep op de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking op voorwaarde dat die deugdelijk gemotiveerd is.

Beide instellingen moeten systematisch en uiterlijk voor de gunning van de opdracht de verplichte uitsluitingsgronden exhaustief onderzoeken. Ze moeten daartoe de attesten die beschikbaar zijn in *Telemarc* raadplegen en de noodzakelijke uittreksels uit het strafregister opvragen bij de inschrijver die als opdrachtnemer zal worden gekozen, om na te kijken of deze niet moet worden uitgesloten van de overheidsopdrachtenprocedure.

Het Rekenhof beveelt beide instellingen ook aan voor elke opdracht aangepaste en relevante kwalitatieve selectiecriteria en, indien vereist, het gepaste te behalen niveau, in de opdrachtdocumenten op te nemen waarmee de juridische en financiële middelen alsook de technische en beroepsbekwaamheden van de kandidaten en inschrijvers kunnen worden beoordeeld en waarmee tegelijk zowel een kwaliteitsvolle uitvoering van de opdracht als voldoende mededinging worden verzekerd.

Het FAVV moet een gemotiveerde beslissing opmaken in alle gevallen die in de Rechtsbeschermingswet zijn opgenomen.

Om het transparantiebeginsel en de overheidsopdrachtenregelgeving zo goed mogelijk na te leven, moeten beide instellingen een aankondiging van gegunde opdracht publiceren als de regelgeving dat voorschrijft.

Om de bepalingen over de aankopen van beperkte waarde tot stand gekomen via een aanvaarde factuur te respecteren, moeten beide instellingen steeds de voorwaarden van meerdere ondernemers raadplegen en het bewijs daarvan in het administratief dossier bewaren. Ook moeten ze de ramingsregels strikt respecteren en periodiek nagaan of voor leveringen en diensten van geringe waarde die met een zekere regelmaat worden verricht, geen overheidsopdracht moet geplaatst worden volgens een van de plaatsingsprocedures opgenomen in artikel 35 van de Overheidsopdrachtenwet 2016.

Tot slot moet het KBIN het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking grondig motiveren. Ook in gevallen van monopolie moet het bovendien de overheidsopdrachtenregelgeving strikt naleven.

6 Antwoorden van de leidend ambtenaren van de instellingen

Het Rekenhof stuurde op 5 december 2018 het ontwerpverslag aan de algemeen directeur van het KBIN. Die nam in zijn antwoord van 9 januari 2019 akte van de vaststellingen en verbond er zich toe de aanbevelingen ter harte te nemen.

Het Rekenhof stuurde op 5 juni 2019 het ontwerpverslag aan de gedelegeerd bestuurder van het FAVV. Die neemt in zijn antwoord van 23 juli 2019 akte van de specifieke vaststellingen. Hij kondigt niet alleen de nodige corrigerende maatregelen aan, maar belooft ook dat in de toekomst nauwgezet zal worden toegezien op de naleving van de wettelijke en reglementaire voorschriften. Met betrekking tot de aanbeveling om de kennis over overheidsopdrachten te centraliseren, benadrukt hij onder meer de techniciteit van de verschillende overheidsopdrachten van het FAVV, waardoor, mede door een gebrek aan beschikbare middelen, geen centralisatie van de aankoopfunctie mogelijk is.

HVW: interne beheersing van de aankoopprocedures en de overheidsopdrachten

1 Context

1.1 Reikwijdte van de audit en auditmethode

Het Rekenhof heeft het aankoopproces en de overheidsopdrachten van de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW) onderzocht. Het onderzoek had tot doel enerzijds de kwaliteit van de interne beheersing van het aankoopproces te beoordelen en anderzijds de wettigheid van een steekproef van overheidsopdrachten te onderzoeken. Het heeft ook vaststellingen geformuleerd over bepaalde financiële en boekhoudkundige aspecten (vereffening van uitgaven en boeking) die werden gedaan in het kader van de recurrente controle van de rekeningen van de HVW.

Om na te gaan in hoeverre de HVW het aankoopproces beheerst, werden gesprekken gevoerd met de aankoopverantwoordelijken en met de dienst Interne Audit. Daarnaast werden de documenten onderzocht en werden stukken uit de dossiers gecontroleerd. Vervolgens werd het onderzoek van het aankoopproces vervolledigd door een steekproef van overheidsopdrachten en facturen te analyseren. De steekproef omvatte:

- tien overheidsopdrachten van meer dan 30.000 euro exclusief btw die tussen 2015 en 2018 werden gegund voor een totaal vastgelegd bedrag van nagenoeg 5 miljoen euro inclusief btw, alsook 174 facturen die werden uitgegeven voor die opdrachten;
- vijf overheidsopdrachten van minder dan 30.000 euro exclusief btw die in 2017 en 2018 werden gegund voor een totaal vastgelegd bedrag van meer dan 20.000 euro inclusief btw;
- achttien facturen met betrekking tot de eerste negen maanden van 2018 die willekeurig werden geselecteerd uit het aankoopjournaal van de HVW, voor een bedrag van 1.026.073,77 euro inclusief btw.

Bij de selectie werd rekening gehouden met de materialiteit van de verrichtingen op de jaarrekening. Daarnaast evalueerde de audit in hoeverre de basisprincipes van overheidsopdrachten in acht werden genomen. Dit toont de kwaliteit van het aankoopbeheer en de gelijke behandeling van de inschrijvers aan.

Het normenkader bestaat uit de overheidsopdrachtenwetgeving en uit het COSO-normenkader voor wat de interne beheersing betreft.

1.2 Budgettair belang van de overheidsopdrachten

Op budgettair vlak heeft de HVW de voorbije drie jaar (2016, 2017 en 2018) nagenoeg 10 miljoen euro¹⁰³, inclusief btw, per jaar besteed aan werkingsuitgaven (zonder de personeelskosten) en aan investeringen. De totale beheerskosten (inclusief de personeelskosten) bedragen zowat 39 miljoen euro per jaar voor die drie jaren.

Met uitzondering van een aantal opdrachten voor renovatiewerken, houden de opdrachten van de HVW voornamelijk verband met diensten en allerhande leveringen. De grootste uitgaven werden gedaan voor IT-consultancy. Van de geselecteerde opdrachten hebben er elf betrekking op diensten (waaronder drie voor IT-consultancy), twee op leveringen en twee op werken.

2 Vaststellingen

2.1 Interne beheersing van het aankoopproces

2.1.1 Centralisering van de aankopen en van de gegevens over opdrachten

Verschillende actoren zijn betrokken bij het aankoopproces. De HVW groepeert aankopen in domeinen naargelang van de aard van de aan te kopen goederen of diensten. Door met domeinen te werken, wil de HVW de behoeften centraliseren en de aankopen coördineren.

Bij opdrachten van meer dan 30.000 euro exclusief btw verloopt de gunning via een jurist van de juridische dienst die in overheidsopdrachten gespecialiseerd is. Bij opdrachten van minder dan 30.000 euro exclusief btw gebeurt dat via een medewerker van de dienst die om de aankoop heeft verzocht. De juridische dienst formuleert niettemin een advies over elk gunningsvoorstel. De opdrachten worden daarentegen opgevolgd door de dienst die om de aankoop heeft verzocht.

Het Rekenhof stelt vast dat de beschikbaarheid en de kwaliteit van de gegevens niet optimaal zijn: bepaalde gegevens ontbreken, onder meer de geraamde bedragen en de gunningsbedragen.

Het Rekenhof stelt ook vast dat de HVW niet meteen een volledige lijst van alle overheidsopdrachten ter beschikking heeft. De juridische dienst voor overheidsopdrachten houdt centraal een lijst bij van de opdrachten van meer dan 30.000 euro exclusief btw. Opdrachten met een lagere waarde worden individueel opgenomen in de financiële software. Een centrale en volledige inventaris van de overheidsopdrachten zou niet alleen een direct, globaal en volledig overzicht bieden, maar ook de opvolging kunnen verbeteren. Met een dergelijke inventaris kan ook worden nagegaan of de doelstellingen van schaalvoordelen en centralisering van de behoeften worden gehaald, en kan het risico op fragmentatie beter in de hand worden gehouden.

2.1.2 Toezicht op de aankoopprocedure

De juridische dienst voor overheidsopdrachten en de regeringscommissaris voor Begroting zouden over meer mogelijkheden moeten beschikken om in het aankoopproces tussen te

¹⁰³ Dat bedrag kan uitgaven omvatten die niet zijn onderworpen aan de overheidsopdrachtenwetgeving.

komen. Met het oog op de wettigheids- en regelmatigheidscontrole zou de regeringscommissaris meer informatie moeten ontvangen over de uit te voeren overheidsopdrachten, in het bijzonder vóór de gunning. De nadere regels voor interventies door de regeringscommissaris zijn vastgelegd in de interne procedure voor aankoopbeheer, maar de HVW heeft geen samenwerkingsprotocol gesloten met de regeringscommissaris, hoewel de regelgeving¹⁰⁴ daarin voorziet.

Tijdens het onderzoek heeft het Rekenhof vastgesteld dat een procedure werd opgestart zonder vooraf het advies van de juridische dienst voor overheidsopdrachten in te winnen. Het beveelt aan erop toe te zien dat alle aankopen vooraf voor advies aan die dienst worden voorgelegd, zoals de procedure bepaalt.

De delegatiebevoegdheid voor overheidsopdrachten waarover de administrateur-generaal beschikt, wordt niet beperkt met een maximumbedrag. Het Rekenhof is van oordeel dat die bevoegdheid gepaard moet gaan met nauwkeurige regels die bepalen hoe verslag moet worden uitgebracht aan het beheerscomité.

2.1.3 Instrumenten om opdrachten te omkaderen

Het Rekenhof stelt goede praktijken vast bij de ontwikkeling en het ter beschikking stellen van instrumenten om opdrachten te gunnen. Zo is de aankoopprocedure degelijk geformaliseerd. De HVW heeft een volledige en duidelijke handleiding opgesteld die de stappen in de verschillende aankoopprocedures beschrijft en ieders rol en verantwoordelijkheden preciseert. De HVW heeft ook modeldocumenten opgesteld voor het gunnen van opdrachten en voor het vastleggen van uitgaven.

Het Rekenhof benadrukt evenwel dat de HVW het modeldocument voor het lanceren van een overheidsopdrachtenprocedure zou moeten vervolledigen en een model zou moeten opstellen voor het opleveren en wijzigen van een opdracht. Daarnaast vestigt het Rekenhof de aandacht van de HVW op de wettigheid van haar modeldocumenten voor opdrachten van beperkte waarde, wat de verplichting betreft om mededinging te organiseren. Het gebrek aan mededinging verantwoord door te verklaren dat men werkt met de dichtstbijzijnde leverancier, komt niet tegemoet aan de wettelijke vereisten (zowel de Overheidsopdrachtenwet 2006 als deze van 2016).

2.1.4 Boekhoudkundige en financiële aspecten

Het Rekenhof stelt vast dat de procedures om bestellingen op te volgen, niet altijd gevolgd worden. Sommige stappen van het proces worden niet in de aangewezen volgorde uitgevoerd. Sommige goederen, diensten of werken krijgen in het programma EPM¹⁰⁵ bijvoorbeeld niet de status “geleverd” op het einde van de opleveringsprocedure. Sommige bestellingen worden geregistreerd na de factuurdatum.

¹⁰⁴ Artikel 6 van het koninklijk besluit van 14 november 2001 tot regeling van de benoemingsvoorwaarden en de uitoefening van de opdracht van de Regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid.

¹⁰⁵ *Entreprise Performance Management* (EPM): beheerssoftware waarmee een budget kan worden vastgelegd en een voorstel tot aankoop ter goedkeuring kan worden voorgelegd door diverse stukken in het programma te archiveren (uitgavenformulier “AE2”, bestek, advies van de regeringsregeringscommissaris voor Begroting, advies van het ICT-comité...).

Facturen worden geregistreerd in het programma *ELO*. Dat is een scanningsysteem waarmee men facturen elektronisch kan archiveren, op een aantal punten kan controleren en kan goedkeuren. De verificatie van de elektronische gegevens is tweeledig: enerzijds controleert *ELO* op dubbele facturen, anderzijds moet de persoon die controleert, de gegevens valideren die werden ingescand in *ELO*. Ondanks die internebeheersingsmaatregelen heeft het Rekenhof in de steekproef een verkeerd geïnterpreteerde datum van een document en een verkeerd factuurnummer gevonden. Dat leidde echter niet tot een dubbele betaling. De HVW heeft geantwoord dat het foutenpercentage miniem is en dat er een project loopt om dergelijke fouten terug te dringen. Ze zal erop toezien dat de controles effectief worden uitgevoerd.

2.2 Naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving

De procedures om opdrachten te plaatsen zijn meestal geformaliseerd, ook voor opdrachten van beperkte waarde (minder dan 30.000 euro exclusief btw). De meeste opdrachtdossiers uit de steekproef omvatten de documenten die vereist zijn voor de gunning.

Ondanks de beschikbare instrumenten en de internebeheersingsmaatregelen werden tekortkomingen vastgesteld bij de toepassing van de wetgeving.

2.2.1 Plaatsing en inmededingingstelling

Het Rekenhof heeft verschillende tekortkomingen vastgesteld bij de uitgaven voor een opdracht van IT-prestaties van nagenoeg 2 miljoen euro inclusief btw:

- Er werd geen wettelijke overheidsopdrachtenprocedure gebruikt.
- Interne procedureregels werden niet gevolgd.
- Er werd geen mededinging georganiseerd en daar werd geen passende verantwoording voor gegeven.

De HVW heeft op die manier bij een firma prestaties besteld zonder voorafgaande juridische verbintenis en zonder het advies van de juridische dienst te hebben ingewonnen, dat vereist is alvorens een procedure op te starten. De uitgaven werden goedgekeurd, hoewel de juridische dienst een negatief advies formuleerde over de uitgave-aanvraag die naderhand werd ingevoerd in het programma *EPM*.

De dienst ICT heeft verklaard zich te hebben gebaseerd op raamovereenkomsten die door aankoopcentrales waren gesloten. Die overeenkomsten waren echter met andere firma's gesloten. Als de voorwaarden voor het gebruik van de raamovereenkomsten niet vervuld waren, moest een nieuwe plaatsingsprocedure worden opgestart met mededinging, tenzij een monopolie kan worden verantwoord.

Daarnaast werden ook prestaties voor juridische consultancy besteld zonder mededinging. Het Rekenhof herinnert eraan dat, met uitzondering van de vertegenwoordiging in rechte¹⁰⁶, juridische prestaties nog altijd onderworpen zijn aan de overheidsopdrachtenwetgeving¹⁰⁷ en dus mededinging vereisen. De hoogdringendheid waarop de dienst zich beroept, moet naar behoren gemotiveerd worden in het administratieve dossier en is in principe geen reden om af te zien van mededinging.

¹⁰⁶ Specifieke uitsluitingsgrond vervat in artikel 28, § 1, 4° van de Overheidsopdrachtenwet 2016.

¹⁰⁷ Zie de specifieke regeling in hoofdstuk 6 van de Overheidsopdrachtenwet 2016.

Het Rekenhof stelt ook vast dat een opdracht voor verzekeringen uit 2011 voor onbepaalde tijd loopt. Het benadrukt dat lopende opdrachten periodiek in mededinging moeten worden gesteld, volgens de wettelijke voorwaarden.

2.2.2 Bedrag van de opdracht

In de verschillende fases van de procedure is er vaak onduidelijkheid over de bedragen. Het Rekenhof heeft bij zijn onderzoek van de documenten vastgesteld dat het voor de meeste opdrachten moeilijk was om de ramingen opgesteld bij de lancering van een opdracht terug te vinden en te vergelijken met de bedragen zoals ze werden berekend bij de gunning.

Om te waarborgen dat haar procedures transparant zijn, moet de HVW erop toezien systematisch de ramings- en gunningsbedragen van haar opdrachten te vermelden. De berekening moet zo accuraat mogelijk zijn.

2.2.3 Bekendmakingsverplichtingen

Het Rekenhof heeft onvolledigheden vastgesteld in drie aankondigingen van opdrachten voor werken en diensten van herstelling en onderhoud van de verwarming en voor wettelijke controles van de veiligheid van de elektrische installaties. De aankondigingen vermelden niet hoe lang de opdrachten lopen, noch het geraamde bedrag, noch een orde van grootte. De aankondigingen voor de herstelling van de verwarming en voor de controles van de elektrische installaties geven foute informatie over de gunning van de opdracht in percelen. Daarenboven was het bedrag van de opdracht voor de herstelling van de verwarming geraamd op 400.000 euro inclusief btw voor alle percelen samen, maar werd de opdracht niet Europees bekendgemaakt¹⁰⁸.

Wanneer diverse ondernemers worden geraadpleegd in het kader van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking voor een bedrag gelijk aan of hoger dan 30.000 euro exclusief btw, moeten de gunningscriteria worden opgenomen in de uitnodiging of in de opdrachtdocumenten¹⁰⁹. Die verplichting werd niet nagekomen bij een opdracht voor eventgerelateerde prestaties die volgens deze procedure werd gegund en waarvan de waarde hoger lag dan het drempelbedrag.

2.2.4 Controle van de voorgestelde prijzen

Het Rekenhof stelde vast dat de prijzen die inschrijvers voorstelden bij opdrachten voor onderhoudsprestaties¹¹⁰ en voor de opmaak van interventiedossiers voor de hulpdiensten¹¹¹ sterk verschilden. Sommige prijzen lagen twee tot zelfs drie keer hoger dan de prijs die de gekozen inschrijver had voorgesteld, terwijl het dossier geen bewijs bevatte dat de prijzen werden nagekeken.

¹⁰⁸ De drempel voor Europese bekendmaking is 221.000 euro exclusief btw bij opdrachten voor leveringen en diensten die onderworpen zijn aan de Overheidsopdrachtenwet 2016 en die worden gegund door een aanbestedende overheid die niet is opgenomen in de lijst met bepaalde federale openbare aanbesteders (de HVW is niet in die lijst opgenomen). Zie artikel 11, 3°, van het KB Plaatsing 2017 en bijlage 2, deel A.

¹⁰⁹ Artikel 94, 4° van het KB Plaatsing 2017.

¹¹⁰ Open aanbesteding voor een geraamd bedrag van 400.000 euro inclusief btw.

¹¹¹ Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking voor een geraamd bedrag van meer dan 70.000 euro exclusief btw.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de prijzen systematisch gecontroleerd moeten worden om er zeker van te zijn dat de verplichtingen uit het bestek met de voorgestelde prijs kunnen worden uitgevoerd, zowel qua technische kwaliteit als qua naleving van de termijnen, en om er zeker van te zijn dat de voorgestelde prijs elke speculatie uitsluit die de belangen schaadt van de aanbestedende overheid (slechte uitvoering) en van de maatschappij (dumping of fraude). Het bewijs van de prijscontrole moet in het dossier zijn opgenomen, vooral wanneer er sprake is van grote prijsverschillen.

2.2.5 Uitsluitingsgronden

De HVW moet systematisch nagaan of inschrijvers zich niet in een van de gevallen van verplichte uitsluiting bevinden. Ze moet daarom aan kandidaten of inschrijvers vragen een uittreksel uit het strafregister voor te leggen¹¹² (of een gelijkwaardig document dat is uitgereikt door een gerechtelijke of bestuurlijke instantie uit het land van herkomst). Bij zes opdrachten uit de steekproef heeft de HVW dat vereiste document niet opgevraagd.

Bovendien moet een kandidaat of inschrijver die zijn belastingen of socialezekerheidsbijdragen niet heeft betaald, in principe worden uitgesloten. Bij twee opdrachten uit de steekproef kon niet worden aangetoond dat de HVW de fiscale toestand nagegaan was en bij één opdracht kon niet worden aangetoond dat de HVW de sociale toestand geverifieerd had.

2.2.6 Informatieverplichting

De informatieverplichting aan de inschrijvers is bedoeld om de transparantie van de procedures en de mogelijkheid van beroep te waarborgen. Het Rekenhof heeft bij de opdracht voor eventgerelateerde prestaties vastgesteld dat de gunningsbeslissing niet schriftelijk werd meegedeeld¹¹³.

Bij opdrachten waarvan de geraamde waarde de drempel voor Europese bekendmaking bereikt, moeten de aanbestedende overheden bovendien een wachttijd van vijftien dagen in acht nemen tussen het moment waarop de gunningsbeslissing aan de kandidaten en inschrijvers wordt meegedeeld en het moment waarop het contract wordt gesloten¹¹⁴. Die wachttijd biedt ondernemers de mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen de gunningsbeslissing. Bij de opdracht in verband met de herstelling van de verwarming (voor een geraamd bedrag van 400.000 euro inclusief btw) werd de wachttijd niet in acht genomen.

3 Conclusie en aanbevelingen

3.1 Interne beheersing van het aankoopproces

Het Rekenhof is van oordeel dat de HVW over heldere en duidelijk gedefinieerde controleprocedures beschikt, ook voor opdrachten van beperkte waarde, en over kwaliteitsvolle modeldocumenten. De tussenkomst van de juridische dienst in de verschillende fases van het plaatsingsproces bij opdrachten met een geraamd bedrag van meer dan 30.000 euro exclusief btw is een essentiële controlemaatregel.

¹¹² Artikel 72, § 2, 1^o lid, 1^o, en 2^o en 3^o lid van het KB Plaatsing 2017. Voor opdrachten die onder de oude wetgeving vallen, gaat het om artikel 61, § 3, 1^o lid, 1^o van het KB Plaatsing 2011.

¹¹³ Artikel 29/1, § 1 van de Rechtsbeschermingswet.

¹¹⁴ Artikel 11 van de Rechtsbeschermingswet.

De resultaten van het onderzoek van de geselecteerde overheidsopdrachten tonen echter aan dat de internebeheersingsmaatregelen niet altijd in acht worden genomen en op bepaalde punten moeten worden verbeterd. De regels voor de rapportering aan het beheerscomité moeten worden verstrengd. Er zou meer informatie moeten worden bezorgd aan de regeringsregeringscommissaris voor Begroting zodat hij zijn toezicht op de wettigheid en de regelmatigheid van de aankopen kan uitvoeren.

Er is ook nood aan een centrale, volledige en betrouwbare inventaris van alle overheidsopdrachten. Bovendien is de kwaliteit van bepaalde gegevens ontoereikend. Zo zijn de bedragen van de opdrachten van bij de opstart van de procedure tot de voltooiing van de uitvoering weinig betrouwbaar.

Om tot een betere interne beheersing van het aankoopproces en tot meer regelmatig geplaatste overheidsopdrachten te komen, formuleert het Rekenhof de volgende aanbevelingen:

- een centrale en exhaustieve inventaris bijhouden van alle overheidsopdrachten die door de verschillende diensten van de HVW worden geplaatst, en daarin alle essentiële gegevens opnemen;
- erop toezien dat de bedragen van de opdrachten worden opgevolgd, van de opstart tot de voltooiing van de opdracht;
- precieze regels opstellen voor de rapportering over de overheidsopdrachten aan het beheerscomité;
- een volledig modeldocument opstellen voor het lanceren van procedures en voor het opleveren en wijzigen van opdrachten; in het modeldocument voor opdrachten van beperkte waarde schrappen dat er geen mededinging wordt georganiseerd omdat er gewerkt wordt met de dichtstbijzijnde leverancier;
- een samenwerkingsprotocol opstellen met de regeringscommissaris voor Begroting, zoals vereist door artikel 6 van koninklijk besluit van 14 november 2001 tot regeling van de benoemingsvoorwaarden en de uitoefening van de opdracht van de regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid;
- de internebeheersingsmaatregelen voor de verwerking en het nazicht van facturen versterken om verkeerde of laattijdige boekingen te vermijden en om te vermijden dat bestellingen moeten worden geregulariseerd na ontvangst van de factuur.

3.2 Naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving

Om de overheidsopdrachten beter te beheren, beveelt het Rekenhof de HVW aan:

- een overheidsopdrachtenprocedure te gebruiken voor alle door de regelgeving beoogde werken, leveringen en diensten;
- er beter op toe te zien dat de voorwaarden worden nageleefd die aankoopcentrales opleggen voor het gebruik van hun opdrachten en raamovereenkomsten;
- het principe van de mededinging in acht te nemen bij alle opdrachten;
- het geraamde bedrag exclusief btw van de te lanceren opdracht systematisch te vermelden in een passend document en het gunningsbedrag systematisch te vermelden in de gemotiveerde gunningsbeslissing;
- de regels voor Europese bekendmaking te volgen als opdrachten daaraan onderworpen

- zijn en alle vereiste informatie over de opdracht vermelden in de aankondigingen;
- systematisch aan de betrokken kandidaten of inschrijvers te vragen een uittreksel uit het strafregister of een gelijkwaardig document voor te leggen, en hun sociale en fiscale situatie te controleren;
 - de prijzen die in de offertes worden voorgesteld, systematisch te controleren, en de bewijzen van die controles bij te houden;
 - bij onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking voor een bedrag gelijk aan of hoger dan 30.000 euro exclusief btw, waarbij diverse ondernemers worden geraadpleegd, de gunningscriteria op te nemen in de opdrachtdocumenten (uitnodiging om een offerte in te dienen of bestek);
 - voor alle opdrachten tussen 30.000 en 144.000 euro exclusief btw: de gunningsbeslissing mee te delen aan de betrokken inschrijvers zodra de beslissing is genomen;
 - bij opdrachten waarvan het geraamde bedrag de drempel voor Europese bekendmaking bereikt: de wachttijd van vijftien dagen in acht te nemen tussen het moment waarop de gunningsbeslissing wordt meegedeeld en het moment waarop het contract wordt gesloten.

4 Antwoorden van de HVW en van de minister

De bevoegde minister en de HVW ontvingen een gedetailleerd technisch verslag, waarmee ze de aanbevelingen gemakkelijker kunnen uitvoeren. Dit samenvattende verslag werd hen ter commentaar voorgelegd. De HVW heeft op 16 september 2019 geantwoord. Met haar antwoord is rekening gehouden in dit samenvattende verslag en in het gedetailleerde technische verslag. De toezichthoudende minister heeft niet geantwoord.

Belspo: digitalisering van het cultureel en wetenschappelijk erfgoed – lessen voor de toekomstige overheidsopdrachten

1 Context

1.1 Voorwerp van de audit

De federale wetenschappelijke instellingen (FWI's) beheren een uitzonderlijk wetenschappelijk, cultureel, historisch en artistiek erfgoed¹¹⁵. Het Rekenhof onderzoekt de overheidsopdrachten die moeten bijdragen tot de digitalisering van dat erfgoed.

De onderzochte overheidsopdrachten werden gelanceerd in het kader van het digitaliseringsprogramma Digit 03¹¹⁶. Ze hebben betrekking op alle FWI's en op het Koninklijk Belgisch Filmarchief (KBF). Het Digit 03-project wordt gecoördineerd door de POD Wetenschapsbeleid ("Belspo").

1.2 Onderzoeksmethode

Het Rekenhof controleerde of de Digit 03 - digitaliseringsopdrachten die Belspo heeft gelanceerd overeenstemmen met de wet- en regelgeving. Het onderzoek concentreerde zich hoofdzakelijk op vaststellingen over de wettigheid (plaatsing, gunning en uitvoering van de opdrachten) die aanzienlijke risico's inhouden dat beslissingen worden geschorst of vernietigd (bezwaarschriften van de inschrijvers) en/of vaststellingen over de wettigheid die een impact kunnen hebben op het goede beheer.

Met zijn aanbevelingen wil het Rekenhof een meerwaarde bieden voor het Digit 04 - programma (2019-2024), de volgende fase van het recurrente digitaliseringsprogramma¹¹⁷.

2 Opdrachten geplaatst door Belspo voor Digit 03

Belspo heeft drie opdrachten gelanceerd ten voordele van de FWI's en van het KBF. Daarvoor heeft het een beheerstructuur opgezet waarbij de FWI's en het KBF zowel bij de voorbereiding en de plaatsing als bij de opvolging van de uitvoering van het programma werden betrokken.

¹¹⁵ Deze tien FWI's zijn administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA's).

¹¹⁶ Het meerjarige digitaliseringsprogramma Digit 03 heeft een looptijd van vijf jaar (2014-2018) en werd op 19 december 2013 goedgekeurd door de ministerraad. Het is o.a. de opvolger van een vorig initiatief dat liep van 2005 tot 2012 (Digit 01). Het programma wordt als recurrent aangemerkt voor zover andere vergelijkbare programma's er in de komende jaren op zullen volgen.

¹¹⁷ Beslissing van de ministerraad van 7 december 2018.

Een eerste opdracht (“Digit-03-NUM1”) was de digitalisering van een aantal types publicaties die vijf percelen vormden (1. Courante boeken, 2. Dagbladen en registers, 3. Incunabelen en kostbare boeken, 4. Bladen in A3/A4-formaat, 5. Papieren in groot formaat). Die opdracht werd geplaatst via een open offerteaanvraag op Europees niveau. De percelen 1 tot 4 werden op 14 juli 2014 gegund voor 2.203.119 euro inclusief btw. Belpo zag af van de gunning van perceel 5.

Een tweede opdracht (“Digit-03-NUM2”) was de digitalisering van drie andere types publicaties die ook drie percelen vormden (6. Foto’s op papier, 7. Microvormen, 8. Geluidscollecties). Die opdracht werd geplaatst via een open offerteaanvraag op Europees niveau. De percelen 6 en 8 werden op 30 november 2015 gegund voor 1.392.220 euro inclusief btw. Perceel 7 kon niet worden gegund omdat de enige inschrijver voor dat perceel niet werd geselecteerd.

De derde opdracht (“Digit-03-LTP”) was de invoering en het onderhoud van een gezamenlijk opslagplatform voor de langetermijnbewaring van gedigitaliseerde voorwerpen (meer dan tien jaar). Die opdracht werd geplaatst via een onderhandelingsprocedure met bekendmaking bestaande uit één perceel. Hij werd op 11 mei 2015 gegund voor 5.400.000 euro inclusief btw¹¹⁸.

2.1 Voorbereiding en plaatsing van de opdrachten

2.1.1 Definitie van de behoefte en voorbereiding van de opdracht

Een overheidsopdracht moet in de eerste plaats aan een behoefte voldoen. Daartoe moet de aanbestedende overheid zorgvuldig nagaan welke middelen aan die behoefte kunnen voldoen om een betrouwbare schatting van het opdrachtbedrag te kunnen maken, de offertes zo goed mogelijk te beoordelen en ervoor te zorgen dat ze voldoende vat heeft op de uitvoering van de opdracht.

Daarom moet de aanbestedende overheid de voornaamste interne stakeholders betrekken bij de voorbereiding van de opdracht. Voor deze drie opdrachten heeft Belpo in nauw overleg met de FWI’s en het KBF een gedetailleerde beschrijving uitgewerkt van de behoeften¹¹⁹.

Bovendien is het nuttig externe stakeholders te raadplegen, met name voornamelijk bedrijven die actief zijn in het betrokken domein. De aanbestedende overheid mag voorafgaande marktconsultaties houden die bestaan uit informatie-uitwisseling en een technische dialoog, om een zo goed mogelijk bestek op te maken.

Belpo heeft geen externe stakeholders geraadpleegd voor de opdrachten Digit-03-NUM1 en NUM2. Dat had de volgende negatieve gevolgen voor de plaatsing en de uitvoering van die opdrachten:

¹¹⁸ Dat bedrag stemt overeen met het totaalbedrag voor het LTP-platform (met inbegrip van de aspecten beheerd door Belnet en Smals).

¹¹⁹ De instellingen hebben technische fiches ingevuld om hun behoeften te kennen te geven. Die vormden de basis van de technische specificaties van de bijzondere bestekken.

- Belspo had geen idee van de gangbare prijzen. Daardoor kon hij in de documenten voor de opdracht geen vermoedelijk aantal te digitaliseren bladzijden opnemen op basis van de behoeften en het beschikbare budget. Bijgevolg heeft Belspo voor het vergelijken van de offertes een methode gebruikt die voor kritiek vatbaar is en die soms tot onlogische resultaten heeft geleid. Zo baseerde hij zijn gunningsbeslissing op het gemiddelde van de prijzen van beide scenario's, terwijl hij van plan was slechts één scenario per perceel door te voeren. Twee percelen werden dus gegund aan inschrijvers op basis van scenario's die niet overeenstemden met de toestand die gekend was op het moment van de gunning en waarvan de prijzen minder voordelig waren voor het gekozen scenario (zie punt 2.1.6.1).
- Bij de verdeling van de opdrachten in percelen werd de digitalisering van dagbladen en registers in perceel 2 gegroepeerd, terwijl die prestaties, die heel verschillend zijn ¹²⁰ vanuit technisch en financieel oogpunt, met een betere marktkennis van elkaar zouden zijn losgekoppeld.

Wat de opdracht Digit-03-LTP betreft, heeft Belspo wel een externe en interne raadpleging gehouden, maar er werd weinig gerealiseerd in vergelijking met de doelstellingen (zie punt 2.2.1). De technische capaciteit en de personeelscapaciteit van de instellingen om het platform te voeden, werden immers overschat, wat leidt tot een onderbenutting van het platform.

2.1.2 *Contractuele regels van de opdrachtdocumenten*

2.1.2.1 *Looptijd van de overeenkomst en opzegging*

De totale looptijd van de opdracht, met inbegrip van de verlengingen, mag volgens over het algemeen niet langer duren dan vier jaar na de ondertekening¹²¹, om het principe van de mededinging in acht te nemen. Verschillende verlengingen werden niet formeel gemotiveerd in het dossier¹²².

Het bestek bepaalt voorts dat de partijen de overeenkomst jaarlijks en zonder reden mogen opzeggen. Dit is wettelijk toegelaten, maar het kan de continuïteit van de openbare dienst in gevaar brengen, wat het geval was bij een wijziging van opdracht Digit-03-NUM2 (zie punt 2.2.5).

2.1.2.2 *Vaste verbintenis in verband met hoeveelheden*

In de bestekken van de opdrachten NUM1 en NUM2 was bepaald dat op het einde van de procedure de minimumhoeveelheid te digitaliseren voorwerpen zou worden bepaald die de aanbestedende overheid belooft te bestellen tijdens de looptijd van de overeenkomst.

Voor het Rekenhof vormt een dergelijke verbintenis een mogelijk nadelige verplichting voor de aanbestedende overheid. Als een vaste bestelling nodig is, moet de hoeveelheid worden

¹²⁰ Digitaliseren van dagbladen is ingewikkelder (die prestaties omvatten *Optical Character Recognition* (OCR) en het aanmaken van XML METS ALTO-bestanden) en kost bijgevolg meer.

¹²¹ Artikel 37, § 2, van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

¹²² Dergelijke redenen kunnen onder meer te maken hebben met de afschrijvingsduur van de investeringen of met de inaanmerkingneming van de de kosten van de levenscyclus of *Life Cycle Cost*. Hiermee bedoelt men een evaluatie van alle kosten die samenhangen met de levenscyclus van producten, diensten of werken, met inbegrip van de externe effecten die in een nabije toekomst waarschijnlijk zullen worden geïnternaliseerd.

meegedeeld vóór de mededinging om de inschrijvers de kans te geven met kennis van zaken een offerte in te dienen die qua prijs competitiever is.

2.1.3 Selectie van de kandidaten en van de inschrijvers

2.1.3.1 Controle van de toegangsrechten

In principe mogen kandidaten of inschrijvers die zich in een geval van uitsluiting bevinden, niet meedingen naar overheidsopdrachten¹²³. De overheid kan dat nagaan door een uittreksel uit het strafregister en de fiscale en sociale attesten te raadplegen.

De uittreksels uit het strafregister ontbraken echter voor alle opdrachtnemers van de opdrachten NUM1 en LTP. Bij de opdracht NUM1 verifieerde Belspo de fiscale en sociale toestand van één opdrachtnemer niet en stelde het zich tevreden met een gewone verklaring op erewoord. Een dergelijke verklaring volstond niet in dat geval, omdat er officiële attesten bestonden.

2.1.3.2 Geen minimumdrempel voor een kwalitatief selectie criterium

In de opdrachtdocumenten moeten de kwalitatieve selectiecriteria worden vermeld en verduidelijkt¹²⁴. Aan de hand van die financiële, economische, technische of professionele criteria moet de aanbestedende overheid kunnen nagaan of de inschrijvers geschikt zijn om de opdracht uit te voeren. Bij open procedures en bij de vereenvoudigde onderhandelingsprocedures met bekendmaking moet bovendien een minimaal bekwaamheidsniveau worden opgelegd¹²⁵. Als dat niet zo is, beschikt de overheid over een onvoorwaardelijke keuzevrijheid die de mededinging in het gedrang kan brengen¹²⁶.

Het Rekenhof stelde vast dat voor de opdrachten NUM1 en NUM2, geplaatst via een open offerteaanvraag, geen minimumdrempel werd vastgelegd. De verplichting om over “voldoende” bekwaamheid en over de “nodige” ervaring te beschikken, volstaat niet als vereiste.

2.1.4 Regelmatigheid van de offertes

Voordat ze de offertes evalueert en vergelijkt, moet de aanbestedende overheid nagaan of ze regelmatig zijn.

Het Rekenhof heeft in opdracht NUM1 vastgesteld dat een offerte een belangrijk voorbehoud voor de uitvoeringstermijnen bevatte. Een dergelijk voorbehoud kan niet als een gewone precisering worden beschouwd en vormt een onregelmatigheid van materieel belang omdat de offertes niet kunnen worden vergeleken. Deze offerte had dus geweerd moeten worden en het perceel in kwestie had niet aan die inschrijver gegund mogen worden.

De regelgeving preciseert ook dat voor overheidsopdrachten die worden geplaatst via aanbesteding, offerteaanvraag en onderhandelingsprocedure met bekendmaking, de offerte moet worden ondertekend door de persoon of personen die bevoegd of gemachtigd zijn

¹²³ Artikel 20 van de Overheidsopdrachtenwet 2006 en artikel 61 van het KB Plaatsing 2011.

¹²⁴ Artikel 58, § 1, van het KB Plaatsing 2011. Dit geldt voor alle plaatsingsprocedures, met uitzondering van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking.

¹²⁵ Artikel 58, § 1, 2°, van het KB Plaatsing 2011.

¹²⁶ Raad van State, arrest nr. 226.574 van 27 februari 2014.

om de inschrijver te verbinden¹²⁷. Een offerte die dat principe niet in acht neemt, heeft een substantiële vormelijke onregelmatigheid. Ze moet als nietig worden beschouwd en worden geweerd¹²⁸. Doordat de ondertekenaar niet bevoegd is, ontstaat immers onzekerheid over de verbintenis van de inschrijver tot het uitvoeren van de opdracht. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat een dergelijke verificatie voor geen enkele van de onderzochte opdrachten is gebeurd en dat bijgevolg twee onregelmatige offertes werden aanvaard.

2.1.5 *Prijsonderzoek*

De aanbestedende overheid moet de prijzen van de ingediende offertes onderzoeken¹²⁹, d.w.z. ze moet controleren of de elementen waaruit de prijzen bestaan, gegrond en juist zijn. Deze verplichting is bedoeld om ervoor te zorgen dat de voorgestelde prijs elke speculatie ten nadele van de belangen van de aanbestedende overheid (slechte uitvoering of abnormaal hoge prijs) en van de collectiviteit (dumping of fraude) uitsluit.

Het Rekenhof heeft verscheidenheid vastgesteld in de prijzen die werden ingediend voor de meeste percelen van de opdrachten NUM1 en NUM2¹³⁰. Op enkele uitzonderingen na blijkt uit geen enkel element van het administratief dossier of van de gunningsbeslissing dat de aanbestedende overheid de talrijke blijkbaar abnormale prijzen zou hebben gecontroleerd, bijvoorbeeld door de betrokken inschrijvers te ondervragen. Als er belangrijke prijsverschillen zijn, moet uit de beslissing, of op zijn minst uit het administratief dossier, blijken dat de aanbestedende overheid deze controle wel degelijk heeft uitgevoerd¹³¹.

2.1.6 *Methode voor het beoordelen van offertes en de gelijkheid der inschrijvers*

De aanbestedende overheid beschikt weliswaar over heel wat vrijheid bij het definiëren van de methode voor het beoordelen en vergelijken van offertes, maar ze moet wel het beginsel van de gelijke behandeling van de inschrijvers in acht nemen, samen met het transparantiebeginsel en de regels die ze zichzelf heeft opgelegd in de opdrachtdocumenten¹³². Bijgevolg is ze verplicht om de evaluatiemethode vast te leggen vóór de indiening van de offertes¹³³, om elk risico op favoritisme of keuzebeïnvloeding te vermijden en om gedurende de hele procedure de gunningscriteria op dezelfde manier te interpreteren¹³⁴.

¹²⁷ Artikel 51, § 2, van het KB Plaatsing 2011. Die regel geldt voor alle deelnemers van een combinatie zonder rechtspersoonlijkheid.

¹²⁸ Artikel 95 van het KB Plaatsing 2011.

¹²⁹ Artikel 21 van het KB Plaatsing 2011.

¹³⁰ Dergelijke verschillen werden vastgesteld voor perceel 1 (bijvoorbeeld het aanmaken van een XML ALTO-bestand kost 1.025.000 euro bij één van de inschrijvers en 0 euro bij de gekozen inschrijver; voor het hele scenario 2 variëren de berekende prijzen van 403.600 euro tot 1.383.000 euro), voor perceel 2 (bijvoorbeeld voor het hele scenario 2 gaan de berekende prijzen van 3.409.205 euro tot 6.125.181 euro), voor perceel 3 (bijvoorbeeld het supplement voor de digitalisering in de lokalen van de instelling krachtens scenario 1 gaat van 0 euro tot 140.750 euro en voor scenario 2 van 0 euro tot 280.300 euro), voor perceel 4 (bijvoorbeeld de extra kosten die samenhangen met de materiële toestand van het gedigitaliseerde voorwerp gaan van 0 euro tot 154.000 euro), voor perceel 5 (bijvoorbeeld voor het volledige scenario 2 gaan de berekende prijzen van 204.625 euro tot 1.001.714,80 euro), en voor perceel 6 (bijvoorbeeld het supplement voor een resolutie in 600 DPI – in plaats van 300 DPI – voor 300.000 bladzijden gaat van 0 euro tot 381.000 euro).

¹³¹ Raad van State, arrest nr. 238.961 van 21 augustus 2017; Raad van State, arrest nr. 241.409 van 7 mei 2018; Raad van State, arrest nr. 241.714 van 5 juni 2018.

¹³² Krachtens het gezegde *patere legem quam ipse fecisti*, wat betekent dat de administratie gebonden is aan haar eigen beslissingen en daar a priori niet van kan afwijken.

¹³³ Raad van State, arrest nr. 239.937 van 23 oktober 2017; HvJ-EU, arrest van 14 juli 2016, TNS Dimarso NV, zaak C-6/15, punt 31.

¹³⁴ HvJ-EU, arrest van 18 oktober 2001, SIAC Construction, zaak C-19/00, punt 43.

2.1.6.1 Evaluatie van het criterium “prijs”

Bij de opdrachten NUM1 en NUM2 verzocht Belspo de inschrijvers meerdere prijzen in te dienen naargelang van de minimale te behandelen hoeveelheden en ook voor verschillende bijkomende uitvoeringsmodaliteiten¹³⁵.

Bij de evaluatie van de offertes heeft Belspo niet alle gevraagde prijzen in aanmerking genomen. De dienst heeft er de voorkeur aan gegeven hypothesen over theoretische bestellingen uit te werken volgens de hoeveelheden en technische modaliteiten. Een berekeningsformule die een gemiddelde genereerde van de prijzen die voor beide scenario's werden ontvangen, moest dienen als basis voor de evaluatie.

Het Rekenhof stelt vast dat de uitwerking en de keuze van de scenario's niet transparant zijn omdat ze slechts rekening houden met bepaalde hoeveelheden of supplementen op basis van keuzes die de inschrijvers niet kennen. Zij hebben hun offertes dus niet kunnen voorbereiden met het oog op de oriëntaties die Belspo heeft gekozen (zie punt 2.1.1). Hoewel ze intern waren vastgelegd voordat de offertes werden geopend, werden die scenario's alsook de berekeningsformule voor de quotering van de prijs bovendien gewijzigd¹³⁶ na de indiening van de offertes. Deze wijzigingen tijdens de evaluatie hebben de rangschikking van de inschrijvers beïnvloed.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de aanbestedende overheid zich moet houden aan de evaluatiemethode die werd bepaald vóór de indiening van de offertes.

2.1.6.2 Evaluatie van het criterium “uitvoeringstermijnen”

De inschrijvers hebben uitvoeringstermijnen moeten opgeven volgens de te digitaliseren volumes voor elk perceel van opdracht NUM1.

Zonder verdere precisering in de opdrachtdocumenten moet de kortste uitvoeringstermijn in principe meer punten krijgen dan langere termijnen.

Verschillende offertes die een kortere uitvoeringstermijn voorstelden, hebben niettemin een minder goede score gekregen dan offertes met een langere uitvoeringstermijn. In één geval leidde dit tot een verschuiving in de rangschikking.

Belspo verklaart dat lage scores werden toegekend aan inschrijvers die “weinig realistische”, “te korte” of “incoherente” termijnen voorstelden.

Het Rekenhof herinnert eraan dat een dergelijke appreciatie onder de notie “regelmatigheid van de offerte” valt en niet onder de gunningscriteria. De aanbestedende overheid had de inschrijvers moeten vragen hoe realistisch hun uitvoeringstermijnen waren en ze moeten uitsluiten wegens onregelmatigheid als ze daarvoor beschikte over relevante en onderbouwde redenen (zie punt 2.1.4).

¹³⁵ Hogere resolutie, een ruwe manuele optische tekenherkenning, de digitalisering van voorwerpen in slechte staat of in een specifiek formaat, de terbeschikkingstelling van de uitrusting voor de kwaliteitscontrole.

¹³⁶ De prijs van manuele karakterherkenning werd bijvoorbeeld niet in aanmerking genomen, waarbij als verantwoording werd gegeven dat die in de ontvangen offertes soms veel kostte en dat dat type karakterherkenning waarschijnlijk minder zal worden gebruikt. Wat de formule betreft voor de berekening van de quotering van het gemiddelde van de prijzen, verving een “regel van drie” de aanvankelijk geplande methode van lineaire interpolatie.

2.1.6.3 Afwikkeling van de onderhandelingen in de opdracht Digit-03-LTP

Ondanks een correct onderbouwde gunningsbeslissing werden verschillende elementen die van belang waren voor de evaluatie van de offertes onvoldoende toegelicht bij de onderhandeling en werd het onderzoek ervan soms uitgesteld tot de uitvoeringsfase. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de indicatoren voor de SLA (*Service Level Agreements*; gewaarborgde dienstverleningsniveaus) waarvan de draagwijdte zou worden gedefinieerd tijdens een overleg na de gunning.

In strijd met het bestek heeft Belspo nieuwe offertes opgevraagd na de indiening van de Bafo (*best and final offer*). De onderhandelingen werden immers niet te baat genomen om een unieke prijsinventaris uit te werken. In de “eerste” Bafo’s had elke inschrijver de prijsinventaris anders geïnterpreteerd. Belspo heeft de inschrijvers gevraagd zijn interpretatie van de verschillende kostenmodellen te valideren en heeft hen toegestaan nieuwe offertes in te dienen. Wanneer het definitieve karakter van een Bafo (beste *eindofferte*) aldus wordt miskend, kan de gelijke behandeling van de inschrijvers in het gedrang brengen.

2.2 Uitvoering van de opdrachten

2.2.1 Volume aan realisaties en kostenbeheersing

De opdrachten NUM1 en NUM2 (aantal te digitaliseren voorwerpen) werden op bevredigende wijze gerealiseerd¹³⁷.

Voor het LTP-platform is er daarentegen weinig gerealiseerd in vergelijking met de doelstellingen. Dit platform is gedimensioneerd voor een opslagvolume van 7 petabytes (Pb), maar een capaciteit van 3 Pb zou moeten volstaan voor de instellingen tot het einde van de huidige overeenkomst. Verschillende instellingen hebben immers achterstand opgelopen bij het verzenden van de bestanden omdat ze met technische en/of organisatorische problemen kampen. De gevolgen van deze onderbenutting moeten echter worden gerelativeerd: het platform is een modulaire infrastructuur met een basisconfiguratie met een capaciteit van 2 Pb die naargelang van de behoeften in de loop van het project kan worden uitgebreid. Zo leidt een uitbreiding van de capaciteit van 2 naar 3 Pb bijvoorbeeld slechts tot een stijging van de prijs met 4,4 %.

De beheersing van de totale kosten van de drie opdrachten werd tot nu toe gewaarborgd. De gefactureerde en toekomstige kosten stemmen overeen met of liggen lager dan het bedrag van de offertes die werden ingediend voor de meeste percelen van de opdrachten NUM 1 en NUM2.

Wat het LTP-platform betreft, wordt het in de overeenkomst vastgelegde financiële kader in acht genomen.

¹³⁷ Wat opdracht NUM1 betreft, werden de digitaliseringsdoelstellingen die bij het sluiten van de opdracht waren vastgelegd, behaald tijdens de verlengingen waartoe werd beslist (van maximum een jaar) en ten laatste op 31 december 2018. Wat opdracht NUM2 betreft, werden de doelstellingen van perceel 6 behaald op 31 december 2018 en is Belspo van oordeel dat de doelstellingen van perceel 8 zullen zijn bereikt aan het eind van het contract (2020).

2.2.2 Waarborgen van de aanbestedende overheid

2.2.2.1 Borgstelling

De borgstelling vormt een financiële garantie die de opdrachtnemer geeft voor zijn verplichtingen tot de opdracht volledig en goed is uitgevoerd¹³⁸.

Er werd vastgesteld dat een eerste helft van de borgtocht werd vrijgegeven in de loop van de uitvoering van de Digit-03-LTP-opdracht na de “voorlopige oplevering”, hoewel de opdrachtdocumenten een dergelijke voorlopige oplevering niet uitdrukkelijk vermeldden. De aanbestedende overheid heeft dus voortijdig een aanzienlijke som aan de opdrachtnemer teruggegeven zonder contractuele of wettige grondslag. De aanbestedende overheid had aldus geen waarborg meer voor de goede uitvoering van de opdracht.

Belspo verklaart in zijn antwoord dat de vervroegde vrijgave pas werd aanvaard nadat een aanzienlijke fase van het project was gerealiseerd, namelijk toen het platform operationeel was en beantwoordde aan de vereisten van het bestek.

2.2.2.2 Verzekeringen

De bestekken van de opdrachten NUM 1 en NUM 2 bepalen dat de opdrachtnemer bij het opstarten van de opdracht en voor de hele looptijd ervan een verzekeringscontract moet sluiten dat onder meer de risico's dekt dat het cultureel en wetenschappelijk erfgoed van de Staat beschadigd raakt bij de digitaliseringsverrichtingen.

Bij een perceel van opdracht NUM1 blijkt echter dat de aanbestedende overheid er niet systematisch over gewaakt heeft dat ze beschikte over volledige attesten voordat de prestaties werden uitgevoerd. Voor een ander perceel van dezelfde opdracht werden de attesten afgeleverd “onder voorbehoud van de betaling van de premie”. Daardoor verliezen de attesten hun essentie, nl. of de premie wel degelijk werd betaald en of de risico's effectief zijn gedekt.

Wat de LTP-opdracht betreft, schrijft geen enkele contractuele bepaling voor dat de opdrachtnemer een verzekering moet nemen die de beroepsrisico's dekt, terwijl dat volgens het Rekenhof noodzakelijk is om de risico's op verlies van het gedigitaliseerd erfgoed te beperken.

2.2.3 Oplevering van de opdracht en beginsel van de verstrekte en aanvaarde diensten

Bij de oplevering van een opdracht stelt de aanbestedende overheid vast of alle (of een deel van de) door de opdrachtnemer uitgevoerde werken, leveringen of diensten beantwoorden aan de regels van de kunst en aan de voorwaarden van de opdracht.

Telkens een bestelling binnen de digitaliseringsopdrachten was afgewerkt, gebruikten het Koninklijk Meteorologisch Instituut van België (KMI), de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België (KMSKB) en de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis (KMG) een gestandaardiseerd en gestructureerd schema getiteld “valideringsverslag” om verschillende aspecten te verifiëren (bestandsformaat, resolutie, colorimetrie, dynamiek enz.). Dit

¹³⁸ Artikel 2, 8°, van het KB AUR 2013.

valideringsverslag vormt een goede praktijk. De andere instellingen versturen daarentegen alleen een beknopte e-mail waarin gemeld wordt dat het project is gevalideerd. Met een dergelijke rapportering kan geen duidelijk beeld gegeven worden van de problemen bij de uitvoering en kan evenmin worden nagegaan dat alle relevante aspecten uit het bestek werden gecontroleerd.

Belspo wees erop dat de FWI's en het KBF de kwaliteit moeten beoordelen, aangezien de eindvalidering doorgaans wordt voorafgegaan door rechtstreeks contact tussen de instellingen en de dienstverleners.

Bij de LTP-opdracht is er een SLA-systeem om de tekortkomingen van de dienstverlener en de aanvaarding van de prestaties contractueel vast te leggen. Als de performantie-eisen niet worden gehaald, worden echter nooit sancties getroffen (zie ook punt 2.2.4).

Tot slot stelde het Rekenhof voor verschillende percelen¹³⁹ vast dat werd aanvaard prestaties te betalen die nog niet afgerond waren, wat in strijd is met het beginsel van de verstrekte en aanvaarde diensten¹⁴⁰.

2.2.4 Vertragingen bij de uitvoering

De projecten binnen de opdrachten NUM 1 en NUM 2 kampen met heel wat achterstand bij de uitvoering.

Vaak overschrijden de instellingen ruimschoots de wettelijk bepaalde termijn van dertig dagen om de prestaties te verifiëren¹⁴¹.

Ook bij de dienstverleners werden (soms aanzienlijke) vertragingen vastgesteld. Om goede werkrelaties in stand te houden legt Belspo de dienstverleners geen sancties op in geval van aanvaardbare vertragingen.

De LTP-opdracht liep nagenoeg zeven maanden vertraging op, ondanks de “gevaarlijke”¹⁴² toestand waarin bepaalde instellingen zich bevinden qua opslag (gegevens die zijn opgeslagen op magneetbanden die bijvoorbeeld gewoon op de grond liggen) en waarbij er een groot risico is dat gedigitaliseerde gegevens verloren gaan. Nochtans werd geen enkele boete opgelegd¹⁴³. De compensatie bestond erin dat de overeenkomst zonder extra kosten met drie maanden werd verlengd¹⁴⁴.

Belspo onderstreept in zijn antwoord dat die compensatie niet te verwaarlozen was. Hij zal bovendien nagaan hoe de termijnen die hij en de FWI's verwachten voor de nieuwe opdrachten, kunnen worden uitgeklaard. Volgens het Rekenhof had die “kosteloze” verlenging in ieder geval nooit moeten worden betaald als de opdracht, zoals gebruikelijk, zou zijn gestructureerd in twee fasen met elk een uitvoeringstermijn, namelijk enerzijds de installatie van de technische infrastructuur en anderzijds de exploitatie ervan.

¹³⁹ Bijvoorbeeld prestaties in de percelen 1 en 4.

¹⁴⁰ Artikel 7 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

¹⁴¹ Artikel 156 van het KB AUR 2013.

¹⁴² Nota aan de ministerraad van 18 december 2013 op basis van de lancering van de LTP-opdracht.

¹⁴³ Artikel 46 van het KB AUR 2013.

¹⁴⁴ Voor de andere vier maanden vertraging zijn Belspo of zijn partners (Belnet en Smals) verantwoordelijk.

Het Rekenhof is van oordeel dat een zekere soepelheid weliswaar nodig kan zijn, maar wijst erop dat de vele vertragingen afbreuk doen aan de goede uitvoering van de opdrachten van Belpo en de instellingen. Bovendien kunnen ze a posteriori de gelijke behandeling van de inschrijvers verstoren.

2.2.5 Opdrachtwijzigingen

In perceel 8 (geluidscollecties) werd de tarifieringswijze aangepast tijdens de uitvoering van de opdracht. Voor de digitalisering van schijven wordt gewoonlijk een tarief bepaald per zijde (of per stuk) of per uur, afhankelijk van de opdrachtnemer. Belpo heeft in zijn bestek ervoor geopteerd een prijs per uur digitalisering te vragen. Om zich aan die vereiste te conformeren heeft de opdrachtnemer geschat dat het gemiddeld vijf minuten duurt om een zijde te digitaliseren. Op basis van die schatting ging hij ervan uit dat de prijs die werd ingediend om 4.000 uren schijven te digitaliseren, overeenstemde met 48.000 te digitaliseren zijden.

In de praktijk bleek het in werkelijkheid ongeveer 3,2 minuten te duren om een zijde te digitaliseren in plaats van 5 minuten. Er moesten dus meer zijden (75.000) worden gedigitaliseerd om aan de 4.000 uren opname te komen waarin het bestek voorzag. Dit leidde tot verlieslatende prestaties voor de opdrachtnemer omdat hiervoor extra handelingen nodig waren. Volgens de opdrachtnemer kon dat ertoe leiden dat hij de opdracht misschien zou moeten opzeggen. Daarom werd, in de loop van de uitvoering van de opdracht, in een bijakte overeengekomen dat de tarifiering voortaan zou worden gebaseerd op een fictieve forfaitaire duur van 4 minuten per zijde. Op het einde van de overeenkomst waren dus 61.148 zijden gedigitaliseerd in plaats van 48.000 of 75.000.

Daaruit volgt dat het aantal uren dat effectief zal worden gedigitaliseerd, lager zal liggen dan gepland, waardoor de aanbestedende overheid in feite 70.000 euro te veel betaalde.

Belpo is in zijn antwoord van oordeel dat er geen inkomstenderving is aangezien de opdrachtnemer voor dezelfde prijs als die geraamd op basis van de initiële offerte, 61.148 zijden zal hebben gedigitaliseerd in plaats van 48.000.

Volgens het Rekenhof bepaalde het bestek een aantal te digitaliseren uren en geen zijden. De opdrachtnemer had er zich, met inachtneming van het bestek, toe verbonden 75.000 zijden te digitaliseren in plaats van 61.148. Er is dus wel degelijk sprake van een door de aanbestedende overheid te veel betaald bedrag.

3 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat Belpo kwaliteitsvolle overlegmechanismen heeft ingevoerd, waarbij de FWI's en het KBF in alle opdrachtfasen betrokken worden. De kosten werden bovendien globaal onder controle gehouden en het volume aan realisaties is bevredigend. Dit laatste zou enkel moeten worden verbeterd voor het platform voor langetermijnbewaring. De meeste instellingen hebben overigens te kennen gegeven dat ze globaal tevreden zijn over de kwaliteit van de prestaties van de opdrachtnemers.

Uit het onderzoek van de opdrachten blijken echter tekortkomingen bij de voorbereiding en de plaatsing die hadden kunnen leiden tot de annulering van de beslissingen. De meeste

vastgestelde tekortkomingen, met inbegrip van die in verband met de uitvoering, hebben ook een negatieve impact op het goede beheer van het programma en de belangen van de Schatkist.

Belspo benadrukt in zijn antwoord dat verschillende omstandigheden in deze situatie een rol hebben kunnen spelen. Ten eerste waren de opdrachten die in het kader van het programma werden gelanceerd, een eerste ervaring met overheidsopdrachten voor de programmabeheerders, die slechts beperkte juridische ondersteuning genoten. Ten tweede waren veel gesprekspartners nodig om de opdrachten te realiseren (de tien FWI's en het KBF, Smals en Belnet, de externe partners). De ploeg heeft die met een beperkt team moeten beheren en coördineren.

Belspo preciseert bovendien dat de eerste digitaliseringsopdracht snel moest worden gelanceerd uit vrees dat men de vastleggingskredieten zou verliezen. Dat verklaart waarom de markt niet vooraf werd geraadpleegd en waarom een bestek werd opgesteld met verschillende onbekenden (in termen van kosten en behoeftedefiniëring van de FWI's).

Het Rekenhof is van oordeel dat met de onderstaande aanbevelingen rekening moet worden gehouden bij de toekomstige opdrachten voor de uitvoering van het Digit 04-programma. Het wijst in het bijzonder op de kwaliteit die nodig is bij de plaatsing en de opmaak van de opdrachtdocumenten. Als de opdrachtdocumenten beter aansluiten bij de behoeften en de beperkingen van zowel de dienstverleners als de instellingen, zullen er minder problemen bij de uitvoering zijn. Belspo zal daarbij ook kunnen profiteren van de ervaring die het in het kader van het Digit 03-programma heeft verworven.

Het Rekenhof formuleert de volgende concrete aanbevelingen voor Belspo:

Voorbereiding en plaatsing van de opdrachten

- de ondernemingen raadplegen die actief zijn in de digitalisering om zich te informeren over de oplossingen die vanuit technisch of financieel oogpunt of in termen van prestaties bestaan, om een bestek op te stellen dat beantwoordt aan de behoeften van de FWI's en het KBF en aan de actuele praktijken van de sector; erover waken dat die raadpleging vóór het opstarten van de opdrachten voldoende open en gedocumenteerd is om de principes van transparantie en gelijke behandeling in acht te nemen;
- looptijden voor opdrachten van meer dan vier jaar motiveren en de mogelijkheid voor de opdrachtnemer om de overeenkomst zonder reden op te zeggen, beperken omdat dit een risico inhoudt voor de continuïteit van de openbare dienst;
- opnieuw bekijken of het nodig is een vaste verbintenis aan te gaan in verband met hoeveelheden en vermijden dat tot een dergelijke verbintenis wordt beslist na de aanwijzing van de opdrachtnemer;
- de deelnemingsvoorwaarden voor de kandidaten en de inschrijvers voor alle opdrachten verifiëren;
- een minimumdrempel bepalen voor de financiële en de economische draagkracht maar ook voor de technische en beroepsbekwaamheid van de inschrijvers;
- de regelmatigheid van de ingediende offertes nakijken, met inbegrip van de ondertekeningensbevoegdheid en de geboden prijzen, en er conclusies aan verbinden in termen van uitsluiting of regularisatie binnen de grenzen van de regelgeving; die onderzoeken

tot uiting brengen in het administratief dossier en naargelang van het geval in de gunningsbeslissing;

- *in tempore non suspecto* één enkele realistische vermoedelijke hoeveelheid van te digitaliseren voorwerpen voor elk perceel bepalen in verhouding tot de behoeften en de beschikbare middelen (andere vermoedelijke hoeveelheden kunnen worden opgenomen voor de extra prestaties als één enkele vermoedelijke hoeveelheid per prestatie wordt gedefinieerd en als basis dient voor de evaluatie van de offertes);
- de evaluatiemethode op transparante wijze vastleggen in de opdrachtdocumenten en die niet meer wijzigen na de opening van de offertes;
- als de uitvoeringstermijn een gunningscriterium is, het principe naleven dat de kortste termijn het meeste punten krijgt;
- in geval van procedures met onderhandelingen:
 - o in de opdrachtdocumenten bepalen dat tussentijdse offertes kunnen worden ingediend en zo nodig de verschillende prijsinventarissen en de vereiste valideringen uitvoeren vóór de Bafo;
 - o de onderhandelingen te baat nemen om met de inschrijvers alle vragen uit te klaren die openstaan tijdens de analyse van de offertes om te zorgen dat die analyse afgerond is bij de gunning.

Uitvoering van de opdrachten

- een strikte controle uitoefenen op het storten en het vrijgeven van de financiële waarborg die de borgtocht is;
- in het bestek bepalen dat een verzekering moet worden genomen die de beroepsrisico's van de opdrachtnemer dekt en te gelegener tijd de verzekeringsattesten opvragen die de risico's in samenhang met de vrijwaring van het erfgoed van de Staat dekken;
- het beginsel van de verstrekte en aanvaarde diensten in acht nemen;
- voor de digitaliseringsopdrachten op een geharmoniseerde en gedocumenteerde wijze over de prestaties rapporteren, bijvoorbeeld door middel van het gestandaardiseerde schema dat de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België (KMSKB) hebben uitgewerkt;
- het beleid inzake uitvoeringstermijnen duidelijker definiëren en de vertragingen coherenter beheren; de straffen en boetes toepassen die de regelgeving of de opdrachtdocumenten opleggen;
- wijzigingen, met name tariefwijzigingen, tijdens de uitvoering beperken;
- via een voorafgaande raadpleging en de opgedane ervaring de tariefformule in de opdrachtdocumenten beter definiëren en in acht nemen.

In zijn antwoord van 6 juni 2019 dankt Belspo het Rekenhof voor zijn grondige analyse en voor de aanbevelingen die het naar aanleiding van de audit heeft geformuleerd met het oog op de voorbereiding van de toekomstige digitaliseringsopdrachten. Belspo wijst erop dat op basis van die aanbevelingen en de opgedane ervaring al verschillende maatregelen werden genomen:

- Belspo is begonnen firma's vooraf te raadplegen om de toekomstige digitaliseringsopdracht voor te bereiden om een nauwkeuriger beeld te hebben van de bestaande technieken en de beperkingen ervan, de redelijke termijnen voor prestaties en het detailniveau van de prijsinventaris. Het is de bedoeling te vertrekken van vermoedelijke

hoeveelheden (één enkele hoeveelheid per perceel) en niet meer van een vaste verbintenis tot bestellen.

- In het kader van de voorbereiding van het programma DIGIT-04 werd de technische indeling van de voorwerpen herzien en werden nieuwe “soorten te digitaliseren voorwerpen” gedefinieerd om de verschillende percelen bij het opstellen van de bestekken zoveel mogelijk te kunnen afbakenen.
- Sinds eind 2018 wordt de niet-naleving van de overeenkomsten in verband met het serviceniveau (SLA) in de LTP-opdracht beter gedocumenteerd en worden de boetes berekend en toegepast.

Belspo verbindt zich er bovendien toe voor de toekomstige opdrachten:

- rekening te houden met de termijnen van de prestaties (bij de evaluatie van de offertes maar ook bij de uitvoering van de prestaties);
- zo nodig (voor de nieuwe LTP-opdracht) in het bestek een voorlopige oplevering op te nemen gekoppeld aan een gedeeltelijke vrijgave van de borgtocht;
- in de documenten van de toekomstige LTP-opdracht de indiening van tussentijdse offertes op te nemen;
- een geharmoniseerde rapportering voor de validering van de digitaliseringsopdrachten in te voeren.

4 Antwoorden van de instellingen en van de minister

Het Rekenhof heeft zijn ontwerp van gedetailleerd technisch verslag en het ontwerp-artikel op 9 mei 2019 toegezonden aan de minister van Wetenschapsbeleid, aan de POD Wetenschapsbeleid, aan de FWI's en aan het KBF. De POD Wetenschapsbeleid heeft op 6 juni 2019 geantwoord. In zijn antwoord waren de opmerkingen van de FWI's en het KBF geïntegreerd. De minister van Wetenschapsbeleid heeft niet geantwoord. Het antwoord van de POD Wetenschapsbeleid en van de betrokken instellingen werd in dit artikel en in het gedetailleerde verslag verwerkt.

Het definitieve gedetailleerde verslag werd meegedeeld aan de minister van Wetenschapsbeleid, aan de POD Wetenschapsbeleid en aan de betrokken instellingen om de aanbevelingen makkelijker te kunnen doorvoeren.

Federale Wetenschappelijke Instellingen en Koninklijk Belgisch Filmarchief: optimalisatie van de overheidsopdrachten en de aankoopprocedures

1 Context

1.1 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof heeft de overheidsopdrachten voor de digitalisering van het erfgoed onderzocht die worden beheerd door de federale wetenschappelijke instellingen (FWI's) van de POD Wetenschapsbeleid (Belspo)¹⁴⁵ en door het Koninklijk Filmarchief van België (KFB).

De onderzochte overheidsopdrachten werden opgestart in het kader van specifieke digitaliseringsprogramma's. Ze hebben allemaal betrekking op de FWI's en het KFB. Over de opdrachten van het programma Digit 03 werd een afzonderlijk artikel opgesteld¹⁴⁶.

Het onderzoek ging in op:

- de naleving van de wetgeving;
- de interne beheersing en de organisatie van het aankoopproces;
- de ondersteuning door Belspo aan de FWI's onder zijn toezicht.

1.2 Onderzoeksmethode

Het Rekenhof onderzocht de opdrachten voor digitalisering die de FWI'S en het KFB hebben geplaatst. Het ging na of de overheidsopdrachten in het kader van het digitaliseringsbeleid doelmatig, doeltreffend en overeenkomstig de beginselen van de wetgeving worden beheerd¹⁴⁷.

¹⁴⁵ De tien FWI's zijn administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA). Ze hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid en treden op onder de verantwoordelijkheid van de minister of staatssecretaris die bevoegd is voor wetenschapsbeleid. Ze behoren tot de POD Wetenschapsbeleid, waarbinnen ze elk een algemene directie vormen.

¹⁴⁶ Zie het vorige artikel "*Belspo: digitalisering van het cultureel en wetenschappelijk erfgoed - lessen voor toekomstige overheidsopdrachten*".

¹⁴⁷ Het Koninklijk Belgisch Instituut voor Ruimte-Aeronomie (BIRA) en het Koninklijk Meteorologisch Instituut (KMI) werden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Het BIRA heeft geen uitgaven voor digitalisering terwijl het KMI maar twee kleine uitgaven (voor een gecumuleerd bedrag van 11.602 euro) heeft gedaan in vier jaar.

Het Rekenhof heeft een vragenlijst gestuurd naar alle FWI'S en het KFB. Deze vragenlijst werd aangevuld met interviews, zowel bij de instellingen als bij Belspo. Het nam ook een steekproef van uitgavendossiers en selecteerde daarbij 181 uitgaven die verband houden met digitalisering. Die betalingen vertegenwoordigden een bedrag van 1,6 miljoen euro en werden gedaan in uitvoering van overheidsopdrachten die tussen 2013 en 2017 werden geplaatst.

Het Rekenhof heeft bij elke FWI en het KFB drie dossiers overheidsopdrachten opgevraagd. Die dossiers hadden betrekking op:

- een uitgave van meer dan 30.000 euro exclusief btw;
- een uitgave van minder dan 8.500 euro exclusief btw;
- opeenvolgende uitgaven bij een zelfde leverancier.

De vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof over de uitgaven zijn van belang voor alle toekomstige opdrachten van de FWI'S en van het KFB, en voor de organisatie van hun aankoopprocedures.

Enkel het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (KMMA), de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis (KMG), de Koninklijke Sterrenwacht van België (KSB) en het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN) konden voor de geselecteerde uitgaven een volledig overheidsopdrachtendossier voorleggen. Het ontbreken van volledige dossiers vormt een tekortkoming, zowel op het vlak van het beheer van de overheidsopdrachten als op het vlak van de naleving van de wetgeving.

2 Naleving van de wetgeving

Bij het onderzoek werd nagegaan of de FWI'S en het KFB de volgende verplichtingen hebben nageleefd:

- de mededinging bij aankopen;
- het voorkomen van het risico op splitsing van de aankoop;
- nazicht van de redenen om inschrijvers uit te sluiten;
- de aanwezigheid van een formele motivering voor opdrachten van beperkte waarde.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het principe van de mededinging, dat van toepassing is voor alle bedragen, niet altijd in acht werd genomen. Slechts drie FWI'S (het KMMA, de KMG en de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België (KMSKB)) hebben voldoende bewijzen voorgelegd van de mededinging. Twee andere instellingen (het KBF en het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium (KIK)) menen dat principe niet te moeten toepassen en drie FWI'S (het KBIN, de Koninklijke Bibliotheek van België (KBB) en de KSB) passen het maar toe vanaf een bepaalde drempel¹⁴⁸.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat er geen toezicht bestaat op het risico dat aankopen worden opgesplitst, d.w.z. dat binnen een kort tijdsbestek herhaaldelijk gelijkaardige wer-

¹⁴⁸ Vanaf 8.500 euro exclusief BTW voor KBIN en KBB en 10.000 euro exclusief BTW voor KSB.

ken, leveringen of diensten worden aangekocht, waardoor minder strikte verplichtingen worden toegepast dan wanneer de raming overeenkomstig de regelgeving zou zijn gebeurd. De instellingen nemen geen specifieke voorzorgsmaatregelen, maar rekenen daarentegen op de zorgvuldigheid van de financiële en boekhoudkundige diensten. In twee dossiers van de KBB en het RA (Rijksarchief) werd effectief vastgesteld dat uitgaven voor consumptiegoederen werden gesplitst. De KBB stelt dat ze de nodige acties heeft ondernomen om dergelijke situaties te vermijden.

Met betrekking tot de verificatie van de redenen om inschrijvers uit te sluiten, blijkt uit het onderzoek dat alleen het KBIN en het KMMA systematisch een uittreksel uit het strafregister opvragen. De KSB doet dat voor uitgaven van meer dan 30.000 euro exclusief btw. Om de sociale en fiscale schulden te verifiëren, hebben alleen het KBIN, het KMMA, de KBB en de KMKG toegang tot de *Telemarc*-toepassing¹⁴⁹. De andere FWI'S en het KFB waren niet op de hoogte van het bestaan van deze toepassing om hun wettelijke verplichting na te komen. Belpo heeft in zijn antwoord gepreciseerd dat het de FWI'S op 16 oktober 2018 heeft ingelicht dat ze toegang hebben tot de *Telemarc*-toepassing.

Wat betreft de opmaak van een formele motivering voor opdrachten van beperkte waarde, blijkt dat alleen het RA, het KBIN en de KMKG systematisch de gunningsbeslissingen voor opdrachten van minder dan 30.000 euro exclusief btw motiveren, overeenkomstig de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Het KFB en de andere FWI'S deden dat alleen voor opdrachten van meer dan 30.000 euro exclusief btw.

3 Interne beheersing en organisatie van het aankoopproces

Om na te gaan in welke mate de FWI'S en het KFB hun aankoopprocessen beheersen, onderzocht het Rekenhof de volgende aspecten:

- de naleving van de delegatieregels;
- de functiescheiding;
- het toezicht op aankopen;
- de omkaderingsmaatregelen en de rapporteringsinstrumenten voor de uitgaven.

Wat de naleving van de delegatieregels betreft, passen twee FWI'S (AR en de KBB) delegaties toe die de artikelen 52 tot 55 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000¹⁵⁰ niet toestaan. Het gaat om niet-geformaliseerde subdelegaties, die waren toegekend aan de operationeel directeurs als het instellingshoofd afwezig is¹⁵¹. Wat het KFB betreft, bepaalt zijn statuut in artikel 11 dat de raad van bestuur bevoegd is voor aankopen. Het Rekenhof heeft in de onderzochte dossiers evenwel vastgesteld dat de conservator van het KFB zelf handelde bij de plaatsing van overheidsopdrachten. De overheidsopdrachten die de conserva-

¹⁴⁹ *Telemarc* is een gratis webinterface die toegang geeft tot verschillende authentieke bronnen (Nationale Bank van België, BTW en Belastingen, RSZ, Kruispuntbank van Ondernemingen en de databank van de erkenning der aannemers van werken).

¹⁵⁰ Koninklijk besluit van 1 februari 2000 tot vaststelling van de organieke voorschriften voor het beheer van de federale wetenschappelijke instellingen die ressorteren onder de Minister tot wiens bevoegdheid het Wetenschapsbeleid behoort, als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer.

¹⁵¹ Zie de voorwaarden van artikel 18 van het KB van 1 februari 2000 inzake subdelegaties.

tor sluit, worden echter ter controle aan het permanent bureau voorgelegd (dat bestaat uit leden van de raad van bestuur)¹⁵².

De functiescheiding binnen het aankoopproces is wel degelijk bij elke instelling aanwezig.

Wat het toezicht op de aankopen betreft, zijn er meer waarborgen over de opportuniteit en de wettelijkheid van de uitgave als het toezicht wordt uitgeoefend door een verantwoordelijke die zelf niet betrokken is bij het aankoopproces. De beheersautonomie en de beschikbare middelen van de instellingen beïnvloeden evenwel hun capaciteit om toe te zien op de overheidsopdrachten. Zes FWI'S hebben een vorm van toezicht ingevoerd:

- Het AR, de KBB en de KMKG centraliseren de overheidsopdrachten die vervolgens worden gecontroleerd door een operationeel directeur (AR) of een verificatiecel (KBB en KMKG), die de dossiers onderzoeken en de opportuniteit van de uitgaven nagaan.
- Bij de KSB, het KBIN en het KMMA controleert een jurist de overheidsopdrachtendossiers op hun wettelijkheid.

Belspo preciseert evenwel in zijn antwoord dat nog slechts twee FWI'S over een jurist beschikken, terwijl er tijdens de uitvoering van de audit vier beschikbaar waren.

Wat tot slot de omkaderingsmaatregelen betreft, stelde het Rekenhof het volgende vast:

- Belspo heeft op het intranet van de FWI'S de beslissing van hun beheerscommissies gezet waarin de delegaties op basis van de bedragen en de plaatsingsprocedure worden geïnventariseerd.
- De FWI'S stellen één keer per jaar een boordtabel op van de overheidsopdrachten met de uitgaven en het type plaatsingsprocedure zoals opgenomen in artikel 43 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000.
- De KSB, de KMSKB en de KMKG hebben een verklarende nota opgesteld om hun medewerkers te helpen bij het plaatsen van een overheidsopdracht. Belspo heeft in zijn antwoord gepreciseerd dat het KIK naar aanleiding van de audit een procedure heeft vastgelegd en op zijn intranet heeft verspreid om de aankopen voor een gering bedrag te omkaderen.
- Het KFB heeft ook een verklarende nota voor overheidsopdrachten uitgewerkt, maar heeft deze niet ter beschikking gesteld van zijn personeel.
- De KMKG delen mee dat ze opleidingen over overheidsopdrachten hebben georganiseerd.

4 Steun van Belspo aan de FWI'S

Belspo heeft tot taak de FWI'S te ondersteunen bij hun administratief, financieel en materieel beheer¹⁵³. Zijn bestuursovereenkomst 2016-2018 voorzagt in dat verband in de oprichting van een kennisnetwerk, de ondersteuning bij overheidsopdrachten en gezamenlijke aankoopprocedures.

¹⁵² Artikel 14 van de statuten van het KFB.

¹⁵³ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 december 2002 houdende oprichting van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Wetenschapsbeleid.

Binnen Belspo werd een ondersteunende dienst opgericht. Die bestaat uit een deskundige in overheidsopdrachten die ter beschikking staat van de FWI'S om aan hun behoeften tegemoet te komen. Er werd een opleiding georganiseerd bij Belspo over de nieuwigheden in de wetgeving van 2016¹⁵⁴.

Er werd ook een intranetsite rond overheidsopdrachten ontwikkeld, die alle FWI'S kunnen raadplegen. Deze bevat inlichtingen over Telemarc en de overheidsopdrachtenwetgeving. Men vindt er ook de door de FOD BOSA opgestelde modellen van bestekken en de beslissingen van de beheerscommissies van de FWI'S over de delegaties voor het plaatsen van overheidsopdrachten op basis van de bedragen en de plaatsingsprocedures. Die documenten zijn opgesteld als samenvattingen en zijn bedoeld om de beheerders bij de FWI'S de juiste stappen te laten zetten.

Belspo beschikt intern niet over een volledige lijst van de aankopers en van de (sub)delegaties voor elke FWI. Alleen de aankopers van IT-goederen en -diensten werden opgelijst. De boekhouder van elke FWI wordt door Belspo systematisch als contactpersoon voor de aankopen beschouwd.

De documenten op het intranet vermelden dat, wat de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking betreft, opdrachten van minder dan 85.000 euro exclusief btw moeten worden gepubliceerd op *Free Market*¹⁵⁵, met toepassing van de federale omzendbrief van 30 november 2012. De nieuwe wetgeving van 2016 heeft het drempelbedrag voor onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking intussen evenwel opgetrokken tot 144.000 euro exclusief btw. De omzendbrief werd echter niet aangepast en Belspo geeft aan dat de bekendmaking op *Free Market* dus niet vereist is tussen 85.000 en 144.000 euro. Een dergelijke praktijk is niet onwettig, maar onlogisch aangezien minder openbaarheid wordt gegeven aan belangrijker opdrachten. Belspo zou de verplichting om te publiceren op *Free Market* dus tot die opdrachten moeten uitbreiden.

Belspo preciseert in zijn antwoord dat het inmiddels die nota heeft gecorrigeerd.

Naast het organiseren van vorming en het publiceren op het extranet beantwoordt de ondersteunende dienst vragen van de FWI's. Tussen mei en oktober 2018 werd hij twaalf maal geraadpleegd en volgens Belspo is het aantal vragen gestegen sinds de audit.

De bestuursovereenkomst 2016-2018 voorzag in gemeenschappelijke aankoopprocedures en in de oprichting van een kennisnetwerk voor overheidsopdrachten bij de FWI'S. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat tijdens de duur van de overeenkomst geen enkele actie werd ondernomen om die doelstellingen te halen.

Belspo preciseert in zijn antwoord dat het in 2019 een tweede persoon wil aanwerven om zijn beheer van de overheidsopdrachten, de ondersteuning aan de FWI'S en de kennisoverdracht via het extranet naar de FWI'S te verbeteren.

¹⁵⁴ Overheidsopdrachtenwet 2016 en haar uitvoeringsbesluiten.

¹⁵⁵ Specifieke omgeving van het federaal platform *e-notification* dat het mogelijk maakt de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking op gedematerialiseerde wijze te beheren.

5 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof heeft belangrijke tekortkomingen vastgesteld in het beheer van de overheidsopdrachtendossiers van de FWI'S en het KFB voor digitalisering. Zo konden maar vier FWI'S een volledig dossier voorleggen ter staving van de geselecteerde uitgaven en hebben maar drie instellingen afdoende bewijzen voorgelegd van de mededinging en van de motivering van hun gunningsbeslissingen.

De vastgestelde tekortkomingen tonen aan dat de interne beheersing bij de FWI'S en het KFB en ook de steun die Belspo hun biedt, globaal ontoereikend zijn om de juridische correctheid van de opdrachten en de doeltreffendheid van het aankoopproces te waarborgen.

Belspo vestigt in zijn antwoord de aandacht op de bescheiden middelen van de POD en van de FWI'S. Belspo beschikt momenteel maar over één jurist om zijn opdrachten te beheren en de FWI'S te ondersteunen.

De KMSKB wijzen op de administratieve belasting die het beheer van de overheidsopdrachten vertegenwoordigt voor instellingen met de omvang van de FWI'S. Ze beschikken niet over een jurist voor het opstellen van de bestekken en ondervinden bovendien moeilijkheden om een kwaliteitsvolle vertaling van de opdrachtdocumenten te waarborgen.

Het Rekenhof formuleert daarom de volgende aanbevelingen aan de FWI'S en het KFB:

Naleving van de wetgeving

- bewijzen van de mededinging bewaren voor alle uitgaven;
- aandacht hebben voor de risico's van opsplitsing van opdrachten door een systeem van gecentraliseerde aankopen uit te bouwen;
- systematisch de redenen om een inschrijver uit te sluiten nagaan;
- systematisch een gunningsbeslissing opstellen;
- zorgen dat er toezicht is op de overheidsopdrachtendossiers om de juridische correctheid ervan te verzekeren.

Interne beheersing en organisatie van het aankoopproces

- het aankoopproces beschrijven, het schriftelijk formaliseren en de verantwoordelijkheden en taken in elke fase van het proces identificeren, inclusief de (sub)delegaties;
- beschikken over een volledig dossier voor elke overheidsopdracht en het standaardiseren via modeldocumenten en richtlijnen voor de bewaring.

Het Rekenhof formuleert ook de volgende aanbevelingen voor Belspo in verband met de ondersteuning van de FWI'S:

- de FWI'S ondersteunen in de organisatie van een toezicht op de dossiers en hen begeleiden bij de uitvoering van de aanbevelingen over de interne beheersing en de organisatie van het aankoopproces;
- zijn steun in het kader van overheidsopdrachten verbeteren door de FWI'S op de hoogte te houden van nieuwigheden in de wetgeving en aangepaste instrumenten voor te stellen;

- de overheidsopdrachten centraliseren om de juridische kwaliteit ervan te verhogen en de prijzen en de kost van het administratief beheer te verlagen;
- zoveel mogelijk optreden als aankoopcentrale voor de FWI'S.

6 Antwoorden van de instellingen en van de toezichhoudende minister

Het Rekenhof heeft zijn gedetailleerd technisch ontwerpverslag en het ontwerpartikel op 9 mei 2019 verstuurd naar de minister van Wetenschapsbeleid, de POD Wetenschapsbeleid, de FWI'S en het KFB. De POD Wetenschapsbeleid heeft op 6 juni 2019 een antwoord bezorgd, met de opmerkingen van de FWI'S en het KFB erin verwerkt. De minister van Wetenschapsbeleid heeft niet geantwoord. Het antwoord van de POD Wetenschapsbeleid en van de betrokken instellingen werd in dit artikel en in het gedetailleerde verslag verwerkt.

Het definitieve gedetailleerde verslag werd meegedeeld aan de minister van Wetenschapsbeleid, aan de POD Wetenschapsbeleiden aan de betrokken instellingen om de aanbevelingen gemakkelijker te kunnen doorvoeren.

Ander rechtmatigheidsonderzoek

DEEL



FOD Buitenlandse Zaken: rechtmatigheid van de uitgaven voor de huur van onroerende goederen voor de diplomatieke posten

1 Context

Het Rekenhof heeft een selectie van dertig huurovereenkomsten onderzocht voor onroerende goederen in het buitenland bestemd voor de diplomatieke posten van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna de FOD Buitenlandse Zaken). Het onderzocht ook de uitgaven die daar in 2016 en 2017 aan verbonden waren. Het ging na of de betalingen die de FOD daarvoor deed in overeenstemming waren met het reglementair en procedureel kader en met de huurovereenkomsten zelf. Het onderzocht tot slot of het reglementaire kader nog voldoet en of de controles die de FOD Buitenlandse Zaken op deze verrichtingen doet, toereikend zijn.

2 Controledomein

De dertig overeenkomsten werden geselecteerd uit een overzichtslijst van 167 op 1 december 2016 lopende huurovereenkomsten die de FOD Buitenlandse Zaken aan het Rekenhof bezorgde. De steekproef vertegenwoordigde 18 % van de overeenkomsten en 57 % (735.000 euro) van de totale maandelijks huurlasten (1.289.000 euro). De geselecteerde huurovereenkomsten hadden betrekking op negentien gebouwen met een administratieve functie (kanselarijen) en elf met een verblijfsfunctie (residenties). De steekproef werd voornamelijk samengesteld op basis van de materialiteit en de geografische spreiding van de huurovereenkomsten.

3 Verloop van het onderzoek

Het Rekenhof wijst er allereerst op dat de samenwerking met de bevoegde diensten van de FOD Buitenlandse Zaken (P&O-5.1 – Patrimonium Buitenland (hierna P&O-5.1) en de Stafdirectie Begroting en Beheercontrole) moeizaam verliep. Tijdens de audit vroeg het Rekenhof herhaaldelijk via e-mail of in interviews om gegevens en ontbrekende of ondersteunende documenten voor te leggen, zoals de huurovereenkomsten of de aanpassingen ervan, de adviezen van de Inspectie van Financiën (hierna IF), betalingsbewijzen enz. Uiteindelijk werd het merendeel van deze documenten pas voorgelegd als bijlage bij het antwoord van 12 juli 2019 van de voorzitter van de FOD Buitenlandse Zaken op het hem toegezonden ont-

werpverslag¹⁵⁶. Deze werkwijze had een belangrijke impact op het vlotte verloop, de resultaten en de doorlooptijd van de audit. Zo was het daardoor niet mogelijk alle aspecten van het rechtmatigheidsonderzoek uit te voeren zoals gepland, zoals de controle op de correctheid van de betaalde huurgelden en op de terugvordering van huurgelden bij andere entiteiten.

4 Vaststellingen van het onderzoek

4.1 Verouderde instructies

Voor het beheer van de roerende en onroerende goederen in het buitenland geldt de interne handleiding *La gestion des biens immobiliers et mobiliers à l'étranger*. Deze handleiding dateert echter van april 2008 en is dus niet langer actueel. De instructies en procedures voor de huur van onroerende goederen in het buitenland worden volgens P&O-5.1 daarom niet meer stelselmatig toegepast en opgevolgd. De handleiding zou sinds jaren worden herzien, maar bij het afsluiten van het onderzoek was niet duidelijk in welke fase de herziening zich bevindt.

In zijn antwoord bevestigt de voorzitter van de FOD Buitenlandse Zaken de noodzaak om de handleiding uit 2008 te updaten. Hij stelt dat dit een aandachtspunt zal vormen voor het volgende operationeel plan van de stafdirectie P&O.

4.2 Volledigheid van de verantwoordingsdossiers

Bij de aanvang van het onderzoek vroeg het Rekenhof, naast de huurovereenkomsten en eventuele bijakten, ook alle (voorbereidende) administratieve documenten en boekhoudkundige gegevens (betaalde huurgelden en huurlasten, berekening van de indexaties, betaalde onderhoudskosten) op.

De beherende dienst P&O-5.1 had deze informatie echter niet integraal in zijn bezit en moest ze bij andere diensten of bij de buitenlandse posten zelf opvragen. Dat leidde tot aanzienlijke vertragingen in het onderzoek. Slechts een deel van de huurovereenkomsten, adviezen van de IF en financiële gegevens kon binnen een aanvaardbare termijn worden voorgelegd. Het Rekenhof is van oordeel dat, met het oog op een goed (budgettair) beheer en een goede opvolging en interne beheersing, P&O-5.1 deze informatie en vooral een ondertekend exemplaar van de lopende huurovereenkomsten ter beschikking moet hebben.

Uiteindelijk ontving het Rekenhof voor drie dossiers niet de huurovereenkomst met de eventuele bijakten.

4.3 Voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën

De bovenvermelde interne handleiding *La gestion des biens immobiliers et mobiliers à l'étranger* somt twaalf basisprincipes op waaraan de huurcontracten in principe moeten voldoen. De handleiding gaat ervan uit dat de huurovereenkomst wordt opgesteld door de eigenaar van een onroerend goed en dat de plaatselijke regelgeving van het land in kwestie moet worden gerespecteerd. Om die reden stelt P&O-5.1 geen modelcontract op voor de buitenlandse posten. Bovendien hebben de hoofden van de diplomatieke posten een zekere

¹⁵⁶ Zoals het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 met de gemeenschappen en gewesten en de protocolakkoorden met de FOD's Justitie en Financiën uit 2007 over de terbeschikkingstelling van kantoorruimte in de diplomatieke posten.

vrijheid en verantwoordelijkheid om de nodige stappen te zetten, de markt te verkennen en onderhandelingen te voeren met potentiële verhuurders. De uiteindelijke huurvoorstellen worden achteraf aan de centrale diensten bezorgd.

Elk dossier moet overeenkomstig de handleiding voor advies aan de IF worden voorgelegd voordat een huurovereenkomst wordt gesloten. Bij het afsluiten van de audit ontbrak in één dossier nog steeds het (negatieve) advies van de IF¹⁵⁷.

De IF legt bovendien in zijn nota *Prises en location d'immeubles à l'étranger* uit 2013 een aantal voorwaarden op waaraan de voor te leggen dossiers voor de huur van onroerende goederen moeten voldoen. Zo moet bij een vernieuwing van een huurovereenkomst het dossier documenten bevatten die aantonen dat de diplomatieke post over de huurprijs heeft onderhandeld en dat er een marktverkenning gebeurde. Er moet ook een vergelijkende tabel worden voorgelegd met de totale kosten van het aflopende contract en die van het nieuwe contract (elk berekend over twaalf maanden). Voor kantoren moet de gehuurde oppervlakte verantwoord worden door het aantal tewerkgestelde personeelsleden.

P&O-5.1 kende deze nota echter niet en past hem dus ook niet toe. In de meeste dossiers vond het Rekenhof wel briefwisseling tussen de diplomatieke post en het departement terug waaruit kon worden opgemaakt dat bij de vernieuwing van de overeenkomst een verkenning van de huurmarktprijzen had plaatsgevonden. Meestal is deze briefwisseling echter beperkt tot een samenvattende nota of e-mail zonder ondersteunende documenten.

4.4 Opvolging van de huurovereenkomsten

P&O-5.1 gebruikt een Excelbestand om de huur dossiers op te volgen. Dat bevat voor elk onroerend goed in het buitenland een fiche met de belangrijkste elementen uit de huurovereenkomsten. Dit bestand biedt weliswaar een overzicht van het buitenlandse patrimonium, maar is niet geschikt als beheersinstrument.

De FOD Buitenlandse Zaken beseft dat er een beter opvolgingsinstrument nodig is. Momenteel is de toepassing *Facility Management Information System (FMIS)* in een testfase sinds november 2018. Eind 2019 zou de toepassing operationeel zijn. In afwachting gebruikt P&O-5.1 nog steeds het in eigen beheer ontwikkelde Excelbestand.

Uit het onderzoek bleek bovendien dat de gegevens in de huurovereenkomsten niet altijd overeenstemmen met die in het Excelbestand. Het Rekenhof stelde in vijf van de dertig onderzochte dossiers verschillen vast tussen de huurovereenkomsten en het Excelbestand.

4.5 Budgettaire aanrekening van de uitgaven voor de huur van onroerende goederen

De kredieten voor de huur van onroerende goederen in het buitenland zijn opgenomen in de begroting van de FOD Buitenlandse Zaken onder de basisallocatie 14.42.02 12.12.01 - Huur van onroerende goederen. Voor het begrotingsjaar 2018 was 11,1 miljoen euro ingeschreven. De bedragen die op deze basisallocatie worden ingeschreven en aangerekend, bieden volgens het Rekenhof echter een onvolledig beeld van de totale huurkosten van de onroerende goederen in het buitenland.

¹⁵⁷ Het dossier werd achteraf echter goedgekeurd door de minister van Begroting.

De huurgelden voor de elf residenties en voor elf kantelarijen uit de steekproef werden aangerekend op voormelde begrotingskredieten van het departement. Voor acht kantelarijen werd de huur echter aangerekend op de kredieten van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie Consulaire Zaken (hierna ADBA Consulaire Zaken)¹⁵⁸. Het betreft voornamelijk kantelarijen met budgettaire belangrijke consulaire- en visumverrichtingen. Voor het begrotingsjaar 2017 ging het om afgerond 2,5 miljoen euro.

De beslissing om huurkosten – samen met andere kosten - van een aantal kantelarijen via de kredieten van de ADBA Consulaire Zaken te betalen, dateert van 2013¹⁵⁹. Toen keurde het beheerscomité van deze dienst een lijst goed van posten die in aanmerking kwamen voor de tenlasteneming van kosten en bepaalde het de toepasselijke criteria. Het uitgangspunt was de tien posten met de destijds budgettaire omvangrijkste consulaire activiteiten (paspoorten en identiteitskaarten) en de tien posten met de meeste visa-aanvragen. De oorspronkelijke lijst werd in de loop der jaren echter herhaaldelijk gewijzigd. Deze beslissingen tot wijziging vond het Rekenhof niet altijd terug in de notulen van het beheerscomité. Bovendien zou deze werkwijze logischerwijze voor alle posten met consulaire activiteiten moeten worden toegepast.

De werkwijze van de FOD Buitenlandse Zaken roept vragen op. Huurgelden van kantoren betalen behoort immers niet tot de kerntaken van de ADBA Consulaire Zaken, zoals omschreven in het koninklijk besluit van 9 mei 2006 op het financieel beheer, temeer aangezien de kantoren bestemd voor consulaire activiteiten zijn ondergebracht in de lokalen van de FOD Buitenlandse Zaken¹⁶⁰.

Daardoor komt een deel van de kosten en lasten verbonden aan de huur van onroerende goederen in het buitenland niet tot uiting op de geëigende basisallocatie van de begroting van de FOD Buitenlandse Zaken. Deze werkwijze is weinig transparant en doet afbreuk aan de principes van specialiteit en universaliteit van de begroting. Bovendien worden zo niet alle ontvangsten uit consulaire activiteiten naar de Rijksmiddelenbegroting doorgestort, omdat een gedeelte ervan wordt aangewend voor de betaling van de huurgelden¹⁶¹.

4.6 Correctheid van de verschuldigde bedragen

Ondanks herhaaldelijk aandringen van het Rekenhof, verleende de dienst Budget & Beheercontrole van de FOD Buitenlandse Zaken weinig medewerking aan het onderzoek. Het Rekenhof kon daarom aan de hand van de beperkte gegevens die het verkreeg, niet nagaan hoe de correcte uitvoering van de bepalingen van de huurovereenkomsten wordt verzekerd (de juistheid van het betaalde bedrag en de eventuele contractuele indexeringen of de tijdigheid van de betaling) als de buitenlandse post de betalingen afhandelt in plaats van het

¹⁵⁸ Door de programmawet van 27 december 2005 werd een staatsdienst met afzonderlijk beheer belast met het beheer van de paspoorten, visa, identiteitskaarten voor Belgen in het buitenland en legalisaties opgericht. Door artikel 158 van de programmawet van 25 december 2017 werd die wet opgeheven en werd overeenkomstig artikel 77 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie belast met Consulaire Zaken opgericht.

¹⁵⁹ Beheerscomité van de toenmalige Staatsdienst met afzonderlijk beheer Consulaire Zaken van 9 juli 2013.

¹⁶⁰ Koninklijk besluit van 9 mei 2006 betreffende het financiële beheer van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer belast met het beheer van de paspoorten, visa, identiteitskaarten voor Belgen in het buitenland en legalisaties.

¹⁶¹ Titel 1 - Lopende ontvangsten, Hoofdstuk 14, artikel 16.12.02: "Opbrengst van de kantelarij- en consulaatrechten en visa der paspoorten" van de Rijksmiddelenbegroting.

departement. In zijn antwoord deelt de voorzitter louter mee dat het nazicht van betaalde bedragen tot de verantwoordelijkheid van de rekenplichtige van de post behoort.

5 Aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat de FOD Buitenlandse Zaken zijn handleiding *La gestion des biens immobiliers et mobiliers à l'étranger* uit 2008 voor het beheer van de roerende en onroerende goederen in het buitenland, niet stelselmatig toepast. Het Rekenhof beveelt aan deze handleiding te actualiseren.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de beherende dienst P&O-5.1 niet altijd in het bezit is van alle huurovereenkomsten en de onderliggende administratieve verantwoordingsstukken. Een strikter centraal beheer van de huurovereenkomsten is wenselijk. Het beveelt aan dat minstens een authentiek ondertekend exemplaar van de lopende huurovereenkomsten en eventuele bijakten of verlengingen beschikbaar zou moeten zijn bij de beherende dienst P&O-5.1.

Een nota van de Inspectie van Financiën uit 2013 met richtlijnen over de documenten die zich in de voor te leggen dossiers moeten bevinden, was niet bekend bij P&O-5.1. Volgens deze richtlijnen moet een nieuwe huurovereenkomst of de verlenging van een bestaande overeenkomst worden voorafgegaan door een grondige marktverkenning om de meest gunstige huurvoorwaarden te verkrijgen. Het Rekenhof beveelt daarom aan deze instructie, na een eventuele actualisering, in herinnering te brengen en over de naleving ervan te waken.

Het onderzoek stelde een aantal verschillen vast tussen de huurovereenkomsten en de gegevens in Excel die P&O-5.1 gebruikt om de huurovereenkomsten administratief op te volgen. Bovendien is een Excelbestand een weinig performant instrument dat geen dynamisch beheer mogelijk maakt. Bij het afsluiten van het onderzoek was een nieuwe toepassing (FMIS) in ontwikkeling. Het Rekenhof beveelt aan deze toepassing zo snel mogelijk af te werken en als beheersinstrument in te voeren.

De kredieten op de basisallocatie 14.42.02 12.12.01 van de begroting van de FOD Buitenlandse Zaken geven geen volledig beeld van alle huurkosten, omdat voor een deel van de kantelarijen de huurkosten worden aangerekend op de kredieten van de ADBA Consulaire Zaken. Die aanrekening doet afbreuk aan de transparantie, de specialiteit en de universaliteit van de begroting. Ook is het onderscheid tussen de ontvangsten en uitgaven van de FOD Buitenlandse Zaken en de ADBA Consulaire Zaken van belang in het licht van artikel 19, 2^e lid, van de wet van 22 mei 2003. Op grond daarvan worden het algemeen bestuur en de ADBA ten aanzien van elkaar immers als derden beschouwd. Het Rekenhof verzoekt daarom de FOD de huurlasten in de toekomst alleen op de geëigende basisallocatie van de begroting van de FOD Buitenlandse Zaken aan te rekenen.

6 Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD en van de toezichthoudende minister

Het Rekenhof heeft zijn ontwerpverslag met brieven van 19 juni 2019 toegezonden aan de voorzitter ad interim van de FOD Buitenlandse Zaken en aan de minister van Buitenlandse Zaken.

De voorzitter van de FOD Buitenlandse Zaken antwoordde in een brief van 12 juli 2019. Bij dit antwoord zat een substantieel aantal voor het onderzoek relevante documenten die reeds herhaaldelijk tijdens de auditwerkzaamheden waren opgevraagd (zie punt 3). De ontvangen informatie en documenten werden in deze tekst verwerkt.

De voorzitter kondigt in zijn antwoord aan dat de actualisering van de handleiding vermeld onder punt 4.1 een aandachtspunt zal vormen voor de nieuwe stafdirecteur P&O. Ook zal de nieuwe toepassing FMIS voor het beheer van de gehuurde gebouwen eind dit jaar operationeel zijn.

Wat de aanrekening van de huurgelden van diplomatieke posten op de begroting van de ADBA Consulaire Zaken betreft, deelt de voorzitter mee dat die als werkingskosten worden beschouwd overeenkomstig artikel 4 van voormeld koninklijk besluit van 9 mei 2006 en dat ze zijn opgenomen in de begroting 2019 van de ADBA. Hij verwijst ook naar twee beslissingen (uit 2013 en 2014) van het beheerscomité van de ADBA hierover en naar het feit dat de vertegenwoordiger van de FOD BOSA in het beheerscomité zich niet tegen deze werkwijze heeft verzet. Het Rekenhof handhaaft zijn standpunt verwoord onder punt 4.5.

De toezichthoudende minister heeft niet geantwoord.

Transversale aanbevelingen

DEEL

IV

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

- alleen een beroep te doen op onderhandelingsprocedures als de wetgeving dat toelaat, en die beslissing passend te motiveren;
- de geraadpleegde ondernemers schriftelijk (per mail) te verzoeken een offerte in te dienen, inclusief voor de overheidsopdrachten voor een laag bedrag, en daar het bewijs van te bewaren;
- systematisch na te gaan of de kandidaten en inschrijvers beantwoorden aan de toegangsvoorwaarden en aan de voorwaarden van de kwalitatieve selectie. De departementen moeten ook de impliciete verklaring op erewoord verifiëren;
- systematisch na te gaan of de ingediende offertes regelmatig zijn en werden ondertekend door een daartoe gemachtigde persoon, ongeacht de gunningsprocedure;
- de offertes te beoordelen met inachtneming van de principes van transparantie en gelijke behandeling;
- de selectie- en toewijzingsbeslissingen te motiveren, binnen het geheel van de juridische en feitelijke motieven;
- systematisch de vooropgestelde maatregelen of sancties toe te passen als de borgtocht niet is gesteld;
- de verwijlinteressen van rechtswege en zonder ingebrekestelling te betalen als facturen laattijdig worden vereffend.

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

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

Als bijkomende maatregelen ter bestrijding van fraude en corruptie beveelt het Rekenhof aan geregeld de integriteitsrisico's te analyseren, de aankopers te roteren en een deontologische code op te stellen.

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

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden
op de internetsite van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT
D/2019/1128/46

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be