

# ADBA Consulaire Zaken: audit van het aankoopproces en van de overheidsopdrachten

## Context

De administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie belast met de consulaire zaken (hierna de "ADBA Consulaire Zaken") werd opgericht door de programmawet van 25 december 2017 en orgaan ondergebracht bij de Directie-Generaal Consulaire Zaken (DGC) van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Hij heeft een afzonderlijk beheer en een afzonderlijke boekhouding van de FOD, maar beschikt niet over rechtspersoonlijkheid.

De belangrijkste opdrachten van de ADBA Consulaire Zaken betreffen het beheer van de Belgische paspoorten, visa, identiteitskaarten voor Belgen in het buitenland, registers, repertoria, akten en attesten van het Consulair Wetboek, alsook consulaire hulpverlening en de organisatie van de verkiezingen voor de Belgen die zijn ingeschreven in de consulaire registers.

In zijn audit onderzocht het Rekenhof het aankoopproces van de ADBA Consulaire Zaken en een selectie van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten, om na te gaan of de risico's gekoppeld aan dat proces worden afgedekt door maatregelen van interne beheersing, te evalueren of die maatregelen worden toegepast en doeltreffend zijn, en of de onderzochte contracten overeenstemmen met de wettelijke en reglementaire bepalingen.

De selectie van onderzochte contracten, met een totale waarde van meer dan 162 miljoen euro exclusief btw, omvat concessies voor diensten voor het uitbesteden van visumaanvragen, de overheidsopdracht voor de productie en levering van paspoorten en acht overheidsopdrachten geplaatst door de stafdirectie ICT en de DGC van de FOD Buitenlandse Zaken voor rekening van de ADBA Consulaire Zaken.

## Interne grip op de aankoopprocedure

De ADBA Consulaire Zaken heeft zelf geen personeel. Hij hangt dus af van de diensten van de FOD Buitenlandse Zaken voor de uitvoering van zijn aankopen en de interne beheersing. In de praktijk realiseert de FOD de opdrachten van de ADBA via de DGC en de stafdirectie ICT. Er is geen gecentraliseerde aankoopdienst. De ADBA volgt via zijn beheerscomité regelmatig de uitgaven op die voor zijn rekening gebeuren, maar beschikt niet over structurele informatie over de overheidsopdrachten die hij financiert.

Het Rekenhof stelt vast dat vaak naast elkaar wordt gewerkt. Er bestaan uiteenlopende praktijken voor de modeldocumenten en de omkadering van de diensten die aankopen uitvoeren voor rekening van de ADBA, waardoor de overheidsopdrachten niet op een homogene manier worden behandeld en de middelen die eraan worden besteed versnipperd zijn.

De ADBA beschikt niet over een aankoopplan noch over een inventaris van de overheidsopdrachten die voor zijn rekening worden geplaatst. Ook de DGC en de stafdirectie ICT hebben geen eigen doelstellingen voor hun aankoopbeleid.

Twee diensten streven ernaar hun respectieve overheidsopdrachten beter te omkaderen, maar zonder onderlinge coördinatie. Zo heeft de dienst B&B5 doelstellingen vastgelegd en tools ontwikkeld om de directies-generaal van de FOD te helpen bij het realiseren van hun overheidsopdrachten, zoals modeldocumenten, een aanbod tot ondersteuning per dossier, de ontwikkeling van monitoringtools. Die initiatieven zijn echter niet van toepassing op de dienst ICT1 die zelf modeldocumenten en tools ontwikkelde om de uitvoering van zijn opdrachten op te volgen. De ADBA Consulaire Zaken lijdt onder dat gebrek aan coördinatie.

Tot slot ontvangt de ADBA in alle stadia – gaande van de behoefteformulering tot de uitvoering van de overheidsopdracht - weinig informatie over de realisatie van de opdrachten die voor hem worden geplaatst.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- een inventaris opmaken en up-to-date houden die een globaal, direct en volledig overzicht geeft van alle overheidsopdrachten die voor rekening van de ADBA worden uitgevoerd, inclusief de basisgegevens ervan
- een meerjarig aankoopplan opstellen dat alle behoeften vermeldt, met een raming van de hoeveelheden en het budget van de te realiseren aankopen, en daarvoor vooraf de bevoegde diensten van de FOD Buitenlandse Zaken en de consulaire posten raadplegen om de behoeften te definiëren
- het project voor de monitoring van de contracten, concessies en overheidsopdrachten van de dienst B&B5 doorvoeren, eenvormige modeldocumenten gebruiken om een homogene behandeling van de opdrachten geplaatst voor rekening van de ADBA te waarborgen en beschikken over doeltreffende opvolgingstools

### Concessies voor diensten voor de visum- en legalisatieaanvragen

De opdrachten voor de ontvangst van visumaanvragen zijn sinds 2004 uitbesteed en hiervoor werden in 2020 en 2022 nieuwe plaatsingsprocedures georganiseerd voor een totaalbedrag van 70 miljoen euro. Ondanks het feit dat de procedure voor de plaatsing van concessies behoorlijk is omkaderd en gedocumenteerd, heeft het Rekenhof een aantal tekortkomingen vastgesteld.

Wat de selectiecriteria betreft, stelt het Rekenhof vast dat er niet enkel sprake is van verwarring met de vereisten van regelmatigheid maar ook van miskennis van het evenredigheidsbeginsel, en van de verplichting om een minimumdrempel voor de draagkracht op te leggen. Bovendien had één opdrachtnemer niet mogen worden geselecteerd omdat hij niet aan alle vooraf bepaalde criteria voldeed.

Ook het regelmatigheidsonderzoek van de offertes en de toepassing van de gunningscriteria vertonen gebreken: er werd geen prijsonderzoek uitgevoerd hoewel er aanzienlijke prijsverschillen waren, en het quoteren van de offertes met betrekking tot de gunningscriteria is onvoldoende gemotiveerd. Op basis van de gunningsbeslissing kunnen de inschrijvers dus niet met kennis van zaken beslissen of het al dan niet opportuun is beroep aan te tekenen.

Volgens het Rekenhof zou opnieuw moeten worden geëvalueerd of zowel de selectie- als de gunningscriteria relevant zijn in het licht van de technische vereisten. Dat geldt ook voor de opsplitsing in percelen op basis van de werkelijke behoeften van de administratie. Dergelijke maatregelen, gekoppeld aan een prospectie van de marktsector, moeten zorgen voor een efficiëntere mededinging en kwalitatief betere offertes, wat zowel de administratie als de visumaanvragers ten goede zal komen.

In de uitvoeringsfase beschikken de controlediensten niet over alle informatie die ze nodig hebben om efficiënt gebruik te maken van de omkadering en controlemechanismen die zijn vastgelegd in het bestek. De sancties staan niet in verhouding tot het aantal percelen dat aan eenzelfde concessiehouder werd gegund, wat de doeltreffendheid ervan kan schaden.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- duidelijke, nauwkeurige en ondubbelzinnige selectiecriteria bepalen voor de draagkracht van de ondernemingen, die in verhouding zijn met het aantal en de specifieke kenmerken van de percelen waarvoor de ondernemingen een offerte indienen
- de opsplitsing in percelen van de concessie herbekijken op basis van de behoeften en eisen van de FOD in de uitvoeringsfase
- de selectiecriteria die zijn vastgelegd in de selectiedocumenten correct toepassen
- de relevantie van de criteria en -subcriteria voor de onderlinge gunning beoordelen maar ook ten aanzien van de selectiecriteria en de technische specificaties die zijn opgenomen in de concessiedocumenten
- de punten toegekend aan de inschrijvers motiveren op basis van de resultaten van de effectieve vergelijking van de offertes in het licht van elk van de gunningscriteria
- de offerte van de concessiehouder, of op zijn minst de essentiële gegevens, meedelen aan de inspectiedienst van de diplomatieke post zodat die zijn controle ter plaatse efficiënt kan uitvoeren

## Overheidsopdracht voor de productie en levering van paspoorten

De FOD Buitenlandse Zaken levert sinds 2004 elektronische paspoorten af met daarop een chip, en, sinds 2014, twee vingerafdrukken. Dit proces gaat gepaard met een IT-infrastructuur om de openbare sleutels en de authenticatiecertificaten van de gegevens te beheren, en met een nationaal register van openbare sleutels om paspoortchips te lezen en uit te wisselen tussen lidstaten van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO). Voor die leveringen en diensten maakt de DGC van de FOD Buitenlandse Zaken gebruik van overheidsopdrachten.

Het Rekenhof onderzocht de laatste overheidsopdracht die in 2020 werd gegund voor de productie en levering van paspoorten, voor een totale waarde van 105 miljoen euro incl. btw en een maximale looptijd van tien jaar. Het benadrukt dat er positieve punten en goede praktijken zijn, maar wijst hierna ook op enkele tekortkomingen en punten die voor verbetering vatbaar zijn.

De voorbereiding van de opdracht werd voorafgegaan door een grondige analyse, in overleg met publieke en private actoren die actief zijn op dit gebied. De FOD Buitenlandse Zaken en de FOD Binnenlandse Zaken zijn er echter niet in geslaagd één infrastructuur op te zetten voor het beheer van de sleutels van de identiteits- en reisdocumenten, terwijl die prestaties aan dezelfde opdrachtnemer worden toevertrouwd. Ook de inventaris van het bestek kan worden verbeterd om rekening te houden met bepaalde prestaties van interventie en beveiligde vernietiging.

De keuze van de gunningsprocedure, in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving en naar behoren gemotiveerd, waarborgt de mededinging en de onderhandeling van de ingediende offertes. In de praktijk hebben echter slechts twee consortia een aanvraag tot deelneming ingediend en werd slechts één consortium geselecteerd. Er zijn twee factoren die dat lage deelnamepercentage kunnen verklaren: het hoge aantal verschillende types paspoorten die worden aangevraagd om aan de taalvereisten te voldoen en de korte levertermijnen voor de dringende en superdringende procedure. Om de mededinging te maximaliseren, zou het selectie criterium in verband met het globale omzetcijfer herbekeken

kunnen worden. De onderhandelingen zijn goed gedocumenteerd maar hebben er wel toe geleid dat is afgeweken van de maximale tolerantiepercentages in de technische specificaties. Het onderzoek van de uitsluitingsgronden is dan weer onvolledig.

De opvolging van de uitvoering van de overheidsopdracht werd goed gedocumenteerd. De borgtocht werd binnen de gestelde termijn gestort. De COVID-19-crisis en de wijzigingen in het paspoortontwerp die de toezichthoudende minister had gevraagd om de veiligheid te verbeteren, hebben voor vertraging gezorgd bij het begin van de uitvoering van de opdracht en voor uitstel van de veiligheidsaudit. Door de sterke stijging van de paspoortaanvragen na de COVID-19-crisis en de Brexit ligt de kostprijs van de opdracht voor het eerste jaar 4 miljoen euro hoger dan de raming van 2018.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- afstemmen met de FOD Binnenlandse Zaken voor hun behoeften en eenzelfde infrastructuur gebruiken voor het beheer van de *Public Key Infrastructure* (PKI)
- herbekijken of het vereiste globale omzetcijfer nog geschikt is om de mededinging te kunnen maximaliseren
- subcriteria voor de gunning vastleggen om de kwaliteit van de offertes te kunnen beoordelen en concreet te kunnen vergelijken, met dien verstande dat het onderzoek van de naleving van de minimumvereisten gebeurt in de fase van het onderzoek van de regelmatigheid van de offertes
- voor de komende opdracht de prestaties voor de beveiligde vernietiging opnemen in de inventaris van het bestek

### Overheidsopdrachten geplaatst door de stafdirectie ICT en de DGC voor rekening van de ADBA Consulaire Zaken

De plaatsingsprocedure voor de overheidsopdrachten van beperkte waarde geplaatst door de DGC is goed gedocumenteerd. Het Rekenhof merkt echter enkele tekortkomingen op in verband met de effectieve mededinging, de mededeling van de gunningscriteria aan de geraadpleegde ondernemers en de naleving van de technische specificaties die in de opdrachtdocumenten worden vermeld.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- om een reële mededinging te waarborgen, de technische specificaties van de opdracht herbekijken en ondernemers contacteren die aan de behoeften van de DGC kunnen voldoen; de voorwaarden van meerdere ondernemers raadplegen en het bewijs ervan bewaren, tenzij behoorlijk gemotiveerde uitzondering
- voor de opdrachten van beperkte waarde, de gunningscriteria ter kennis brengen van de geraadpleegde ondernemers zodat ze met kennis van zaken een offerte kunnen indienen die aan de werkelijke behoeften van de DGC kan voldoen

De onderzochte dossiers van de stafdirectie ICT zijn goed gedocumenteerd. Uit het onderzoek ervan blijken echter enkele tekortkomingen bij de identificatie van de behoeften en de voorbereiding van de opdracht. Aangezien de ADBA Consulaire Zaken of de consulaire posten vooraf niet worden geraadpleegd, zijn de ramingen en de looptijd van bepaalde opdrachten soms slechts benaderende waarden. Dat kan een invloed hebben op het bedrag van de ingediende offertes en ertoe leiden dat geen vergelijkbare offertes worden ingediend die conform de verwachtingen zijn.

De stafdirectie ICT deed een beroep op een raamovereenkomst van de FOD BOSA, waarvan de maximumhoeveelheid al was bereikt en ze heeft de voorwaarden ervan niet nageleefd (profielen en prijs).

Eén dossier vertoonde heel wat tekortkomingen (selectie- en uitvoeringsvereisten die de mededinging beperken, afwezigheid van een Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA), geen controle van de uittreksels uit het strafregister, geen prijzenonderzoek, onvolledige antwoorden van de inschrijver op de vragen n.a.v. de regelmatigheidsanalyse, niet-naleving van de leveringstermijnen enz.) waardoor de gunning aan de gekozen inschrijver op de helling kan komen te staan.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- de opdracht beter voorbereiden, door alle werkelijke behoeften te identificeren en te inventariseren in overleg met de begunstigden
- de markt verkennen om selectie- en uitvoeringsvereisten vast te leggen die zijn aangepast aan de mogelijkheden van de sector om zo de inmededingingstelling van de opdracht te bevorderen
- voor de opdrachten die voortvloeien uit een raamovereenkomst gesloten door een aankoopcentrale, de erin vastgelegde voorwaarden en termen (prijzen, profielen enz.) strikt naleven
- voorzien in herzieningsclausules die duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig zijn op het vlak van het toepassingsgebied, de aard en de gebruiksvoorwaarden ervan

### Antwoord van de administratie en van de minister

De ADBA Consulaire Zaken en de FOD Buitenlandse Zaken hebben akte genomen van het ontwerpverslag in het kader van de tegensprekelijke procedure. De minister van Buitenlandse Zaken heeft geen commentaar gegeven.