



Centralisatie van de federale aankopen

Evaluatie van het overheidsbeleid via de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke samenwerkingsmodel: opvolging 2024 van de aanbevelingen





Rekenhof

Centralisatie van de federale aankopen

Evaluatie van het overheidsbeleid via de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke samenwerkingsmodel: opvolging 2024 van de aanbevelingen



1	Context	3
2	Initiële audit van 2022	4
3	Opvolgingsmethode	5
4	Uitvoering van de aanbevelingen	6
4.1	Definitie, opvolging en evaluatie van het beleid voor de centralisatie van de aankopen	6
4.2	Uitvoering van het beleid voor de centralisatie van de aankopen	14
5	Conclusies	18

Centralisatie van de federale aankopen – evaluatie van het overheidsbeleid via de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke samenwerkingsmodel: opvolging 2024 van de aanbevelingen

Het doel van de centralisatie van de federale aankopen is de gemeenschappelijke behoeften van de federale administraties te bundelen om de kosten en de werklust te optimaliseren. Het koninklijk besluit van 22 december 2017 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid heeft een reglementair kader vastgelegd waarin voorrang wordt verleend aan gemeenschappelijke aankopen en waarmee stuurorganen worden opgericht. In zijn initiële audit van januari 2022¹ kwam het Rekenhof tot het besluit dat de effecten van het centralisatiebeleid in termen van budgettaire besparingen of vermindering van de werklust niet konden worden gemeten, omdat er geen duidelijke en meetbare doelstellingen waren.

Van de elf aanbevelingen uit de audit van 2022 is er één uitgevoerd, zijn er vier in uitvoering of gedeeltelijk uitgevoerd, zijn er vijf niet uitgevoerd en is er één achterhaald.

Het Rekenhof concludeert dat er sprake is van een zekere status quo ondanks de acties van de FOD Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) (platform *e-Procurement*, tools voor de behoefteplanning en nieuw koninklijk besluit om het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel te verbeteren op basis van de ervaring die sinds de lancering ervan in 2018 is opgedaan). Dat komt wellicht door de vele betrokkenen bij de uitstippeling en uitvoering van het federale beleid voor de centralisatie van de aankopen. Dat de ministerraad niet betrokken is bij de bepaling van de strategische en operationele doelstellingen, is ook niet bevorderlijk voor de uitvoering van de aanbevelingen van de initiële audit.

1 Context

De ministerraad heeft op 3 juli 2015, in het kader van de optimalisering van de werking van de federale overheid (*redesign*), zijn goedkeuring verleend aan het opstarten van een verbeteringstraject om de federale aankopen op gecentraliseerde wijze te coördineren.

¹ Rekenhof, *Centralisatie van de federale aankopen – Evaluatie van het overheidsbeleid via de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke samenwerkingsmodel*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2022, 64 p., rekenhof.be.

Dat traject werd geconcretiseerd door de goedkeuring van het koninklijk besluit van 22 december 2017 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid. Dat koninklijk besluit creëert een federaal samenwerkingsmodel om gemeenschappelijke overeenkomsten voor de aankoop van leveringen en diensten te beheren, met uitzondering van ICT-aankopen die specifieke competenties vereisen.

Het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel weerspiegelt de wens om alle federale administraties te betrekken en maakt daarbij het volgende onderscheid:

- ‘actieve’ deelnemers (FOD’s, POD’s en Defensie) die gemeenschappelijke overeenkomsten plaatsen. Om de gemeenschappelijke behoeften aan diensten en leveringen te identificeren, stelt elke deelnemer een meerjarenplanning van zijn behoeften op;
- ‘passieve’ deelnemers (de openbare instellingen van sociale zekerheid, de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat enz.) die zich vrijwillig aansluiten bij gemeenschappelijke overeenkomsten. Ze plaatsen zelf geen gemeenschappelijke overeenkomsten.

Het model steunt op een beslissingsstructuur met drie organen:

- het netwerk Strategisch Federaal Aankoopoverleg (SFA) bestaande uit de strategische coördinatoren van de deelnemers; het staat in voor het federale overleg over aankopen, identificeert de gemeenschappelijke behoeften, coördineert ze en neemt beslissingen op dat vlak;
- het netwerk Tactisch-Operationeel Federaal Aankoopoverleg (TOFA) dat wordt opgericht voor elke gemeenschappelijke overeenkomst om de behoeften te centraliseren, te integreren en te standaardiseren;
- het dienstencentrum Procurement van de FOD Beleid en Ondersteuning (hierna ‘de FOD BOSA’) dat ondersteunende diensten levert bij gemeenschappelijke overeenkomsten: juridische ondersteuning, organisatie van de vergaderingen van het SFA, bepaling van de performantie-indicatoren en rapportering aan de ministerraad via de jaarlijkse Nota Federaal Aankoopbeleid.

Het doel is om synergieën in aankoopprocedures of schaalvoordelen te bereiken om de uitgaven te verminderen.

2 Initiële audit van 2022

Het Rekenhof onderzocht in januari 2022 de definitie, de opvolging en de evaluatie van het federale beleid voor de centralisatie van de aankopen. Het ging ook na welke maatregelen in het leven werden geroepen om de doelstellingen van het koninklijk besluit van 22 december 2017 te helpen realiseren, en analyseerde ook de werking van het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel dat werd ingevoerd door het koninklijk besluit. Het Rekenhof stelde vast dat het onmogelijk was om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te evalueren bij gebrek aan duidelijke en meetbare doelstellingen en aan opvolgingstools.

In 2022 moest volgens het koninklijk besluit van 22 december 2017 worden overwogen alle behoeften die bij een actieve deelnemer werden geïdentificeerd, in gemeenschap te brengen, ook die van minder belang. Bij gebrek aan hiërarchisering van die behoeften alsook aan duidelijke en meetbare doelstellingen, is het netwerk Strategisch Federaal Aankoopoverleg (SFA) overbelast geraakt, waardoor het dienstencentrum Procurement de centralisatie van de aankopen niet proactief en dynamisch kon beheren.

Bovendien misten verschillende actieve deelnemers de maturiteit om een meerjarenplanning van hun behoeften op te stellen, wat het moeilijk maakte om de gemeenschappelijke behoeften te identificeren. Verschillende deelnemers beperkten zich overigens tot het gebruik van de gemeenschappelijke overeenkomsten, zonder er te plaatsen voor de anderen. Een aanzienlijk potentieel aan schaalvoordelen ging verloren door de verschillende verplichtingen van de actieve en passieve deelnemers in het kader van de gemeenschappelijke overeenkomsten alsook door het onderscheid tussen specifieke ICT-aankopen die worden beheerd door de G-Cloud enerzijds en de klassieke ICT-aankopen die, net als de andere aankopen, worden beheerd door het SFA anderzijds.

Er was sprake van een geïntegreerde informaticatool (Beceps) om de behoeften van de deelnemers te verzamelen en de uitvoering van de overeenkomsten op te volgen, maar daar werd van afgezien. In plaats daarvan moest het platform *e-Procurement*² worden bijgewerkt, met name om de lage benutting van zijn applicatie *e-Catalogue*³ tijdens de uitvoeringsfase van een overeenkomst te verhelfen. De *e-Catalogue* was niet erg gebruiksvriendelijk, waardoor hij niet systematisch werd gebruikt, en er dus geen betrouwbare cijfers waren over het benuttingspercentage van de gemeenschappelijke overeenkomsten.

Tot slot had de minister van Ambtenarenzaken in 2019 als doelstelling vooropgesteld dat 25 % tot 40 % van de aankopen tegen 2023 gecentraliseerd moest zijn. In zijn initiële audit van 2022 had het Rekenhof voor 2021 een percentage van slechts 10,1 % berekend.

3 Opvolgingsmethode

Het Rekenhof sprak met de betrokkenen en onderzocht het reglementaire kader, de jaarlijkse rapportering aan de ministerraad en de wijzigingen aan het platform *e-Procurement*. Het nam contact op met de FOD BOSA, de Inspectie van Financiën en vertegenwoordigers van de G-Cloud, aangezien zij betrokken zijn bij de uitvoering van de aanbevelingen.

Het koninklijk besluit van 22 december 2017, dat de centralisatie van de aankopen tijdens de initiële audit van 2022 omkaderde, is intussen vervangen door het koninklijk besluit van 21 juli 2023⁴, dat in werking is getreden op 22 september 2023 (hierna het ‘nieuwe koninklijk besluit’). Volgens de FOD BOSA zijn de aanbevelingen van het Rekenhof erin verwerkt.

De wijzigingen aan het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel sinds de publicatie van het auditverslag van 2022 worden vermeld in de jaarlijkse Nota Federaal Aankoopbeleid die in juli 2023⁵ aan de ministerraad werd bezorgd.

Tot slot werd de bijgewerkte versie van *e-Procurement* op 4 september 2023 in gebruik genomen.

² Dit platform is ontwikkeld door de FOD BOSA en stelt de ondernemingen en de publieke sector in staat overheidsopdrachten volledig elektronisch te organiseren, te beheren en op te volgen.

³ *e-Catalogue* is een applicatie waarin de leveringen en diensten waarop een opdracht en de bijbehorende overeenkomst betrekking hebben in de vorm van catalogi aan gebruikers worden aangeboden.

⁴ Koninklijk besluit van 21 juli 2023 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid.

⁵ FOD BOSA, *Nota Federaal Aankoopbeleid 2021-2023*, nota aan de ministerraad van 6 juli 2023.

Het Rekenhof is nagegaan welk gevolg werd gegeven aan zijn aanbevelingen. Het kende aan elke aanbeveling een kleurcode toe op basis van de mate waarin ze werd uitgevoerd:

	Volledig uitgevoerd
	In uitvoering
	Niet uitgevoerd
	Niet beoordeeld

Van de elf aanbevelingen is er één uitgevoerd, is er één niet langer van toepassing, zijn er vier in uitvoering of gedeeltelijk uitgevoerd en zijn er vijf niet uitgevoerd.


Naast elke aanbeveling staat vermeld aan wie ze gericht is.

Een ontwerpverslag werd voor commentaar voorgelegd aan de minister van Ambtenarenzaken en aan de FOD BOSA. Hun gezamenlijke antwoord is verwerkt in dit verslag.

4 Uitvoering van de aanbevelingen

De uitvoering van de aanbevelingen wordt hierna onderverdeeld in twee punten, die overeenkomen met de thema's van het initiële auditverslag van 2022, namelijk de definitie, de opvolging en de evaluatie van het beleid voor de centralisatie van de aankopen (zie punt 4.1) en de uitvoering van het beleid voor de centralisatie van de aankopen (zie punt 4.2).

4.1 Definitie, opvolging en evaluatie van het beleid voor de centralisatie van de aankopen

<p>Aanbeveling 1 Aan het beleid voor de centralisatie van de aankopen duidelijke en meetbare doelstellingen koppelen en deze moduleren volgens productcategorie (ICT⁶, leveringen, facilitaire diensten, beveiliging enz.)</p>	Wetgever Regering	
--	----------------------	---

Tijdens de audit van 2022 bestond de centralisatie erin gemeenschappelijk aankopen te doen op basis van voorstellen van de deelnemers, zonder te evalueren of ze relevant waren voor het bereiken van de doelstellingen of te meten welke weerslag ze hadden op de begroting van de federale Staat. Om een zekere prioritaire rangorde toe te kennen aan de acties van het SFA moest er volgens het Rekenhof een globaal overzicht zijn van de behoeften per categorie en subcategorie van producten en diensten, om zo te bepalen welke gemeenschappelijke overeenkomsten het meest relevant waren om te organiseren.

De doelstellingen voor de aansturing van de centralisatie in het nieuwe koninklijk besluit van 2023 zijn dezelfde als in 2017: de centralisatie van gemeenschappelijke federale aankopen doeltreffender maken, de participatiegraad van kleine en middelgrote ondernemingen verhogen en de

⁶ Informatie- en communicatietechnologie. In het verslag aan de koning van het nieuwe koninklijk besluit wordt 'IT' gebruikt.

duurzaamheid bevorderen door bij gemeenschappelijke overeenkomsten rekening te houden met milieu-, sociale of ethische aspecten. Net als in 2017 is geen enkele doelstelling specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden (SMART). De doelstellingen zijn algemeen en maken het niet mogelijk prioritaire lijnen uit te zetten.

Het nieuwe koninklijk besluit introduceert de begrippen ‘transversale aankoopdomeinen’ en ‘niet-transversale aankoopdomeinen’ voor gemeenschappelijke behoeften aan leveringen en diensten. Het definieert ook specifieke (niet-recurrente of niet-gestandaardiseerde) behoeften. Het doel is om de behoeften van de deelnemers op te delen per aankoopdomein volgens criteria zoals volumes, aard van de leveringen en/of diensten enz. Hoewel die opdeling in principe een goede praktijk is, is de verdeling van de federale aankopen in aankoopdomeinen in bijlage 2 (transversale aankopen) en bijlage 3 (niet-transversale aankopen) van het koninklijk besluit zeer gedetailleerd. De opdeling heeft meer weg van een lijst van bestaande gemeenschappelijke overeenkomsten dan van algemene behoeftecategorieën. De transversale domeinen ‘Omnium verzekering dienststopdracht voor personenauto’s’, ‘Levering van petroleumproducten in opslagtanks’ en ‘Onderhoudsproducten en hygiënisch papier’ zijn bijvoorbeeld bestaande opdrachten. Bovendien zijn er niet voor elk domein doelstellingen vastgelegd. De domeinen in de bijlagen maken het dus niet mogelijk het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel aan te sturen om de doeltreffendheid ervan geleidelijk te vergroten.

In het kader van het opvolgingsonderzoek van het Rekenhof gaf de FOD BOSA aan dat de regering ervoor heeft gekozen, in de Nota Federaal Aankoopbeleid, om indien nodig per aankoopdomein, doelstellingen vast te leggen voor de gemeenschappelijke overeenkomsten die zullen worden aangegaan, omdat bepaalde gemeenschappelijke overeenkomsten beter geschikt zijn om bepaalde doelstellingen te bereiken (participatiegraad van kmo’s bijvoorbeeld).

Om de centralisatie van de aankopen doeltreffend aan te sturen, moeten er duidelijke operationele doelstellingen worden gedefinieerd op basis van de politieke verwachtingen. De ministerraad en de administratieve verantwoordelijken⁷ moeten er daarom op toezien dat de Nota Federaal Aankoopbeleid, die het dienstencentrum Procurement en het SFA elk jaar voorleggen, de algemene doelstellingen van het besluit omzet in SMART-doelstellingen, bijvoorbeeld door de dekingsgraad van de gecentraliseerde aankopen te meten in verhouding tot alle federale aankopen.

Zowel in 2017 als in 2023 heeft de regering haar doelstelling uitgedrukt om *"besparings- en efficiëntiewinsten te bekomen in termen van budget (bijvoorbeeld door middel van schaalvoordelen) en werklust voor alle deelnemers aan het samenwerkingsmodel, door onder andere het aantal procedures te verminderen en expertise te delen"*⁸. In de jaarlijkse Nota Federaal Aankoopbeleid moeten dus voor elk aankoopdomein becijferde maatregelen worden opgenomen voor de gerealiseerde besparingen.

In hun gezamenlijke antwoord bevestigen de minister van Ambtenarenzaken en de FOD BOSA dat het federale aankoopbeleid duidelijke doelstellingen moet krijgen. Ze verbinden zich ertoe dergelijke doelstellingen op te nemen in de jaarlijkse rapportering over dat beleid. De rapportering bevat al sleutelindicatoren, zoals duurzaamheid en participatie van de kmo’s. Het is de bedoeling ze om te zetten in SMART-doelstellingen per productcategorie. De minister en de

⁷ Artikel 8 van het koninklijk besluit van 21 juli 2023.

⁸ Zie het verslag aan de koning voorafgaand aan het koninklijk besluit van 21 juli 2023.

FOD BOSA kondigen overigens aan dat nog tijdens deze legislatuur werk zal worden gemaakt van deze aanbeveling bij de actualisering 2024 van de Nota Federaal Aankoopbeleid.

Het Rekenhof blijft dan ook bij zijn aanbeveling, in afwachting van de Nota Federaal Aankoopbeleid, die zal worden bijgewerkt en doelstellingen zal bevatten die zijn aangepast aan het nieuwe koninklijk besluit.

Aanbeveling 2

De regelgeving wijzigen om ook passieve deelnemers met aanzienlijke behoeften en ervaring in bepaalde soorten opdrachten, zoals de Regie der Gebouwen of de Federale Politie, de mogelijkheid te bieden de procedure voor de plaatsing van een gemeenschappelijke opdracht te realiseren

Wetgever
Regering



Het onderscheid tussen actieve en passieve deelnemers waarin het koninklijk besluit van 2017 voorziet en de gevolgen ervan op het vlak van verplichtingen, hielden ten tijde van de audit van 2022, nadelen in: zo konden passieve deelnemers, zoals de Regie der Gebouwen of de Federale Politie, die aanzienlijke behoeften hebben alsook ervaring op dit vlak, geen gemeenschappelijke overeenkomsten plaatsen.

In het nieuwe besluit werd deze aanbeveling van het Rekenhof opgenomen, waardoor de Federale Politie nu behoort tot de actieve deelnemers. Bovendien kunnen passieve deelnemers vrijwillig een gemeenschappelijke overeenkomst plaatsen. Die rol is echter beperkt tot niet-transversale aankoopdomeinen of specifieke behoeften.

Aanbeveling 3

De plaatsing van de (al dan niet specifieke) ICT-opdrachten toevertrouwen aan één enkel orgaan; als dat de G-Cloud is, moeten de ICT-aankopen op dezelfde wijze worden opgevolgd als de klassieke aankopen die worden beheerd door het Strategisch Federaal Aankoopoverleg SFA

Wetgever
Regering



In 2022 ging een aanzienlijk potentieel aan schaalvoordelen verloren door het onderscheid tussen specifieke ICT-aankopen die worden beheerd door de G-Cloud⁹ en de klassieke ICT-aankopen die, net als de andere aankopen, worden beheerd door het SFA. Dit onderscheid was voor interpretatie vatbaar en bepaalde ICT-behoeften konden worden verdeeld tussen het SFA en de G-Cloud.

⁹ De G-Cloud is een geheel van synergieprojecten op het vlak van ICT van de federale overheid. Het gaat om een overlegstructuur die vergelijkbaar is met het SFA en waarmee ook aankopen kunnen worden gecentraliseerd. De werking ervan wordt niet geregeld door het koninklijk besluit van 2017 noch door het nieuwe koninklijk besluit. Het laatst beschikbare jaarverslag op de website van de G-Cloud is het [jaarverslag 2020](#).

Het verslag aan de koning van het koninklijk besluit van 22 februari 2017 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning stelt "Met het oog op verhoogde efficiëntie en synergie werd ook de G-Cloud gecreëerd. Het is een programma van synergieprojecten op het vlak van ICT binnen de federale overheid. De G-Cloud streeft naar een maximale samenwerking tussen federale overheidsdiensten op het vlak van de basis-ICT-infrastructuur (datacenters, servers, netwerken, systeemsoftware, ontwikkelingsplatformen, standaardcomponenten en -toepassingen, ...). Het heeft tot doel om het ICT-dienstverleningsniveau van de (federale) overheidsdiensten gelijk te schakelen en te verhogen, ICT-platformen aan te bieden voor geïntegreerde dienstverlening aan burgers en ondernemingen, technologische evoluties sneller beschikbaar te maken en, door de bereikte schaafeffecten en kostendelingen, de totale kost voor het beheer van de basis-ICT-infrastructuur aanzienlijk te verminderen".

In het kader van het opvolgingsonderzoek van het Rekenhof stelde de FOD BOSA dat de coördinatie van specifieke ICT-opdrachten verder moet worden verzorgd door de G-Cloud en niet door het SFA, omdat men hiervoor kennis moet hebben van de lopende ICT-projecten bij de federale overheid.

Dit belet de actieve en passieve deelnemers of het dienstencentrum Procurement niet om gemeenschappelijke ICT-overeenkomsten te plaatsen voor bepaalde apparaten (smartphones, USB-sticks, oplaadstations enz.), verbruiksgoederen (toners voor printers enz.) of diensten (abonnementen voor mobiele telefonie). In de bijlagen 2 en 3 van het nieuwe koninklijk besluit is een limitatieve lijst opgenomen van de domeinen waarin dergelijke overeenkomsten mogen worden geplaatst. De coördinatie gebeurt door het SFA. Die overeenkomsten zijn recurrent en vereisen geen grondige ICT-kennis.

De situatie is dus niet veranderd in 2024: er zijn nog steeds ICT-overeenkomsten die door het SFA worden beheerd en andere door de G-Cloud. Het nieuwe koninklijk besluit legt echter een lijst van aankoopdomeinen vast die door het SFA worden beheerd¹⁰, waardoor het eenvoudiger is om te bepalen welk orgaan verantwoordelijk is voor een aankoop.

Gezien de verdeling van de ICT-overeenkomsten tussen de G-Cloud en het SFA is er nog steeds geen globaal overzicht op federaal niveau van de omvang van de uitgaven en de programmering van de ICT-aankopen om de centralisatie doeltreffend te kunnen aansturen:

- De G-Cloud bezorgt het dienstencentrum Procurement een lijst van zijn overeenkomsten. De G-Cloud brengt ook verslag uit over de uitvoering van de overeenkomsten geplaatst door Smals, maar het Rekenhof merkt op dat de overeenkomsten die door andere leden van de G-Cloud zijn geplaatst, daar niet in voorkomen. Bovendien is er geen consolidatie tussen de cijfers van de G-Cloud en die van het SFA.
- In de meerjarenplanning zijn geen ICT-uitgaven van de G-Cloud opgenomen. Bijgevolg worden er geen gegevens verzameld die een volledig overzicht geven van de gemeenschappelijke en specifieke ICT-behoefte.

In het kader van het opvolgingsonderzoek van het Rekenhof deelde de G-Cloud mee dat de planning van de specifieke ICT-behoefte niet vergelijkbaar is met die van de behoeften die het SFA beheert. Doordat ICT-systemen veel veranderingen ondergaan en zich snel ontwikkelen, kan er geen betrouwbare planning voor langer dan twee jaar worden gemaakt. Volgens het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel moet echter voor een periode van vier jaar worden gepland.

De G-Cloud verklaart dat hij dezelfde beheerinstrumenten gebruikt als het SFA, met het verschil dat de procedures niet geformaliseerd zijn.

In februari 2024 heeft de G-Cloud beslist om in het platform *e-Procurement* de nieuwe raamovereenkomsten op te nemen die afkomstig zijn van deelnemers van wie het systeem een snelle koppeling met het platform biedt. Dat zal de omvang van de ICT-uitgaven die voortvloeien uit de activiteiten van de G-Cloud, en de opvolging van de uitvoering van de raamovereenkomsten beter zichtbaar maken.

¹⁰ Artikel 2, § 2, 4^o, van het koninklijk besluit van 21 juli 2023.

Ter verantwoording van het feit dat de ICT-aankopen van de G-Cloud en die van het SFA verschillend worden behandeld, legt de G-Cloud uit dat zijn aankopen gericht zijn op niet-recurrente ICT-opdrachten die specifieke expertise vereisen. De strategische coördinatoren van het SFA hebben die expertise niet. Het is dus niet eenvoudig om de behoeften van elke deelnemer te verzamelen en daarbij de procedure voor meerjarenplanning uit het koninklijk besluit te respecteren. Volgens de G-Cloud is die procedure niet flexibel genoeg. Bovendien zouden sommige deelnemers hun informaticabehoefte niet adequaat en tijdig kunnen formuleren. Daardoor moet de G-Cloud anticiperen op de behoeften van bepaalde administraties om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren.

Het Rekenhof stelt in 2024 vast dat de uitvoering van de opdrachten die door de G-Cloud worden beheerd, beter wordt opgevolgd.

Het onderschrijft de behoefte aan een zekere flexibiliteit en reactiviteit op ICT-gebied. Het merkt echter op dat specifieke vakkennis en diezelfde flexibiliteit ook nodig zijn in andere domeinen, die nochtans door het SFA worden beheerd. Bovendien is het van oordeel dat de transparantie- en omkaderingsregels van het nieuwe koninklijk besluit perfect verenigbaar zijn met specifieke ICT-aankopen. Het Rekenhof is dus van mening dat de plaatsing van overheidsopdrachten op dat vlak zou moeten worden toevertrouwd aan één enkele structuur.

In hun gezamenlijke antwoord stellen de minister en de FOD BOSA dat ze het volledig eens zijn met deze aanbeveling. De plaatsing van IT-opdrachten toevertrouwen aan één enkel orgaan kan zorgen voor meer efficiënte IT-aankopen. Verschillende betrokkenen waren echter van oordeel dat het door de specifieke kenmerken van die opdrachten niet mogelijk was de regels van het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel toe te passen, waardoor ze dus werden uitgesloten van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 21 juli 2023. De minister en de FOD BOSA sluiten niet uit dat er, als de geesten daar rijp voor zijn, een regelgevend initiatief komt specifiek voor de ICT-opdrachten.

Aanbeveling 4

Een betrouwbare tool ontwikkelen om de federale behoeften en aankopen te verzamelen, te centraliseren en op te volgen (nieuwe versie van *e-Procurement*)

Wetgever
Regering



Doordat tijdens de audit van 2022 een gecentraliseerde tool ontbrak om de gegevens over de behoeften en het gebruik van gemeenschappelijke overeenkomsten te verzamelen, beschikten de FOD BOSA en het SFA niet over de nodige informatie om de doeltreffendheid van het beleid voor de centralisatie van de aankopen te evalueren. De FOD BOSA en de minister van Ambtenarenzaken beaamden de vaststellingen van het Rekenhof. De nadruk moest worden gelegd op het platform *e-Procurement*, niet enkel in een omzendbrief maar ook door eenvormige processen op te leggen voor de registratie van de overeenkomsten. De minister van Ambtenarenzaken stipte ook aan dat ze samen met de administratie zou analyseren hoe de gegevens van opdrachten in uitvoering beter konden worden opgevolgd. Het bijwerken van het platform *e-Procurement* vormde in dat opzicht een middellangetermijnoplossing.

De nieuwe versie van het platform *e-Procurement* werd gelanceerd op 4 september 2023 en biedt grotendeels dezelfde functionaliteiten als de voorgaande. In het kader van het opvolgingsonderzoek van het Rekenhof benadrukt de FOD BOSA dat hij het opstellen van de overeenkomsten

begeleidt en een gebruiksvriendelijke omgeving biedt om overeenkomsten en catalogi te beheren en tijdens de uitvoering van opdrachten met deelnemers te delen. Alle gemeenschappelijke overeenkomsten waartoe het SFA heeft beslist, worden geregistreerd en ter beschikking gesteld op het platform. Het dienstencentrum Procurement zorgt daarbij voor de transparantie en de coördinatie. Zodra de gemeenschappelijke overeenkomsten zijn gesloten, moeten de aankoopcentrales alle opdrachtdocumenten naar het dienstencentrum Procurement sturen om ze op het platform te registreren.

Tijdens de audit van 2022 werd de applicatie *e-Catalogue* van het oude platform *e-Procurement* weinig gebruikt om bestellingen te plaatsen tijdens de uitvoering van een overeenkomst. De deelnemers gaven aan dat het moeilijk was om een complex en weinig gebruiksvriendelijk platform te gebruiken. Het Rekenhof stelt vandaag vast dat de gebruikersinterface is verbeterd en dat de opvolging van de bestellingen beter is ontwikkeld. Er kan nu onder meer worden gedetecteerd, als de deelnemers hun bestellingen correct invoeren, wanneer de maximumhoeveelheid aan bestellingen is overschreden vermits de maximumhoeveelheid verplicht moet worden vermeld in elke raamovereenkomst¹¹.

Het nieuwe koninklijk besluit bepaalt dat de actieve en passieve deelnemers het platform moeten gebruiken voor bestellingen die geplaatst zijn in het kader van gemeenschappelijke overeenkomsten¹². Er bestaat echter geen doeltreffende manier om te achterhalen wie geen gebruik maakt van het platform bij degenen die FEDCOM¹³ of ILIAS¹⁴ niet gebruiken. Het dienstencentrum Procurement bereidt een volledige herziening voor van het huishoudelijke reglement van het SFA, dat ook van toepassing zal zijn op de passieve deelnemers, met een herinnering aan die bepalingen, indien nodig, sancties voor de deelnemers die het platform niet gebruiken. Er zullen ook clausules van bestekken worden opgenomen die de opdrachtnemer verplichten om alleen bestellingen te aanvaarden die via het platform zijn geplaatst.

Met het nieuwe platform is het nog steeds mogelijk bestelbonnen te maken buiten *e-Procurement*. Wel verloopt de communicatie met de applicaties FEDCOM en ILIAS beter dankzij een interface die is ontwikkeld om de gegevens op elkaar af te stemmen. Er zal een module moeten komen voor de andere boekhoudprogramma's. De afstemming moet het mogelijk maken de bestellingen die via *e-Procurement* zijn geplaatst, op te volgen en tegelijkertijd de budgettaire vastlegging ervan te verzekeren voordat ze naar de opdrachtnemer worden gestuurd in FEDCOM of ILIAS.

Aangezien het nieuwe platform op 4 september 2023 is gelanceerd, is het nog te vroeg om de betrouwbaarheid ervan te evalueren. De FOD BOSA heeft maatregelen genomen, maar hoe betrouwbaar de gegevens zijn, zal vooral afhangen van hoe ze door de deelnemers worden gebruikt.

Het dienstencentrum Procurement blijft de behoeften voor de gemeenschappelijke overeenkomsten verzamelen, centraliseren en opvolgen. Er zijn maatregelen genomen om de planning van de deelnemers te verbeteren (zie [aanbeveling 8](#)).

¹¹ Het Hof van Justitie is in zijn arrest [C-216/17](#) van 19 december 2018 van oordeel dat de aanbestedende overheid verplicht is de maximumhoeveelheid van een raamovereenkomst vast te stellen, ook voor de begunstigen; zodra die hoeveelheid is bereikt, moet de raamovereenkomst worden beschouwd als zonder verder gevolg. Het Hof van Justitie heeft zijn rechtspraak bevestigd in zijn arrest [C-23/20](#) van 17 juni 2021.


¹² Artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 juli 2023.

¹³ Boekhoudprogramma voor de federale overheid.


¹⁴ Boekhoudprogramma dat gebruikt wordt door Defensie.

In hun gezamenlijke antwoord benadrukken de minister van Ambtenarenzaken en de FOD BOSA de inspanningen en de budgettaire investeringen die zijn gedaan om het platform in gebruik te nemen. Ze geven aan dat nieuwe functionaliteiten zullen worden ontwikkeld na de overgangsfase. Ze voegen eraan toe dat de betrouwbaarheid van de gegevens een specifiek aandachtspunt is geweest en dat die in de loop der jaren zal verbeteren.

Er zijn instrumenten ter beschikking om de federale behoeften en aankopen te verzamelen, te centraliseren en op te volgen, of ze werden verbeterd. Er zijn ook andere initiatieven aangekondigd. In afwachting van die ontwikkelingen is het Rekenhof van oordeel dat de aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd.

<p>Aanbeveling 5</p> <p>In afwachting van de uitvoering van aanbeveling nr. 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een doeltreffende procedure aannemen voor de opvolging van het gebruik van de gemeenschappelijke overeenkomsten door de aanbestedende overheid die de opdracht heeft geplaatst; • omzendbrief P&O/2012/e-Proc toepassen om bestelbonnen alleen in <i>e-Catalogue</i> in te voeren, en deze indien nodig wijzigen om die verplichting kracht bij te zetten; • systematisch in het bestek bepalen dat de begunstigden en de opdrachtnemers de FOD Lead en/of de FOD BOSA geactualiseerde gegevens moeten bezorgen over de uitvoering van de opdracht (bestellingen, facturen enz.); • FEDCOM aanpassen zodat de link tussen de uitgave en de betrokken gemeenschappelijke overeenkomst verplicht wordt. 	<p>FOD BOSA SFA</p>	
--	-------------------------	---

Deze aanbevelingen werden geformuleerd in afwachting van de invoering van het nieuwe platform. Ze zijn dus niet meer van toepassing.

<p>Aanbeveling 6</p> <p>Op de portaal-site Public Procurement van de FOD BOSA de lijst publiceren van alle (gemeenschappelijke of individuele) overheidsopdrachten die lopende zijn van de actieve deelnemers om na te gaan of er geen individuele opdrachten werden gesloten voor iets dat vergelijkbaar is met een gemeenschappelijke opdracht; deze lijst zou de essentiële elementen moeten bevatten zoals het voorwerp, het bedrag, de geldigheidsduur, de identiteit van de aanbestedende overheid, van de deelnemers en van de opdrachtnemer(s)</p>	<p>FOD BOSA</p>	
---	-----------------	---

Om na te gaan of de verplichting om gemeenschappelijke overeenkomsten te gebruiken en te zorgen voor een betere transparantie wordt nageleefd, beval het Rekenhof de FOD BOSA aan de lijst te publiceren van alle in uitvoering zijnde (gemeenschappelijke of individuele) overheidsopdrachten van de actieve deelnemers.

De lijst op bosa.belgium.be betreft alleen de gemeenschappelijke overeenkomsten. Ze bevat niet alle gevraagde elementen. Ze biedt geen totaalbeeld van alle in uitvoering zijnde (gemeenschappelijke of individuele) overheidsopdrachten van de actieve deelnemers waarmee kan worden nagegaan of er geen individuele opdrachten werden gesloten voor zaken met een vergelijkbaar voorwerp.

In het kader van het opvolgingsonderzoek van het Rekenhof legt de FOD BOSA uit dat het technisch moeilijk is een dergelijke lijst te genereren. Bij de actieve deelnemers zijn niet alle gege-

vens beschikbaar. Er zou een sporadische willekeurige controle gebeuren door de Inspectie van Financiën, het dienstencentrum Procurement en/of het beleidsorgaan.

Het Rekenhof blijft bij zijn aanbeveling om de lijst te publiceren van alle in uitvoering zijnde (gemeenschappelijke of individuele) overheidsopdrachten van de actieve deelnemers. Het risico dat opdrachten worden geplaatst buiten het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel blijft nog steeds reëel.

In hun gezamenlijke antwoord benadrukken de minister van Ambtenarenzaken en de FOD BOSA dat de FOD zijn uiterste best heeft gedaan om deze aanbeveling uit te voeren met de beschikbare gegevens. Een meer gedetailleerd overzicht van de gemeenschappelijke overeenkomsten is voor alle federale aanbestedende overheden beschikbaar op het platform *e-Procurement*. De minister deelt de mening van het Rekenhof dat een nog bredere transparantie aangewezen is. Daarom zal ze bij de actualisatie van de Nota Federaal Aankoopbeleid in 2024 een actiepoint opnemen om alle deelnemers uit te nodigen om ook gegevens over hun individuele opdrachten te delen met de FOD BOSA.

Aanbeveling 7

Bij de door de minister van Ambtenarenzaken aangekondigde wijzigingen van de regelgeving voorzien in een volledig instrumentarium om het beleid voor de centralisatie van de aankopen te evalueren, zodat men kan nagaan of de doelstellingen van het koninklijk besluit van 22 december 2017 werden bereikt

Wetgever
Regering



Tijdens de audit van 2022 was niet voorzien in een evaluatie van het centralisatiebeleid, ook al hadden de Inspectie van Financiën en een werkgroep (Think-tank) initiatieven genomen om pistes te identificeren om het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel te verbeteren. De situatie is ongewijzigd gebleven.

Het nieuwe koninklijk besluit voorziet niet in een formele evaluatie van het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel. De jaarlijkse rapportering aan de ministerraad en de top van de federale administratie bevat evaluatie-elementen waarmee het beleid voor de centralisatie van de aankopen niet kan worden geëvalueerd bij gebrek aan vooraf gedefinieerde SMART-doelstellingen.

De indicatoren die het dienstencentrum Procurement en het SFA in het kader van hun rapportering hebben gedefinieerd, zijn sinds de publicatie van het auditverslag van het Rekenhof in 2022 niet herzien. Ze betreffen de werking van het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel, de doeltreffendheid van de aankopen, de participatie van de kmo's en het rekening houden met de duurzaamheidsaspecten.

In de jaarlijkse Nota Federaal Aankoopbeleid staan alle indicatoren vermeld, met een analyse van de resultaten door het dienstencentrum Procurement. De analyse van de doeltreffendheid van de aankopen slaat bijvoorbeeld op de identificatie van de deelnemers die de plaatsingsprocedures uitvoeren, het aantal ontvangen offertes per procedure en de looptijd van de fasen in het aankoopproces van een gemeenschappelijke overeenkomst. Die indicatoren kunnen enigszins nuttig zijn, maar betreffen voornamelijk de werkwijze van het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel. De doeltreffendheid van de aankopen kan echter niet worden beperkt tot dergelijke indicatoren. In 2019 is weliswaar de doelstelling geformuleerd dat 40 % van de aankopen tegen 2023 gecentraliseerd moest zijn, maar die dekkingsgraad is niet gemeten. Hetzelfde geldt voor de doelstellingen

van besparingen en efficiëntiewinsten in termen van budget en werklust, die de regering zowel in 2017 als in 2023 standvastig heeft uitgesproken. Het feit dat niet wordt gemeten in welke mate die doelstellingen worden bereikt, zet de evaluatie van het federale aankoopbeleid op de helling.

De performantie-indicatoren meten ook de participatiegraad van de kmo's. Er werd als doelstelling gesteld dat meer dan 60 % van de offertes van kmo's afkomstig moest zijn. Die doelstelling is sinds 2017 ruimschoots bereikt. Meer dan 99 % van de Belgische bedrijven zijn kmo's. Volgens het Rekenhof moet daarom worden nagedacht over de relevantie en het nut van een dergelijke doelstelling.

De duurzaamheidsindicatoren meten in welke mate de milieu-, sociale en innovatieve aspecten zijn opgenomen in de overheidsopdrachtdocumenten. De meetmethode vertoont niet alleen zwakke punten, zoals de moeilijkheid om na te gaan of de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie worden nageleefd, de resultaten van de indicatoren zijn ook onbruikbaar, aangezien meer dan 85 % van de gemeenschappelijke overeenkomsten die in 2022 werden geplaatst, geen informatie bevatten over de duurzaamheidsaspecten.

Het Rekenhof blijft bij zijn aanbeveling om in een volledig instrumentarium te voorzien om het beleid voor de centralisatie van de aankopen te evalueren, inclusief de evolutie van de dekkinggraad van de gemeenschappelijke aankopen en vooraf gedefinieerde SMART-doelstellingen voor de transversale en niet-transversale aankoopdomeinen (zie [aanbeveling 1](#)).

4.2 Uitvoering van het beleid voor de centralisatie van de aankopen

Aanbeveling 8

De meerjarenplanning en de processen voor het verzamelen van de behoeften bij de deelnemers verbeteren om de doelstellingen van het federale aankoopbeleid te halen

FOD BOSA
SFA



Tijdens de audit van 2022 was gebleken dat de actieve deelnemers zeker niet allemaal even vertrouwd waren met het verzamelen van de behoeften en met meerjarenplanning. Er werd geen enkele gemeenschappelijke overeenkomst voorgesteld op basis van de meerjarenplanning, terwijl die essentieel is om de werking van het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel te verbeteren.

In het kader van dit opvolgingsonderzoek verklaarde de FOD BOSA dat er permanent inspanningen worden geleverd. Sinds 2021 heeft het dienstencentrum Procurement een handleiding opgesteld en het stramien van de meerjarenplanning herzien om de resultaten van die oefening te harmoniseren en te consolideren voor alle actieve deelnemers. Begin 2023 heeft het ook een stappenplan geïntroduceerd waarin het voorstelt gemeenschappelijke overeenkomsten te vernieuwen, en op basis van de meerjarenplanning voorstellen doet voor andere gemeenschappelijke overeenkomsten, zonder te wachten op spontane voorstellen van een actieve of passieve deelnemer.

De planning draait rond de aankoopdomeinen van elke actieve deelnemer. Door de informatie te consolideren kan dus een becijferde cartografie worden gemaakt. De kwaliteit van de informatie die de deelnemers aan het dienstencentrum Procurement bezorgen, varieert echter en de consolidatie van de gegevens vergt achteraf altijd heel wat verwerkingen om nieuwe gemeenschappelijke overeenkomsten te kunnen identificeren.

De bepalingen van het nieuwe koninklijk besluit beperken bovendien de impact van de meerjarenplanning. Volgens het oude besluit moest elke actieve deelnemer een planning bezorgen van alle behoeften op het vlak van leveringen en diensten om een globaal zicht te hebben op de uitgaven op federaal niveau en om de dekkingsgraad per deelnemer te kunnen berekenen. Artikel 6, 2°, van het nieuwe besluit spreekt echter van een indicatieve meerjarenplanning van louter de transversale en niet-transversale gemeenschappelijke behoeften. Er is echter nood aan indicaties over alle behoeften (ook de specifieke) om nieuwe gemeenschappelijke overeenkomsten te kunnen identificeren.

Het Rekenhof behoudt zijn aanbeveling. De meerjarenplanningen mogen zich niet beperken tot louter de gemeenschappelijke behoeften die zijn vermeld in de bijlagen 2 en 3 van het nieuwe koninklijk besluit.

In hun gezamenlijke antwoord bevestigen de minister en de FOD BOSA dat de maturiteit op het vlak van het verzamelen van behoeften en meerjarenplanning van de actieve deelnemers zeer uiteenlopend is. Sinds 2017 biedt de FOD een betere omkadering voor die planning via een gids en een stappenplan. In de praktijk heeft de planning niet de verwachte resultaten opgeleverd. Daarom werd beslist het interne reglement van het SFA en de algemene regels voor de gemeenschappelijke overeenkomsten te herzien, zodat het SFA andere gemeenschappelijke aankoopdoelstellingen kan bepalen.

Aanbeveling 9

De Inspectie van Financiën meer betrekken door de actieve deelnemers te verplichten de meerjarenplannen en de negatieve antwoorden met betrekking tot de deelname aan een gemeenschappelijke overeenkomst voor voorafgaand advies aan de Inspectie te bezorgen alvorens enige mededeling te doen aan het dienstencentrum Procurement

Regering
Inspectie van
Financiën



In 2022 slaagde het dienstencentrum Procurement er moeilijk in de gegevens voor de behoefteplanning te consolideren omdat de meerjarenplanning bij de actieve deelnemers sterk verschilde qua maturiteit. De aanbeveling om de Inspectie van Financiën meer te betrekken bij de meerjarenplanning moest het makkelijker maken bij elke actieve deelnemer tot plannings te komen met een vergelijkbare mate van detaillering. De aanbeveling beoogde ook de Inspectie van Financiën ertoe te brengen haar ervaring en bestuurlijke kennis in te zetten om beter te kunnen inschatten of een deelnemer zich aan een gemeenschappelijke overeenkomst kon onttrekken.

In het kader van dit opvolgingsonderzoek verklaarde de FOD BOSA dat het volgens de Inspectie van Financiën weinig meerwaarde heeft dat zij vooraf een advies zou formuleren over de meerjarenplannen van de actieve deelnemers. Volgens de Inspectie van Financiën zijn immers maar één of twee deelnemers goed vertrouwd met een dergelijke planning en hebben de andere deelnemers niet genoeg ervaring om een kwaliteitsvolle planning te garanderen. De Inspectie gaf het dienstencentrum Procurement de raad na te gaan of het niet nuttiger zou zijn een koppeling tot stand te brengen met de opmaak van de uitgavenramingen. Op die ramingen gebeurt een administratieve controle en een begrotingscontrole. Ze spitsen zich toe op recurrente uitgaven (over het algemeen werkingsuitgaven), die zich beter lenen tot gemeenschappelijke overeenkomsten. Tot slot moeten ze melding maken van het bestaan van een gemeenschappelijke of specifieke overeenkomst om de voorgestelde uitgaven te realiseren. Het dienstencentrum Procurement

deelde mee dat het die mogelijkheid verder zal onderzoeken, samen met de betrokken leden van het SFA, om de aanbeveling uit te voeren.

Het nieuwe koninklijk besluit wil de Inspectie van Financiën meer betrekken door haar een advies te laten formuleren in het geval dat een deelnemer uit een gemeenschappelijke overeenkomst wil stappen. De aanbeveling ging echter over de niet-deelname aan een gemeenschappelijke overeenkomst. De FOD BOSA stelt dat hij de Inspectie van Financiën zal informeren over de meerjarenplanningen. De aanbeveling is dus gedeeltelijk uitgevoerd.

Aanbeveling 10

Aan de FOD BOSA de organisatie en de opvolging van alle gemeenschappelijke overeenkomsten toevertrouwen met de steun van het netwerk Strategisch Federaal Aankoopoverleg (SFA) en de netwerken voor tactisch-operationeel federaal aankoopoverleg (TOFA)

Regering
FOD BOSA



Tijdens de audit van 2022 stelde het Rekenhof vast dat de gemeenschappelijke overeenkomsten werden beheerd door een beperkt aantal actieve deelnemers door een gebrek aan capaciteit en basiscompetenties om een gemeenschappelijke overeenkomst te organiseren en door de bijkomende administratieve werklust voor de aankoopdiensten. Het had aanbevolen alle gemeenschappelijke overeenkomsten te laten organiseren door de FOD BOSA. De FOD en de minister van Ambtenarenzaken schaalden zich achter die aanbeveling en zouden ervoor zorgen dat het dienstencentrum Procurement meer personeel kreeg.

Het nieuwe koninklijk besluit vertrouwt de rol van aankoopcentrale in de eerste plaats toe aan de FOD BOSA voor gemeenschappelijke overeenkomsten in verband met transversale aankoopdomeinen (bijlage 2). Bij niet-transversale aankoopdomeinen (bijlage 3) kan elke actieve of passieve deelnemer als aankoopcentrale fungeren. Voor meer specifieke behoeften mag de FOD BOSA niet als aankoopcentrale optreden, tenzij de minister van Ambtenarenzaken of de ministerraad daar anders over beslist.

De transversale aankoopdomeinen waarvoor de FOD BOSA als geprivilegieerde aankoopcentrale fungeert, stemmen grotendeels overeen met de gemeenschappelijke overeenkomsten waarvoor hij al werd aangeduid als aankoopcentrale.

Volgens de FOD was het de bedoeling de aanbeveling van het Rekenhof uit te voeren maar aarzelden sommige deelnemers om alle gemeenschappelijke overeenkomsten te laten plaats door de FOD, uit vrees om hun controle of autonomie kwijt te raken.

De minister van Ambtenarenzaken stelt dat het personeelsbestand van de aankoopcentrale van de FOD BOSA sinds de audit van 2022 is uitgebreid, zonder weliswaar het vooropgestelde ambitieniveau van de FOD en de minister te bereiken. De minister stelt dat ze tijdens het laatste begrotingsconclaf zonder succes heeft aangedrongen op extra personeel. Organisaties kunnen hun overheidsopdrachtenbeheer voortaan echter uitbesteden aan de FOD BOSA mits overdracht van middelen (financiële middelen of personeel). Ze kondigt aan dat Fedasil op die manier als eerste geholpen zal worden.

Het nieuwe besluit duidt de FOD BOSA dus niet aan als enige aankoopcentrale voor alle gemeenschappelijke overeenkomsten maar de coördinatie en het toezicht door het dienstencentrum Procurement werden versterkt.

Het Rekenhof is van oordeel dat de aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd omdat de FOD BOSA een sterkere rol en, in beperkte mate, meer middelen kreeg. Die versterking moet echter worden voortgezet, zo nodig geleidelijk. Het Rekenhof blijft daarom bij zijn aanbeveling en benadrukt dat voor de uitvoering ervan meer personeel nodig is.

Aanbeveling 11

Kortere termijnen bewerkstelligen voor alle stappen van het aankoopproces (voorstel van gemeenschappelijke overeenkomst aan het SFA, overleg in het TOFA voor het opstellen van de opdrachtdocumenten en vaststellen van de technische criteria, gunning met de economische operatoren, vernieuwing van de bestaande overeenkomsten en van de toekomstige gemeenschappelijke overeenkomsten die op vervalddag komen) om onderbrekingen van de bevoorrading bij de begunstigden van de gemeenschappelijke overeenkomsten te vermijden

Dienstencentrum
Procurement
SFA



In 2022 stelde het Rekenhof vast dat er veel tijd verstreek tussen de beslissing om een gemeenschappelijke overeenkomst te organiseren en het moment van de gunning. Volgens de FOD BOSA waren die termijnen te verklaren door de noodzakelijke besprekingen tussen de deelnemers en door het feit dat het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel veeleer reactief dan proactief was. Het Rekenhof was van oordeel dat de gunningstermijnen van de gemeenschappelijke overeenkomsten konden leiden tot een onderbreking van de bevoorrading bij de deelnemers. Dat risico zou onder controle kunnen worden gehouden door beter te anticiperen op de behoeften en ze beter te plannen.

In het kader van dit opvolgingsonderzoek liet de FOD BOSA weten dat hij de termijnen wil verkorten in de netwerken voor Tactisch-Operationeel Federaal Aankoopoverleg (TOFA). De deelnemers aan dat overleg definiëren gezamenlijk de technische specificaties en stellen de opdrachtdocumenten op. De FOD zal de verplichting invoeren voor de deelnemers om mee te werken en te reageren, en overweegt onder meer om sancties op te leggen aan degenen die te lang wachten om te beslissen.

Het nieuwe koninklijk besluit bepaalt dat het niet nodig is een TOFA te organiseren “*indien de te plaatsen gemeenschappelijke overeenkomst een aankoopdomein betreft waarvoor de centralisatie, integratie en standaardisatie reeds gekend is*”¹⁵, wat ook kan bijdragen tot kortere termijnen.

In verband met de aanbeveling om beter te anticiperen antwoordde de FOD BOSA dat hij sinds begin 2023 een stappenplan gebruikt om de gemeenschappelijke behoeften proactiever te kunnen identificeren en de bestaande gemeenschappelijke overeenkomsten op te volgen, om ze te gepasten tijde opnieuw te kunnen lanceren.

De FOD BOSA heeft maatregelen genomen of aangekondigd. In dit stadium valt echter niet uit te maken of de termijnen korter zijn geworden. De indicatoren in de Nota Federaal Aankoopbeleid

¹⁵ Artikel 13, § 1, van het koninklijk besluit van 21 juli 2023.

zijn gemiddelden. Ze tonen een globale verbetering van de termijnen in 2021¹⁶ en meer anticipering, ook al zijn die termijnen nog steeds lang. Het Rekenhof behoudt dan ook zijn aanbeveling.

In hun gezamenlijke antwoord stellen de minister van Ambtenarenzaken en de FOD BOSA dat andere factoren, afgezien van het TOFA, de gunningstermijn van gemeenschappelijke overeenkomsten verlengen, zoals het ontbreken van een regelmatige offerte en een laattijdig antwoord van een deelnemer over zijn behoeften. Ze erkennen het belang van continuïteit om onderbrekingen van de bevoorrading bij de deelnemers te vermijden. Zo stellen ze dat de FOD de gemeenschappelijke overeenkomsten van nabij opvolgt, onder meer dankzij het stappenplan, en het model voortdurend efficiënter probeert te maken.

5 Conclusies

Het Rekenhof heeft in 2022 de doelstellingen, de opvolging en de uitvoering van het federale beleid voor de centralisatie van de aankopen onderzocht. Het ging daarbij na welke acties werden ondernomen om de doelstellingen vlotter te kunnen verwezenlijken, en onderzocht ook de werking van het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel dat sinds 2018 wordt toegepast. De conclusie luidt dat het nieuwe beleid voor de centralisatie van de aankopen drie jaar na de invoering ervan amper vooruitgang laat optekenen qua rendement (besparingen) en qua efficiëntie (minder individuele aankoopprocedures en minder federale aankopers). Het nieuwe aankoopcentralisatiebeleid werd onvoldoende voorbereid om duidelijke en meetbare doelstellingen te kunnen definiëren in termen van verwachte resultaten.

Naar aanleiding van zijn opvolgingsonderzoek in 2024 stelt het Rekenhof vast dat de doelstellingen van het nieuwe koninklijk besluit van 21 juli 2023 dezelfde zijn als die van het besluit van 2017, terwijl het nieuwe besluit het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel zou moeten verbeteren op basis van de ervaring die sinds de lancering ervan is opgedaan. Geen enkele doelstelling is specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden (Smart). De ambities zijn algemeen en niet geconcretiseerd in meetbare doelstellingen op basis waarvan prioriteiten kunnen worden bepaald. Het jaarlijkse verslag aan de ministerraad vermeldt bijvoorbeeld niet in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van de gemeenschappelijke overeenkomsten, noch welke besparingen er werden gerealiseerd. De participatiegraad van kmo's is wel gekend, maar die kennis heeft weinig nut omdat het streefdoel van 60 % offertes afkomstig van kmo's steevast wordt gehaald. Meer dan 85 % van de gemeenschappelijke overeenkomsten die in 2022 werden gegund, maakten overigens geen melding van de duurzaamheid van de gemeenschappelijke overeenkomsten. Er kan dus niet worden aangetoond dat de efficiëntie erop is vooruitgegaan sinds de aankopen gecentraliseerd verlopen.

In 2022 werd het plan opgevat om alle behoeften van een deelnemer in gemeenschap te brengen, ook die van minder groot belang. Omdat er geen prioriteiten waren bepaald, ontstond er een flessenhals bij het netwerk Strategisch Federaal Aankoopoverleg (SFA) dat de gemeenschappelijke behoeften identificeert en coördineert, en dat instaat voor de beslissingen ter zake. Dat verhindert een proactieve en dynamische aansturing van de centralisatie door het dienstencentrum Procurement, dat ondersteuning biedt in het kader van de gemeenschappelijke overeenkomsten.

¹⁶ De cijfers waren niet beschikbaar in de Nota Federaal Aankoopbeleid voor 2022. Geen enkele van de gemeenschappelijke overeenkomsten waartoe in 2022 werd beslist, was in dat stadium al gegund.

Het koninklijk besluit van 2023 beperkt de centralisatieverplichting voortaan tot de aankopen die zijn vermeld in bijlage 2 en bijlage 3 van het koninklijk besluit (transversale aankoopdomeinen en niet-transversale aankoopdomeinen). Gezien de beperkte middelen van de FOD BOSA en van de deelnemers moest de perimeter van de gecentraliseerde aankopen onvermijdelijk worden verkleind, maar een globaal overzicht van de behoeften is nog steeds noodzakelijk. Dat overzicht moet duidelijk maken welke gemeenschappelijke overeenkomsten het relevantst zijn om te organiseren op basis van de algemene doelstellingen van het koninklijk besluit en de concretisering ervan in operationele doelstellingen door het SFA en/of de ministerraad. De bijlagen 2 en 3 hebben echter meer weg van een lijst gebaseerd op de bestaande gemeenschappelijke overeenkomsten dan van algemene categorieën van behoeften die zouden kunnen worden gecentraliseerd. De keuze van gemeenschappelijke overeenkomsten verwijst nog altijd niet naar een analyse die nagaat of centralisatie opportuun is. Het risico dat gekozen wordt voor overeenkomsten die geen schaalvoordelen opleveren of die niet tot een meer efficiënte plaatsingsprocedure leiden, is dus niet onder controle.

Het gebrek aan een prioriteitenvolgorde wordt nog versterkt door het feit dat diverse actieve deelnemers nog altijd onvoldoende ervaring hebben met meerjarenplanning van de behoeften. De bepalingen van het nieuwe koninklijk besluit beperken overigens de impact van de planning. Het feit dat er geen lijst wordt gepubliceerd van alle (al dan niet gemeenschappelijke) overheidsopdrachten die lopen bij de actieve deelnemers belet ook dat individuele behoeften worden geïdentificeerd waarvoor een gemeenschappelijke opdracht zou kunnen worden georganiseerd.

Het nieuwe koninklijk besluit vermeldt nu ook de Federale Politie als actieve deelnemer en biedt aan passieve deelnemers, die zich vrijwillig aansluiten bij gemeenschappelijke overeenkomsten, de mogelijkheid om een gemeenschappelijke opdracht te plaatsen. Het Rekenhof had die wijzigingen aan het besluit aanbevolen zodat ook hun middelen en expertise zouden worden benut.

Een essentiële bepaling van het nieuwe koninklijk besluit stelt dat zowel de actieve als de passieve deelnemers het platform *e-Procurement* moeten gebruiken als ze een bestelling plaatsen via een gemeenschappelijke overeenkomst. De FOD BOSA heeft maatregelen genomen en kondigt er andere aan om die verplichting op te leggen zodat de gemeenschappelijke overeenkomsten op termijn beter kunnen worden opgevolgd.

De aanbeveling van het Rekenhof om alle gemeenschappelijke overeenkomsten te laten organiseren en opvolgen door de FOD BOSA zou het proces eenvoudiger en het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel efficiënter moeten maken. De aanbeveling bleef dode letter maar de coördinatie en het toezicht door het dienstencentrum Procurement werden versterkt, wat een eerste stap is om de FOD BOSA een centrale rol toe te kennen in het federale aankoopproces. Om deze aanbeveling volledig uit te voeren, moet het personeelsbestand worden uitgebreid, wat slechts gedeeltelijk is gebeurd.

Het feit dat de ICT-aankopen die door de G-Cloud worden beheerd afwijken van de transparantie- en omkaderingsregels blijft problematisch, maar het Rekenhof stelt wel vast dat de uitvoering van die opdrachten beter wordt opgevolgd.

Het Rekenhof stelt ook vast dat maatregelen werden genomen om de plaatsingstermijnen van een gemeenschappelijke overeenkomst in te korten en om beter te anticiperen op de behoeften, maar er zijn nog inspanningen nodig om de continuïteit van de diensten en van de bevoorrading te garanderen.

Een aantal zaken zijn merkelijk verbeterd maar de initiatieven van de FOD BOSA, waaronder het nieuwe koninklijk besluit, leiden tot weinig wijzigingen die de voornaamste tekortkomingen die aan bod kwamen in de initiële audit van 2022 kunnen verhelpen. Het Rekenhof concludeert dat er sprake is van een zekere status quo die wellicht te maken heeft met het grote aantal betrokkenen als het gaat om het uittekenen en toepassen van het federale beleid voor de centralisatie van de aankopen. De beperkte betrokkenheid van de ministerraad, in het bijzonder bij het bepalen van de doelstellingen en indicatoren, maakt het niet mogelijk de efficiëntie en doeltreffendheid van de centralisatie van de federale aankopen sterk te verbeteren. De actualisering van de jaarlijkse Nota Federaal Aankoopbeleid, zoals gepland in 2024, en de oriëntaties die de ministerraad daarin zal willen opnemen, kunnen de gelegenheid zijn om de aanbevelingen van het Rekenhof van 2022 uit te voeren.

In haar antwoord geeft de minister aan dat de FOD BOSA niet altijd de nodige invloed heeft om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen volledig worden uitgevoerd. Het beleid voor de centralisatie van de aankopen steunt op een model van collectief overleg, waarbij de verantwoordelijkheden worden gedeeld tussen de actoren. Het federale centralisatiebeleid is een proces van permanente verbetering, dat zich in een fase bevindt waarin bepaalde projecten nog geen vruchten hebben afgeworpen. Zo zijn nog niet alle functionaliteiten van het nieuwe platform *e-Procurement* werkzaam en zitten bepaalde grootschalige gemeenschappelijke overeenkomsten nog in de gunningsfase.

Het Rekenhof beveelt aan de acties voort te zetten die nodig zijn om zijn aanbevelingen uit te voeren.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar,
in het Nederlands en het Frans, op rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT

D/2024/1128/21

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be