



Kentekenplaten – Beheer van de concessie door de Staat

Opvolging 2024 van de aanbevelingen





Rekenhof

Kentekenplaten – Beheer van de concessie door de Staat

Opvolging 2024 van de aanbevelingen



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 4 oktober 2024

1.	Context	3
2.	Initiële audit 2022	3
	2.1 Uitbestedingsbeleid	3
	2.2 Wettigheid van de concessie	4
	2.3 Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie	4
3	Opvolgingsmethode	5
4	Uitvoering van de aanbevelingen	5
	4.1 Uitbestedingsbeleid	5
	4.2 Wettigheid van de concessie	9
	4.3 Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie	15
	4.4 Nieuwe aanbeveling	20
5	Conclusies	21
	5.1 Uitbestedingsbeleid	21
	5.2 Wettigheid van de concessie	22
	5.3 Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie	23

Kentekenplaten – Beheer van de concessie door de Staat: opvolging 2024 van de aanbevelingen

Sinds 2010 gebeurt de uitreiking van kentekenplaten en kentekenbewijzen van voertuigen via een door de Staat gegunde concessie. Het Rekenhof onderzocht het beheer ervan in 2022 en maakt in dit verslag een stand van zaken op, om na te gaan wat er met zijn aanbevelingen is gebeurd.

Een kleine twee jaar na de publicatie van zijn initiële audit is het Rekenhof van oordeel dat van de zeventien aanbevelingen er geen enkele volledig is uitgevoerd, vier in uitvoering zijn, aan vijf geen gevolg is gegeven en acht niet konden worden beoordeeld. Het Rekenhof formuleert ook een nieuwe aanbeveling, na de weigering van de Dienst voor Inschrijvingen van Voertuigen (DIV) om tijdens de opvolging bepaalde documenten te bezorgen.

1. Context

In België moet elk voertuig dat op de openbare weg rijdt, ingeschreven zijn in het repertorium van de Dienst voor Inschrijvingen van Voertuigen (DIV) van de FOD Mobiliteit en Vervoer. Het krijgt een kentekenplaat en een kentekenbewijs om het te kunnen identificeren.

Tot de invoering van de Europese kentekenplaat in november 2010 beheerde de DIV zelf de inschrijving van voertuigen en de uitreiking van kentekenplaten. Nadien nam de tijdelijke vereniging bpost SA - Speos Belgium nv die opdracht over in het kader van concessieovereenkomsten die in 2010 (eerste concessie) en in 2019 (tweede concessie) werden gesloten. De tweede overeenkomst, ter waarde van 240 miljoen euro, ging van start op 1 augustus 2019 voor maximaal zes jaar, d.i. tot 31 juli 2025. De uitvoering van de aangekondigde derde concessie moet op 1 augustus 2025 van start gaan.

2. Initiële audit 2022

In zijn initiële verslag van 28 april 2022¹ onderzocht het Rekenhof de manier waarop de Staat de kentekenplaten beheerde. Het nam drie aspecten onder de loep: het uitbestedingsbeleid, de wetmatigheid van de tweede concessie, en de manier waarop de DIV de uitvoering van de concessies omkaderde en opvolgde tussen 2017 en 2020.

2.1 Uitbestedingsbeleid

Het Rekenhof stelde vast dat de beslissing tot uitbesteding die in 2009 was genomen, met name werd voorbereid op basis van financiële scenario's. Aangezien de DIV niet meer beschikte over de toelichtingen die deze beslissingen rechtvaardigden of over geactualiseerde scenario's, kon hij niet aantonen dat uitbesteding zuiniger en efficiënter was dan eigen beheer.

¹ Rekenhof, *Kentekenplaten - Beheer van de concessie door de Staat*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, april 2022, 46 p., rekenhof.be.

Het uitbestedingsbeleid heeft de DIV een recurrente besparing opgeleverd op het vlak van budget en personeel, in vergelijking met het eigen beheer van de vroegere kentekenplaten in Belgisch formaat. Bovenop die besparing komen de netto-inkomsten uit de vergoedingen, met name het deel van de vergoedingen die de concessiehouder bij de inschrijving van een voertuig overdraagt aan de Staat, verminderd met de operationele kosten van de DIV (IT, personeel enz.). Zo heeft de DIV van 2012 tot 2018 minstens 44 miljoen euro geïnd. Hij kon echter niet rechtvaardigen dat het bedrag van de vergoedingen in verhouding stond tot de dienstverlening aan de gebruikers, met name de eigenaars van voertuigen die de vergoedingen betalen².

Verder stelde het Rekenhof vast dat er in de contractuele documenten van de tweede concessie geen operationele doelstellingen opgenomen waren, waaraan streefwaarden en boetes werden gekoppeld. Deze tekortkoming had een negatieve invloed op de kwaliteit en doeltreffendheid van de opvolging die de DIV uitvoerde op de prestaties van de concessiehouder. Op het einde van de eerste concessie had de DIV geen verslag opgesteld en evenmin een volledige en formele evaluatie uitgevoerd. Hij had wel gerichte verbeteringen aangebracht in het bestek van de tweede concessie.

2.2 Wettigheid van de concessie

Het Rekenhof had vastgesteld dat het samenspel van verschillende bepalingen in de documenten van de tweede concessie mogelijk tot een concurrentieel onevenwicht had geleid ten voordele van de eerste concessiehouder. Bepaalde punten van de procedure en van het bestek waren bovendien niet in overeenstemming met de regelgeving voor concessieovereenkomsten of schaadden de belangen van de Staat. Zo kon voorbehoud worden gemaakt bij de relevantie en de wettigheid van de prijsherzieningsformule, aangezien die vaag bleef over de weging van de grondstoffen waaruit kentekenplaten bestaan, en over de beoordelingsvrijheid die aan de concessiehouder gelaten werd.

2.3 Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie

In het algemeen was uit de audit gebleken dat de tweede concessie werd uitgevoerd in overeenkomst met het bestek. Wel waren tekortkomingen vastgesteld op het vlak van de veiligheidsaudits van de gebouwen van de concessiehouder en de toepassing van financiële sancties wanneer de doelstellingen niet werden gehaald. Het Rekenhof had daarnaast vastgesteld dat de controles op de activiteiten van de concessiehouder ontoereikend waren en niet garandeerden dat alle ontvangsten voor de Staat correct waren berekend.

Het Rekenhof had aanbevelingen geformuleerd om met name het uitbestedingsbeleid te evalueren en om zowel de mededinging voor de volgende concessies te verbeteren als de omkadering en opvolging van die contracten.

² Zie Grondwettelijk Hof, arrest nr. 164/2003 van 17 december 2003, arrest nr. 54/2008 van 13 maart 2008 en arrest nr. 89/2010 van 29 juli 2010, www.const-court.be. Het Grondwettelijk Hof verduidelijkt dat "een retributie wordt gedefinieerd als een geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige individueel beschouwd. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de verleende dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie; bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en verkrijgt ze het kenmerk van een belasting".

3 Opvolgingsmethode

Het Rekenhof voerde een opvolging uit van de aanbevelingen die het in zijn initiële audit van 2022 had geformuleerd. Het nam daartoe contact op met de DIV (FOD Mobiliteit en Vervoer) om een onderbouwde stand van zaken op te maken van het gevolg dat aan zijn aanbevelingen was gegeven.

Het Rekenhof heeft de uitvoering van elke aanbeveling geëvalueerd en ze een kleurcode toegekend op basis van hun voortgang.

	Volledig uitgevoerd
	In uitvoering of gedeeltelijk uitgevoerd
	Niet uitgevoerd
	Niet beoordeeld
	Nieuwe aanbeveling


Op 11 juli 2024 werd een eerste versie van dit verslag verstuurd naar de DIV (FOD Mobiliteit en Vervoer) en naar de beleidscel van de minister van Mobiliteit met het oog op een tegensprekelijk debat. Hun eventuele commentaar werd verwacht tegen 12 augustus 2024. De FOD Mobiliteit en Vervoer antwoordde op 11 augustus 2024 en de minister van Mobiliteit op 2 september 2024. Die laatste wijst erop dat hij de FOD heeft begeleid bij de verschillende acties die in dit dossier zijn ondernomen, om zo goed mogelijk rekening te houden met de vorige audit van het Rekenhof. Hij voegt eraan toe dat de derde concessie, waarvan het bestek momenteel wordt afgerond, tegemoet zal komen aan heel wat opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

In zijn verslag heeft het Rekenhof rekening gehouden met deze antwoorden.

4 Uitvoering van de aanbevelingen

Het Rekenhof splitst zijn onderzoek op in drie punten. Die komen overeen met de thema's van het initiële auditverslag van 2022, namelijk het uitbestedingsbeleid (zie [punt 4.1](#)), de wettigheid van de concessie (zie [punt 4.2](#)) en ten slotte de omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie (zie [punt 4.3](#)).

4.1 Uitbestedingsbeleid

<p>Aanbeveling 1 Expliciet – en alvorens een eventuele volgende concessie te gunnen – streefwaarden en boetes koppelen aan de performantie-indicatoren</p>	DIV	
---	-----	---

Tijdens de audit van 2022 stelde het Rekenhof vast dat in de documenten van de tweede concessie geen streefwaarden of boetes waren opgenomen voor de performantie-indicatoren, behalve een streefwaarde voor de leveringstermijnen van de kentekenplaten en kentekenbewijzen die was vastgelegd in augustus 2021, twee jaar na het begin van de uitvoering van de concessie.

De DIV verwijst naar zijn antwoord van 2022 en stelt dat performantie-indicatoren kunnen worden gebruikt in het kader van de monitoring, maar dat die niet aan streefwaarden noch aan boetes moeten worden gekoppeld, met uitzondering van de uitvoeringstermijn. De dienst verklaart dan ook dat hij het risiconiveau aanvaardt dat het Rekenhof aanhaalt op het vlak van kwaliteit en doeltreffendheid om de prestaties van de concessiehouder op te volgen. De DIV voegt eraan toe dat het vaststellen van streefwaarden en boetes voor bepaalde tekortkomingen in de uitvoering, zoals een IT-incident, kan leiden tot een dubbele sanctie vanwege de vertraging in de oplevering die eruit voortvloeit. Dat soort financiële sancties kan de concurrentie beperken.

Volgens het Rekenhof zijn sancties in geval van slechte uitvoering essentieel om de belangen van de aanbesteder te waarborgen. Om beperkingen van de mededinging te vermijden, moeten die sancties in verhouding staan tot de ernst van de tekortkomingen. De toepassingsmethode moet voor partijen bovendien duidelijk en nauwkeurig zijn, om elke vorm van rechtsonzekerheid tijdens de uitvoeringsfase te vermijden. Die principes zijn niet nageleefd voor de tweede concessie, wat geleid op de te hoge vereisten uit het bestek de mededinging mogelijk heeft geschaad (zie [aanbeveling 4](#)) en tijdens de uitvoering tot lange discussies met de concessiehouder heeft geleid over het bedrag van de financiële sancties (zie [aanbeveling 15](#)).

Naast de financiële sancties voor te late oplevering voorziet het bestek ook in andere sancties in verband met specifieke acties, met name in geval van vertraging bij de lancering van de concessie of de goedkeuring van een nieuw monster. Toch vindt de DIV het niet nodig een callcenter sancties op te leggen wanneer het geen goede prestaties levert, omdat het de dagelijkse levering van kentekenplaten niet in het gedrang brengt. Volgens het Rekenhof zijn de streefwaarden bedoeld om de prestaties van de concessie in het algemeen op te volgen, en sancties op te leggen wanneer die waarden niet worden nageleefd.

Net als in 2022 herinnert het Rekenhof eraan dat het ontbreken van duidelijke performantie-indicatoren voor de tweede concessie, de kwaliteit en doeltreffendheid van de opvolging van de prestaties van de concessiehouder kan schaden.

Wat de opstelling van het bestek voor de aangekondigde derde concessie betreft, heeft de DIV aangegeven dat hij de mogelijkheid onderzoekt om kwaliteitsvereisten vast te leggen waaraan tijdens de uitvoering moet worden voldaan, met toepassing van eenmalige of dagelijkse boetes bij niet-naleving, die zowel proportioneel als progressief kunnen zijn.

Aangezien het ontwerpbestek voor die derde concessie nog niet is opgesteld, kan het Rekenhof niet beoordelen of zijn aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 2

Garanderen dat de vergoedingen in verhouding staan tot de kosten van de Staat en die verhouding naar behoren onderbouwen (administratieve verwerking van de aanvragen, productie en distributie van kentekenplaten en kentekenbewijzen)

DIV en minister van Mobiliteit



Op grond van het concessiemechanisme int de concessiehouder de vergoedingen bij de gebruikers, houdt daarbij het deel in dat met zijn kosten overeenkomt, en stort het saldo door aan de Staat (ontvangsten).

Tijdens de initiële audit in 2022 wees het Rekenhof erop dat die ontvangsten tussen 2012 en 2021 hoger lagen dan zijn belangrijkste directe kosten. Bij gebrek aan relevante stukken van de DIV kon het Rekenhof niet nagaan of die kosten wel juist waren, noch of ze aan de prestaties waren gekoppeld die door de vergoedingen werden gedekt. Het Rekenhof leidde daaruit af dat de DIV niet kon aantonen dat de vergoedingen in verhouding stonden tot de kosten van de Staat.

De onderstaande tabel geeft de evolutie weer van de concessiegerelateerde ontvangsten van de DIV.

Ontvangsten van de DIV afkomstig uit vergoedingen die de concessiehouder geïnd heeft (2020-2023)



Bron: uitvoeringsrekeningen van de begroting van het federale bestuur

De ontvangsten van de DIV zijn tussen 2020 en 2023 met 67,2 % gedaald. De DIV verklaart dat die sinds 2022 zijn werkingskosten niet langer dekken, omdat bpost zijn prijzen heeft opgetrokken (zie [aanbeveling 10](#)).

Voor 2024 raamde de DIV zijn ontvangsten op 2,2 miljoen euro. Op de initiële middelenbegroting 2024 is het tegoeed aan ontvangsten voor de concessie van de kentekenplaten wel bijgesteld naar 9,6 miljoen euro. In haar begrotingsvoorstel motiveert de administratie die verhoging door een verwachte stijging van de vergoeding die de gebruikers moeten betalen met 20 %, en de automatische indexering op basis van de gezondheidsindex. Toch is het besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 november 2010 betreffende de vaststelling van de vergoedingen verbonden aan de inschrijving van voertuigen nog niet voorgelegd aan de ministerraad. De DIV en de minister van Mobiliteit verklaren dat ze wachten op de resultaten van de economische analyse van de kostenstructuur van bpost voor het uitreiken van kentekenplaten en kentekenbewijzen, vooraleer ze de procedure opstarten.

In het kader van de opvolging heeft de DIV het Rekenhof gegevens bezorgd die geacht zijn overeen te stemmen met zijn belangrijkste werkingskosten (personeel, IT, indirecte kosten), en die met name afkomstig zijn van zijn analytische boekhouding of meegedeeld zijn door de FOD BOSA. In zijn antwoord op het ontwerpverslag 2024 heeft de DIV echter aangegeven dat hij gekant is tegen elke vorm van publicatie van die gegevens, omdat het slechts om ramingen zou gaan die ook tegen de Belgische Staat zouden kunnen worden gebruikt.

Het Rekenhof heeft de exacte operationele kosten van de DIV voor 2020 tot 2023 niet ontvangen, met uitzondering van de personeelskosten voor 2023, samen met een lijst van medewerkers die betrokken zijn bij de prestaties die verband houden met de vergoedingen. Die medewerkers zijn werkzaam in verschillende diensten, waaronder het callcenter, de cel geschillen, de administratieve cel en de dienst regelgeving. Voor 2023 zijn deze personeelskosten hoger dan de ontvangsten die de DIV int. De DIV besluit daaruit dat de vergoedingen niet langer volstaan om de kosten van de Staat te dekken.

Het Rekenhof verzoekt de DIV om alle eigen kosten voor de behandeling van inschrijvingsaanvragen nauwkeurig te bepalen. Hij moet ook rekening houden met de resultaten van de economische analyse van de kostenstructuur van bpost alvorens de vergoedingen nog te wijzigen (zie aanbeveling 3). Bij gebrek aan dergelijke informatie kan de DIV immers noch de contractuele prijzen van bpost en dus de verhoging van de vergoedingen rechtvaardigen, noch garanderen dat de vergoedingen in verhouding staan tot de kosten die de Staat draagt.

Aanbeveling 3

In het licht van de doelstellingen een volledige evaluatie uitvoeren van:

- de huidige beheermethode, meer bepaald uitbesteding via een concessie, in vergelijking met de kosten en opbrengsten die dat oplevert voor de administratie en voor de gebruikers;
- de uitvoering van de huidige concessie alvorens een nieuwe te lanceren, om zo tot een beter bestek te komen.

DIV



Tijdens de audit van 2022 stelde het Rekenhof vast dat de DIV geen volledige evaluatie had uitgevoerd van de eerste concessie. Op basis daarvan had nochtans een besluit kunnen worden genomen over de voortzetting van de uitbesteding en over de doelstellingen die aan de concessiehouder waren opgelegd.

Het doel van de dubbele aanbeveling van het Rekenhof is ervoor te zorgen dat de Staat gebruikers een efficiënte, effectieve en zuinige dienstverlening kan bieden en dat hij tegelijkertijd zijn verplichtingen nakomt. Het eerste deel van de aanbeveling gaat over de evaluatie van de huidige beheermethode met betrekking tot de kosten en opbrengsten ervan voor de administratie en voor de gebruikers.

In 2024 heeft de DIV geen nieuwe informatie verstrekt, behalve het feit dat een advocatenkantoor heeft bevestigd dat het contract voor de prestaties van de productie en de uitreiking van kentekenplaten en documenten als ‘concessie’ kon worden gekwalificeerd. Het Rekenhof merkt op dat dit element geen antwoord, zelfs niet gedeeltelijk, vormt op de geformuleerde aanbeveling.

De aanbeveling was een oproep aan de DIV om de verschillende mogelijke methodes voor de uitreiking van kentekenplaten en -bewijzen te vergelijken: overheidsopdracht, concessie, eigen beheer of gedecentraliseerde uitbesteding.

Voor de DIV is een terugkeer naar eigen beheer (‘herinternalisering’) uitgesloten, enerzijds omwille van de besparingen die voortvloeien uit de uitbesteding en anderzijds omwille van de technische vereisten die voortvloeien uit het drukken van kentekenbewijzen of de verzending van kentekenplaten. Met betrekking tot de systemen die in het buitenland bestaan, wijst de DIV erop

dat de kentekenplaten in België veeleer aan bestuurders dan aan voertuigen zijn gekoppeld, wat een groot aantal schrappingen van kentekenplaten en een ander beheerproces impliceert.

Voor het Rekenhof moeten alle opties openblijven en grondig worden geanalyseerd. De DIV moet daarom de verschillende mogelijke beheermethodes vergelijken, rekening houdend met de technologische ontwikkelingen, de behoeften van de externe diensten (politie, gewestelijke diensten, verzekeraars en makelaars enz.) en met de juridische vereisten voor de inschrijving van voertuigen. Een vergelijking met het kentekenplatenbeleid in andere Europese landen zou helpen om te bepalen of een efficiëntere oplossing mogelijk is. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.

Wat het tweede deel van de aanbeveling betreft, met name de evaluatie van de tweede concessie, bevestigt de DIV dat die gepland is, zodat daarna verbeteringen aan de derde concessie kunnen worden aangebracht.

De DIV laat weten dat hij een externe dienstverlener opdracht heeft gegeven om een economische analyse uit te voeren van de kostenstructuur van bpost voor de uitreiking van kentekenplaten en -bewijzen. Dat kan mogelijk helpen om bepaalde criteria in het toekomstige bestek te verfijnen. Deze opdracht moest tegen 31 december 2023 klaar zijn, maar is in juni 2024 nog altijd niet afgerond. De DIV heeft het zakengeheim ingeroepen en geweigerd het niet-afgeronde project aan het Rekenhof te bezorgen. Bij zijn opvolging en tijdens de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof heeft er regelmatig aan herinnerd dat het nooit informatie zou verspreiden die geheim of vertrouwelijk is, of waarop het beroepsgeheim van toepassing is. Aangezien de DIV zo artikel 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof miskent, brengt hij de vervulling van de taken van het Rekenhof in gevaar, en dan voornamelijk de controle op de goede besteding van overheidsgelden.

De DIV legt bovendien de nadruk op andere maatregelen, zoals de publicatie van een aankondiging van raadpleging en de aanstelling van een advocatenkantoor om de juridische aspecten te behandelen (zie aanbeveling 4). Mogelijke pistes voor verbetering worden onderzocht op het vlak van selectie- en gunningscriteria, de reikwijdte van het toekomstige contract, de vereisten voor de schrapping en de uitreiking van kentekenplaten en kentekenbewijzen, en de betaling van vergoedingen. De DIV verstrekt echter geen concrete informatie over de resultaten of het tijdschema van deze evaluatie, terwijl de derde concessie uiterlijk in januari 2025 moet worden afgesloten.

Op basis van de beschikbare elementen besluit het Rekenhof dat de DIV zijn aanbeveling niet heeft uitgevoerd.

4.2 Wettigheid van de concessie

Aanbeveling 4

Actief prospectie voeren op de markt om kennis te nemen van de capaciteiten van andere mogelijk geïnteresseerde ondernemers en van de huidige kostenstructuur in samenhang met de investeringen die nodig zijn om een dergelijke concessie uit te voeren; die prospectie vertalen in de publicatie van een vooraankondiging en de organisatie van een voorstelling van het project; met behulp van de verzamelde informatie het bestek optimaliseren om een kwaliteitsvolle dienst tegen de beste prijs te verkrijgen

DIV



Tijdens zijn audit in 2022 wees het Rekenhof op het samenspel van een aantal bepalingen in het bestek die tot een concurrentieel onevenwicht ten voordele van bpost konden leiden. Het had aanbevolen de markt te verkennen en het bestek aan te passen op basis van de informatie die de ondernemers aanleverden, om zo de struikelblokken voor de concessies weg te nemen.

De DIV laat weten dat het verschillende stappen in die richting heeft ondernomen. Naast de economische analyse van de kostenstructuur van bpost (zie [aanbeveling 3](#)) heeft de DIV op 13 november 2023 in het Bulletin der Aanbestedingen een aankondiging van voorafgaande raadpleging gepubliceerd om:

- de ondernemers te informeren dat er binnenkort een plaatsingsprocedure zou worden gelanceerd;
- de adviezen en suggesties van ondernemers in te winnen over het toekomstige contract en de omkaderende bepalingen.

Hoewel in de documenten die tijdens deze raadpleging werden gepubliceerd niet alle eisen voor de aangekondigde derde concessie zijn opgenomen, staan de belangrijkste verplichtingen erin vermeld en wordt het oorspronkelijke bestek ter beschikking gesteld.

Naar aanleiding van deze raadpleging verklaart de DIV twee antwoorden te hebben ontvangen met interessante denkpistes die momenteel worden geanalyseerd. Op basis van de aangeleverde informatie wijst het Rekenhof er echter op dat de doelstelling om andere ondernemers uit de sector te raadplegen niet is bereikt.

Tot slot geeft de DIV aan dat hij zich zal laten bijstaan door een advocatenkantoor bij het opstellen van de concessiedocumenten, en dat hij ook van plan is om een beroep te doen op de deskundigen van de FOD BOSA. Voor het Rekenhof is die juridische ondersteuning een goede zaak, maar niet rechtstreeks gelinkt aan de aanbeveling.

Het Rekenhof stelt vast dat er een aantal initiatieven genomen zijn om te voldoen aan zijn aanbeveling en de mededinging te bevorderen. Het oordeelt dus dat de aanbeveling deels is uitgevoerd.

Aanbeveling 5

Naar aanleiding van de prospectie en de evaluatie het bestek aanpassen om de struikelblokken om in de concessie te stappen, weg te nemen of significant te verminderen (bv. looptijd, implementatietermijn, eisen over voorafgaande investeringen, leveringstermijnen) door zich te baseren op de mogelijkheden van de betrokken sector en toch een hoog niveau van dienstverlening aan de gebruiker te verzekeren

DIV en minister van Mobiliteit



In het kader van deze opvolging wijst de DIV nogmaals op het belang van de eisen uit zijn bestek om de duurzaamheid en de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen. Hij geeft aan dat hij zal onderzoeken of het nodig is bepaalde criteria te herzien, op basis van de marktprospectie en de resultaten van de lopende audits.

Op basis van de documenten van de aankondiging van raadpleging (zie [aanbeveling 4](#)) stelt het Rekenhof vast dat de DIV van plan is om de aangekondigde derde concessie open te stellen voor mededinging. In de documenten die toegevoegd zijn bij de aankondiging van raadpleging en die in het Bulletin der Aanbestedingen gepubliceerd zijn, neemt de DIV volgende voorstellen op:

- de termijn om de concessie uit te rollen uitbreiden naar zes maanden (i.p.v. vier), te rekenen vanaf het afsluiten ervan;
- de leveringstermijnen opnemen als gunningscriterium (en niet als uitvoeringsvoorwaarde);
- de termijn om de concessie uit te voeren uitbreiden naar acht jaar (i.p.v. zes);
- niet langer eisen dat de apparatuur die nodig is voor de productie van de kentekenplaten bij de plaatsingsprocedure al beschikbaar is.

Hoewel dit document de DIV niet bindt bij het opstellen van zijn volgende bestek, beschouwt het Rekenhof het als een stap in de goede richting.

Het Rekenhof stelt in het consultatiedocument ook vast dat de DIV een selectiecriterium handhaaft dat vereist dat specifiek materiaal beschikbaar moet zijn op het ogenblik van de indiening van de offertes, terwijl de inschrijvers geen enkele zekerheid hebben over de uitkomst van de procedure. Net als in 2022 beschouwt het Rekenhof dit als een belemmering van de mededinging. De reikwijdte ervan is echter minder dwingend dan in de tweede concessie. Er is immers niet langer sprake van de technische apparatuur die nodig is voor de uitvoering van de concessie maar, volgens de aankondiging van raadpleging, van “*de materiële hulpmiddelen en apparatuur die nodig zijn om een dienstverleningscontract uit te voeren dat vergelijkbaar is met deze concessie, d.w.z. productie van beveiligde documenten, en de distributie van pakketten van documenten en/of platen*”. Het schrappen van de eis dat de benodigde apparatuur voor de productie van kentekenplaten vanaf de plaatsingsprocedure beschikbaar moet zijn, moet ervoor zorgen dat er meer mededinging is voor de derde concessie.

Aangezien het ontwerpbestek voor de aangekondigde derde concessie nog niet is opgesteld, kan het Rekenhof niet verder beoordelen of deze aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 6

Bepaalde uitvoeringsvoorwaarden omzetten in gunningscriteria (bv. leveringstermijnen) om een hoog niveau van dienstverlening te handhaven zonder de mededinging te beletten of te beperken, door deze om te zetten in gunningscriteria met een voldoende weging om het belang ervan te onderstrepen en in voorkomend geval gekoppeld aan redelijke maxima

DIV



Voor de leveringstermijnen verwijst de DIV in zijn antwoord naar de beleidsbeslissingen van 2010 en 2018 over de goedkeuring van de concessiedocumenten door de minister van Mobiliteit en de ministerraad. Hij wil zich baseren op de resultaten van de prospectie en de evaluatie van de tweede concessie (zie [aanbevelingen 3](#) en [4](#)) om te bepalen of de termijnen een gunningscriterium zullen worden, dan wel een vast en bindend gegeven in het bestek.

Voor het Rekenhof zou de mededinging daadwerkelijk kunnen spelen door de leveringstermijn (binnen de vijf dagen) op te nemen als gunningscriterium in plaats van als uitvoeringsvoorwaarde.

Aangezien het ontwerpbestek nog niet is opgesteld, kan het Rekenhof niet verder beoordelen of zijn aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 7

Heldere, nauwkeurige en eenduidige selectiecriteria vastleggen die verband houden met de capaciteit van de ondernemers en die proportioneel en niet discriminerend zijn

DIV



Tijdens de audit van 2022 bevatten de documenten voor de tweede concessie selectiecriteria die in strijd waren met de wettelijke en reglementaire bepalingen voor de plaatsing en de uitvoering van concessieovereenkomsten.

De DIV verklaart dat hij rekening zal houden met de aanbeveling van het Rekenhof voor het selectiecriterium over de financiële en economische draagkracht. Anderzijds wijst hij erop dat de huidige criteria over de technische capaciteit behouden blijven, aangezien die essentieel zijn om een kwalitatief hoogstaande en geavanceerde productie te garanderen die fraude moet bestrijden.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de selectiecriteria vooral betrekking hebben op de vroegere verwezenlijkingen van de ondernemer, terwijl de regelmatigheidsvereisten en de gunningscriteria betrekking hebben op de prestaties die bij de toekomstige uitvoering van het contract moeten worden geleverd. De DIV haalt de selectiecriteria en de regelmatigheidsvereisten door elkaar. Zo bevat het raadgelegingsdocument van de opdracht nog altijd een selectiecriterium voor de verzending van monsters van beveiligde kentekenplaten en inschrijvingsdocumenten waarvan de conformiteit door een Europees laboratorium is gecertificeerd. Dat criterium toetst evenwel de naleving van de technische vereisten, wat op zich toelaatbaar is (regelmatigheidsvereiste), maar geen middel om de werkelijke draagkracht van de inschrijver na te gaan (selectiecriterium).

Bovendien stelt het Rekenhof vast dat de selectiecriteria voor de technische capaciteit die in het raadgelegingsdocument zijn voorgesteld, helder, nauwkeurig en ondubbelzinnig lijken te zijn. Een opvallende uitzondering daarop is het criterium voor hulpmiddelen en apparatuur (zie [aanbeveling 5](#)).

Aangezien dit criterium niet berust op objectieve gegevens, kan niet expliciet worden bepaald hoe een ondernemer aan dit selectiecriterium zou kunnen voldoen of, omgekeerd, hoe de DIV een ondernemer zou kunnen uitsluiten op basis van dat criterium.

Aangezien het ontwerpbestek voor de aangekondigde derde concessie nog niet is opgesteld, kan het Rekenhof niet verder beoordelen of zijn aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 8

Het plaatsingsproces verduidelijken, onder meer wat de onderhandelingsmogelijkheden betreft

DIV



Tijdens de audit uit 2022 stelde het Rekenhof vast dat in het bestek een bepaling ontbrak die de onderhandelingen tijdens het plaatsingsproces mogelijk maakte en kon omkaderen. Dergelijke onderhandelingen hadden met name een beter inzicht kunnen bieden in de kostenstructuur van bpost.

De DIV bevestigt met die aanbeveling in te stemmen.

Aangezien het ontwerpbestek voor de aangekondigde derde concessie nog niet is opgesteld, kan het Rekenhof op dit moment niet beoordelen of zijn aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 9

Toeziën op de naleving van de regelgeving over het onderzoek van de regelmatigheid van de offertes en de toepassing van de gunningscriteria

DIV



Tijdens de audit in 2022 bevatten de concessiedocumenten en de gunningsbeslissing elementen die in strijd waren met de wettelijke en reglementaire bepalingen voor de plaatsing en uitvoering van concessieovereenkomsten. Zo bevatte het bestek bepalingen die voor verwarring zorgden tussen de gunnings- en regelmatigheidscriteria.

De DIV geeft aan dat het volgende bestek de draagwijdte van de bijlagen voor de gunningscriteria zal verduidelijken.

Aangezien de plaatsingsprocedure nog niet is gelanceerd, kan het Rekenhof nog niet beoordelen of zijn aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 10

Vanaf de huidige concessie de prijsherzieningsformule op objectieve basis bepalen door rekening te houden met de verdeling in percentages van de verschillende grondstoffen en de in aanmerking te nemen indexen, de gegrondheid van de herzieningsaanvragen checken en zorgen voor een opvolging van de indexen overeenkomstig de periode voorgeschreven in het bestek, om in voorkomend geval een prijsdaling te rechtvaardigen

DIV



In de audit van 2022 stelde het Rekenhof zwakke punten vast in de prijsherzieningsformule. De verdeling in percentages voor de verschillende componenten van de grondstoffen en de in aanmerking te nemen indexen werden immers aan het oordeel van de concessiehouder overgelaten.

Al in de eerste concessie had de DIV in 2018 een prijsherziening (in het nadeel van de Staat) goedgekeurd op basis van niet-gedocumenteerde indexschommelingen.

Sinds de initiële audit heeft de DIV in 2022 twee door bpost gevraagde prijsherzieningen goedgekeurd voor de tweede concessie. Die zijn op 1 januari 2022 en 2023 van kracht geworden. Het Rekenhof stelt vast dat de DIV die twee herzieningen heeft gecontroleerd: de dienst heeft bpost om aanvullende verantwoordingen gevraagd en heeft de onvoldoende gemotiveerde prijsherziening voor een product verworpen.

De DIV zegt dat hij sinds het begin van de tweede concessie jaarlijks de prijsherziening berekent om te bepalen of het resultaat leidt tot een stijging of daling met meer dan 3 % van de in de offerte vermelde prijs of van de voordien herziene prijs. Het resultaat heeft nooit tot een dergelijke vermindering geleid en de DIV heeft dus nooit een prijsherziening aan bpost gevraagd.

Weging van de grondstoffen

De DIV benadrukt in een interne nota dat de weging van de grondstoffen sinds 2020 vastligt. Toch merkt het Rekenhof verschillen op tussen de documenten die in 2020 werden bezorgd en de stukken in verband met de herziening die in 2022 werd goedgekeurd. Het stelt ook vast dat de concessiehouder de weging van drie nog niet herziene producten pas in september 2022 aan de DIV heeft meegedeeld naar aanleiding van de tweede prijsherziening.

Volgens de DIV hebben die wijzigingen op het vlak van de weging van de grondstoffen geen invloed gehad op de herzieningsoefening voor 2021, omdat de schommeling niet groter was dan 3 %.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het bij elke concessie waar de prijsherzieningsformule afhangt van verschillende grondstoffen, van essentieel belang is dat deze formule uiterlijk bij het sluiten van de overeenkomst de weging van die grondstoffen voor elk van de producten in kwestie preciseert.

Referentie-indexen

Sommige indexen die worden gebruikt voor de door bpost gevraagde herzieningen zijn niet openbaar of worden bepaald op basis van de facturen van zijn leveranciers, zonder dat wordt gecontroleerd of die schommelingen relevant zijn. Voor het veiligheidspapier van de kentekenbewijzen raadde de Federatie van de Belgische grafische industrie (Febelgra) de DIV bijvoorbeeld aan de index van zelfkopiërend papier te gebruiken. De DIV vergeleek die index en de evolutie van de prijzen die de leverancier factureerde. Hij besliste zich op de facturen te baseren omdat dat interessanter was voor de Staat ten tijde van de herziening. Volgens het Rekenhof zorgt die evaluatie, die beperkt blijft tot een bepaalde tijdspanne, er niet voor dat de evolutie van de tarieven van de leverancier in de toekomst nog gunstig is voor de Staat. Het Rekenhof brengt in herinnering dat een prijsherziening moet gebeuren op basis van objectieve en controleerbare parameters. De DIV heeft geen gebruikgemaakt van zijn recht om de boekhoudstukken van de concessiehouder ter plaatse te verifiëren³. De DIV verduidelijkt in zijn antwoord dat bpost een beursgenoteerde onderneming is en dat het moeilijk toegang kreeg tot die informatie.

³ In uitvoering van artikel 62 van het koninklijk besluit van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten.

Referentieperiodes

Bij de eerste herziening stelt het Rekenhof vast dat de DIV en de concessiehouder de waarden gebruiken die in augustus 2019 van kracht waren voor de referentie-indexen. De concessiehouder heeft zijn offerte echter in november 2018 ingediend. De DIV verantwoordt dat verschil ten opzichte van de bestekbepalingen door de tijd die is verstreken tussen de publicatie ervan (juni 2018) en het effectieve begin van de concessie (augustus 2019). De eerste indexaanpassing die op 1 januari 2020 had kunnen plaatsvinden, had volgens de DIV geen zin omdat daarvoor vóór oktober 2019 een prijsherzieningsaanvraag had moeten worden ingediend, voor een concessie die effectief gestart is in augustus 2019.

Volgens het Rekenhof belet de start van de concessie in augustus 2019 geen prijsherziening in 2019 op basis van de waarde van de referentie-indexen die in het bestek zijn vastgelegd. Een prijsherziening heeft tot doel rekening te houden met de evolutie van de kostprijzen tussen de indiening van de offerte en het tijdstip waarop de prestaties worden geleverd. Door referentie-indexen van augustus 2019 te gebruiken, miskent de DIV zijn eigen bestek op grond waarvan 6 november 2018 de referentiedatum is (d.i. tien dagen vóór de opening van de offertes). Hij miskent eveneens de wetgeving naar de geest en naar de letter.

Bij de tweede herziening stelt het Rekenhof opnieuw vast dat een verkeerde referentieperiode wordt gebruikt voor de producten die nog niet werden herzien. De DIV en bpost gebruikten voor die producten de indexen van augustus 2021 in de formule. Aangezien de prijzen van die producten dateerden van november 2018, hadden ze rekening moeten houden met de waarden van de indexen die toen geldig waren. De bestekbepalingen werden dus opnieuw niet nageleefd.

Belasting over de toegevoegde waarde

Bij de tweede herziening blijkt een verschil in het btw-percentage van de prijzen die bpost hanteert. Vóór de goedkeuring van die herziening heeft bpost op verzoek van de DIV aanvullende inlichtingen verstrekt. Aangezien die informatie beknopt was, heeft het Rekenhof de DIV om verduidelijking gevraagd.

De DIV verduidelijkt alleen dat een deel van de prijzen exclusief btw bestaat uit een bedrag waarop 21 % btw verschuldigd is en een bedrag dat vrijgesteld is van btw, gelinkt aan de prestaties van universele postdiensten die het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT) erkent. Zonder verder in detail te treden, verwijst de DIV het Rekenhof door naar de FOD Financiën, die bevoegd is op het vlak van btw.

Het Rekenhof is van oordeel dat de DIV de prijsstructuur van zijn concessiehouder moet kennen om op doeltreffende wijze niet enkel de gevraagde herzieningen te controleren, maar ook de btw-percentages die de concessiehouder toepast.

Het Rekenhof stelt beterschap vast in de controle van de herzieningen die bpost aan de DIV voorlegt. Wegens de zwakke punten die werden vastgesteld in de indexen, de gehanteerde referentieperiodes en het nazicht van de btw besluit het Rekenhof dat de DIV zijn aanbeveling slechts gedeeltelijk heeft uitgevoerd.

4.3 Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie

Aanbeveling 11

Vanaf heden regelmatig rapporteren over de prestaties van het callcenter van de DIV in verband met de problemen van de gebruikers (aantal en aard van de klachten, toegankelijkheid van de dienst, antwoordtermijn enz.) en er passende oplossingen voor zoeken

DIV



In de audit van 2022 stelde het Rekenhof vast dat de DIV over een callcenter beschikte dat de klachten van de klanten over de uitvoering van de concessie moest noteren. Dat is een centrale tool om autonoom eventuele disfuncties bij de concessiehouder op te sporen. In 2022 beschikte de DIV echter over geen enkele statistiek, noch over een lijst van het aantal oproepen aan het callcenter.

In het kader van de opvolging benadrukt de DIV dat sinds januari 2024 een nieuw programma voor het beheer van de oproepen in werking is. Dat zou het mogelijk moeten maken meer details te verzamelen over de redenen waarom gebruikers naar het callcenter bellen.

Volgens de DIV kan het programma automatisch antwoorden op verschillende standaardvragen, zoals onder meer de openingsuren van de loketten, de taksen en de homologatie, de levering of de annulering van een nummerplaat.

Hij voegt eraan toe dat het programma enkel de mogelijkheid biedt de aard van de inkomende oproepen te bepalen als ze verband houden met bpost. In dat geval vult de bediende van het callcenter een korte vragenlijst in na de oproep, om de aard ervan te bepalen. Die vragen slaan hoofdzakelijk op de levering van de kentekenplaten en de kentekenbewijzen.

Die vragenlijst werd in januari 2024 ingevoerd voor een testperiode van drie maanden. Als de test positief is, zullen volgens de DIV maandelijkse statistieken kunnen worden opgesteld over de aard van de vragen.

Volgens het Rekenhof is de levering weliswaar een essentiële fase in de uitvoering van de prestaties van de concessiehouder, maar zouden de gebruikers ook andere klachten aan de DIV kunnen voorleggen: de nadere regels voor de betaling, de kwaliteit van de bezorgde producten, moeilijke contacten met bpost en zijn medewerkers enz. De DIV verduidelijkt dat na de testperiode een evaluatie van de vragenlijst gepland is, die kan leiden tot een aanpassing van de vragen op basis van de geïdentificeerde problemen. In juni 2024 waren de resultaten van de test nog altijd niet bekend.

Volgens het Rekenhof is zijn aanbeveling enerzijds bedoeld om te bepalen hoe doeltreffend het callcenter van de DIV zijn werk doet, aan de hand van gegevens over de toegankelijkheid en de antwoordtermijnen, en anderzijds om een globaal beeld te krijgen van de kwaliteit van de diensten van bpost. Voor de evaluatie van de globale uitvoering van de concessie is het nuttig om over eigen gegevens te beschikken over het aantal klachten en de aard ervan.

Het Rekenhof stelt vast dat er initiatieven werden genomen om zijn aanbeveling toe te passen, maar kan tot nu toe geen uitspraken doen over de doeltreffendheid van die maatregelen.

Aanbeveling 12

Vanaf heden veralgemeend gebruikmaken van processen-verbaal die de leidend ambtenaar ondertekent voor de oplevering en de goedkeuring van de producten van de concessiehouder, zowel bij aanvang als in de loop van de concessie

DIV



In de audit van 2022 stelde het Rekenhof vast dat vóór de lancering van de concessie geen vormvereisten waren vastgelegd voor de technische oplevering van de kentekenplaten en -bewijzen. Er was enkel een behoorlijk opgesteld proces-verbaal van goedkeuring van een later meegedeeld verzoek tot wijziging van het kentekenbewijs en de kentekenplaat. Volgens het Rekenhof zou een dergelijk proces-verbaal algemeen moeten worden opgesteld in het belang van zowel de DIV als bpost. Het formaliseert immers dat de DIV het geleverde product goedkeurt op basis van de voorwaarden van de concessie.

De DIV is in 2024 van oordeel dat hij de aanbeveling uitvoert en wijst op een vraag aan bpost in augustus 2021 om modellen voor de kentekenbewijzen te wijzigen. De DIV keurde de nieuwe modellen officieel goed via een brief van 26 oktober 2021.

In april 2023 vroeg de DIV aan bpost nieuwe drukproeven voor de schrappingsbrieven. Bpost bezorgde nog in die maand een nieuw model. De DIV meldde aan het Rekenhof dat hij geen gevolg gegeven had aan die brief van de concessiehouder, omdat het nieuwe model perfect beantwoordde aan de initiële vraag.

Volgens het Rekenhof had de DIV minstens een goedkeuringsbrief moeten sturen zoals hij dat gedaan had voor de nieuwe modellen voor kentekenbewijzen in 2021. Die formalisering van de beslissingen is noodzakelijk om de belangen van de twee partijen te beschermen. In dat specifieke geval verduidelijkte de DIV in zijn brief, waarin hij drukproeven vroeg, dat er financiële sancties zouden worden opgelegd bij een niet-conforme uitvoering. Bijgevolg had een formele goedkeuring van de nieuwe drukproeven het risico op geschillen kunnen vermijden of beperken.

Het Rekenhof besluit op basis van de beschikbare elementen dat de DIV zijn aanbeveling niet heeft gevolgd.

Aanbeveling 13

Vanaf heden de controles door de administratie systematiseren om te garanderen dat alle ontvangsten voor de Staat correct worden berekend

DIV



In zijn audit van 2022 stelde het Rekenhof vast dat de DIV afhing van verslagen die bpost bezorgde, om de bedragen te factureren die het aan de Staat verschuldigd was. De kwaliteit van die verslagen werd slechts gedeeltelijk gecontroleerd. De DIV controleerde de overeenstemming van bepaalde gegevens met betrekking tot de schrappingen. Hij voerde ook een aselechte controle uit op bepaalde kentekenbewijzen, op basis van de database van de DIV. Het Rekenhof leidde daaruit af dat de uitgevoerde controles geen correcte berekening garandeerden van de ontvangsten die voor de Staat bestemd waren.

In 2024 laat de DIV het Rekenhof weten dat hij zich zal blijven baseren op de maandelijkse verslagen van bpost om die facturen op te stellen, omdat die verslagen het mogelijk maken om de facturen te controleren van de maand in kwestie en van de andere maanden, wegens mogelijke vertragingen als gevolg van laattijdige leveringen.

De DIV verklaarde dat hij een optimale oplossing zou zoeken om de gegevens van de concessiehouder af te toetsen met de gegevens in zijn IT-systeem. Terwijl de IT-dienst van de FOD Mobiliteit en Vervoer aan het licht had gebracht dat bpost niet kon nagaan of informatie die via zijn platform verstuurd werd correct aankwam bij het platform van de FOD, heeft de DIV aan het einde van de opvolgingswerkzaamheden meegedeeld dat dat communicatieprobleem tussen de IT-systemen van de partijen zou zijn opgelost.

Nochtans heeft de DIV de gegevens die bpost rapporteerde nog altijd niet grondig gecontroleerd. Volgens het Rekenhof moeten de gegevens met het platform van de DIV worden afgetoetst om de correcte berekening van de ontvangsten van de DIV te waarborgen.

Hoewel de DIV sinds 2022 aangeeft naar een oplossing te zoeken, is de toestand nog altijd dezelfde in 2024. De aanbeveling is dus niet uitgevoerd.

Aanbeveling 14

De nadere regels voor de toepassing van de financiële sancties vastleggen, desnoods via SLA's, vóór de concessie wordt gesloten en de sancties toepassen als de uitvoering niet gebeurt overeenkomstig de regels.

DIV



Het Rekenhof herinnerde er in 2022 aan dat de initiële mededinging op de helling komt te staan als de nadere regels voor de toepassing van de financiële sancties worden vastgelegd na de gunning van de concessie (zie [aanbeveling 1](#)), omdat de inschrijvers bij het indienen van hun offertes niet op de hoogte zijn van de kostenfactoren die aan een prestatie verbonden zijn. Die regels pas bepalen na de gunning druist bovendien in tegen de belangen van de DIV, die zich op dat ogenblik in een afhankelijke positie bevindt ten opzichte van een ondernemer die er geen enkel objectief economisch belang bij heeft zichzelf ontradende boetes op te leggen. Een dergelijke werkwijze kan dus leiden tot geschillen of tot het uitblijven van sancties voor vastgestelde vertragingen. Het is essentieel dat die elementen meteen in het bestek worden vastgelegd, of anders in de loop van de onderhandelingen die voorafgaan aan de gunning.

In het kader van deze opvolging bevestigde de DIV zijn engagement om de aanbeveling uit te voeren.

Aangezien het ontwerpbestek voor de aangekondigde derde concessie nog niet is opgesteld, kan het Rekenhof op dit moment niet beoordelen of deze aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling 15

Vanaf heden de financiële sancties in het bestek toepassen

DIV



In de audit van 2022 stelde het Rekenhof op basis van de monitoringverslagen van de concessiehouder vast dat de toepassing van de bestekbepalingen had moeten leiden tot financiële sancties van naar schatting minstens 2,3 miljoen euro. De DIV betwistte dat bedrag. Hij baseerde zich daarvoor enerzijds op de regeringsmaatregelen voor de COVID-19-crisis en anderzijds op het prestatiepercentage dat in de loop van de concessie (augustus 2021) met bpost afgesproken werd, en dat minder hoog lag dan in het bestek was bepaald.

De DIV bevestigt in 2024 zijn beslissing om de financiële sancties voor de periode van maart 2020 tot september 2021 niet toe te passen, wegens de regeringsmaatregelen die tijdens de COVID-19-crisis waren genomen. Het Rekenhof herinnert eraan dat die beslissing onregelmatig is, omdat de financiële impact van de gezondheidsmaatregelen van de overheid op de uitvoering van de concessie niet geraamd is.

Het Rekenhof wees in 2022 op het ontbreken van een wettelijke grondslag om de berekening van de financiële sancties bij laattijdige levering te wijzigen. Ondanks de contractuele bepalingen hadden de DIV en bpost in 2021 een nieuwe werkwijze afgesproken, die gunstig was voor de concessiehouder (vermindering van de geëiste prestatie).

De DIV was in 2024 nog altijd in bespreking met deze laatste voor de berekening van de sancties die verschuldigd waren voor de laattijdige leveringen tussen augustus 2019 en juni 2023. Die besprekingen gingen voornamelijk over de dagen die niet in aanmerking zouden komen in de berekening van de sancties, omdat ze los stonden van de werking van de concessiehouder (bijvoorbeeld stakingen). De DIV heeft ook lang besprekingen gevoerd over het feit of de correcties van het BIPT in het kader van de trimestriële boetes al dan niet zouden worden aanvaard. Na een weigering van de concessiehouder in verband met de werkwijze die werd gehanteerd in een brief van augustus 2023 om de boetes te bepalen, wijst de DIV erop dat overeenstemming werd bereikt over de werkwijze die in augustus 2021 werd vastgelegd.

De DIV weigert om de inhoud van de briefwisseling over dat geschil met bpost te bezorgen, met uitzondering van het finale akkoord. Met zijn weigering schendt de DIV artikel 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof. Het Rekenhof stelt nogmaals vast dat die houding de uitvoering van zijn opdrachten in gevaar brengt, voornamelijk de controle op de goede besteding van overheidsgelden.

Het finale akkoord werd wel aan het Rekenhof bezorgd. Dat voorziet in een financiële sanctie van 495.412 euro, voor de periodes van augustus 2019 tot februari 2020 en van oktober 2021 tot juni 2023.

Meer dan vier jaar na de start van de concessie stelt het Rekenhof vast dat de contractuele financiële sancties maar gedeeltelijk werden toegepast. Hetzelfde geldt ook voor zijn aanbeveling.

Aanbeveling 16

Veiligheidsaudits organiseren zodra de concessie is gesloten en nadat nauwkeurig en coherent de beveiligingsvereisten voor de concessiehouder en de opdrachten van de veiligheidsauditeur zijn gedefinieerd; na boetes te hebben vastgelegd, waarvan de DIV vervolgens de proportionaliteit niet zal betwisten, ervoor zorgen dat de DIV die boetes toepast als de corrigerende maatregelen die de veiligheidsauditeur voorstelt, ontbreken

DIV



In de audit van 2022 stelde het Rekenhof vast dat een veiligheidsaudit die vóór de start van de tweede concessie werd uitgevoerd, tekortkomingen aan het licht bracht in de beveiliging van de gebouwen van bpost. Het duurde veertien maanden, namelijk tot oktober 2020, vooraleer alle corrigerende maatregelen werden genomen, terwijl de veiligheidsauditor bepaalde dat die binnen de 30 tot 60 dagen moesten worden uitgevoerd. Op grond van de bepalingen in het bestek had een boete van naar schatting minstens 2,52 miljoen euro aan bpost moeten worden opgelegd.

Volgens de DIV was zijn veiligheidsauditor verder gegaan dan het doel van zijn opdracht, door wijzigingen te vragen om het beveiligingssysteem te verbeteren, en door de noodsite te analyseren. Bovendien moesten de financiële sancties niet worden toegepast, onder meer door de onevenredige aard van de bepalingen van zijn eigen bestek.

Volgens het Rekenhof is de veiligheidsauditor zijn rol, zoals beschreven in de opdrachtdocumenten, niet te buiten gegaan. Hij heeft zich voor zijn werkzaamheden en het vaststellen van de maatregelen ook terecht gebaseerd op de specifieke kenmerken van de offerte van de concessiehouder en de bepalingen van de concessiedocumenten.

In 2024 stelt de DIV dat het Rekenhof een verkeerde periode gebruikte om de boete in kwestie te berekenen. Volgens het verslag van de veiligheidsauditor van april 2020 waren de sites van bpost al in orde. Hij voegt er bovendien aan toe dat de financiële sancties in verhouding moeten staan tot de beveiligingsmaatregelen en verwijst naar artikel 50, §1, 2°, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten.

Het Rekenhof is het niet eens met de interpretatie van de DIV over de veiligheidsverslagen van april en oktober 2020. Zo stelt de veiligheidsauditor in het verslag van april 2020 vast dat bepaalde beveiligingsmaatregelen niet of slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Enkel het verslag van oktober 2020 sluit de opvolging van de verschillende maatregelen definitief af. In verband met de onevenredige aard van de sanctie brengt het Rekenhof in herinnering dat deze werd berekend op basis van een bestek dat de DIV zelf opstelde en dat de hoogte van die sancties een invloed heeft op de mededinging. De DIV moet er dus voor zorgen dat hij passende sancties vastlegt en die ook toepast bij niet-uitvoering. Een vermindering van de contractuele sancties is hoe dan ook enkel mogelijk op vraag van de concessiehouder, en dat was niet het geval. Tot slot is een dergelijke vermindering niet gelijk aan een volledige afwezigheid van sanctie wanneer van de vastgelegde termijnen niet worden nageleefd.

Het Rekenhof herinnert aan de vaststellingen en aanbevelingen van zijn initiële verslag en is van oordeel dat de DIV in zijn toekomstige bestekken op nauwkeurige en coherente wijze de veiligheidseisen moet definiëren waaraan de concessiehouder moet voldoen, de sancties die daaraan verbonden zijn en de opdrachten van de veiligheidsauditor.

Omdat het ontwerpbestek voor de aangekondigde derde concessies nog niet opgesteld is, kan het Rekenhof momenteel niet beoordelen in hoeverre zijn aanbeveling werd uitgevoerd.

Aanbeveling 17

Wat de definitieve oplevering en de eenzijdige wijzigingen betreft, de bijdrage van het *steering committee* beperken tot gewoon overleg tussen partijen en de goedkeuring van de oplevering en van eenzijdige wijzigingen overlaten aan de aanbesteder (bevoegde ordonnateur/leidend ambtenaar)

DIV



Het Rekenhof stelde in 2022 vast dat de documenten van de tweede concessie de bevoegdheid om de definitieve oplevering van de prestaties en de wijzigingen in de loop van de uitvoering goed te keuren, toevertrouwen aan een *steering committee* bestaande uit vertegenwoordigers van de DIV en de concessiehouder.

Volgens de DIV blijkt uit de briefwisseling met deze laatste over de nieuwe drukproeven (zie [aanbeveling 12](#)) dat de leidend ambtenaar van de FOD Mobiliteit en Vervoer ze goedkeurde.

Het Rekenhof betwist dat element niet. Het verzoekt de DIV in zijn aanbeveling om de bepalingen uit het bestek van de tweede concessie officieel te wijzigen en de bevoegdheden van het *steering committee* voor de goedkeuring van de definitieve oplevering en de wijzigingen in de loop van de uitvoering te schrappen.

Het Rekenhof blijft ook in 2024 bij zijn standpunt dat de bevoegdheid om een definitieve oplevering of een wijziging in de loop van de uitvoering goed te keuren of te weigeren enkel bij de concessiegever zou mogen liggen, met name de DIV.

Het Rekenhof besluit op basis van de beschikbare elementen dat de DIV zijn aanbeveling nog niet heeft uitgevoerd.

4.4 Nieuwe aanbeveling

Aanbeveling 18

Systematisch de wettelijke verplichting naleven om alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, aan het Rekenhof mee te delen

DIV



In de loop van de opvolging bleek het moeilijk om van de DIV verantwoordingsstukken te krijgen. Daarom kon het Rekenhof geen documenten inkijken die nochtans essentieel zijn om zijn opdracht uit te voeren. Dat gebrek aan transparantie is een schending van artikel 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

In zijn antwoord van 11 augustus 2024 rechtvaardigt de DIV zijn weigering om bepaalde documenten te bezorgen. Hij zegt dat hij wilde vermijden “*dat verkeerde conclusies zouden worden getrokken of dat informatie zou worden gebruikt, die later onjuist zou kunnen blijken of die de positie van de Belgische Staat in gevaar had kunnen brengen*” [vertaling]. De DIV vermeldt tot slot het naleven van bepaalde vertrouwelijkheidsclausules die enerzijds met bpost en anderzijds met het bureau belast met de economische analyse werden ondertekend.

In zijn antwoord van 2 september 2024 benadrukt de minister ook dat de FOD Mobiliteit en Vervoer de zeer strikte eisen van bpost moet respecteren over het vertrouwelijke karakter van bepaalde commerciële gegevens van persoonlijke aard. Hij stelt verder dat bepaalde documenten niet aan het Rekenhof konden worden bezorgd omdat ze nog niet klaar waren of omdat de publicatie ervan de mededinging had kunnen vervalsen.

Het Rekenhof is van oordeel dat de weigering om de gevraagde informatie mee te delen zijn opdracht voor de controle op de goede besteding van overheidsgelden in gevaar brengt. In het kader van zijn auditprocedures kan alleen het Rekenhof bepalen welke informatie nuttig is voor zijn werkzaamheden. Het Rekenhof brengt in herinnering dat zijn personeelsleden het beroepsgeheim in acht moeten nemen en dat het bovendien geen geheime of vertrouwelijke informatie verspreidt. Tot slot is de gegevensuitwisseling met de geauditeerde gedurende de auditwerkzaamheden en bij het tegensprekelijke debat onder meer bedoeld om een verkeerde interpretatie van de ontvangen informatie te vermijden.

5 Conclusies

Op het einde van zijn opvolging is het Rekenhof van oordeel dat van de zeventien aanbevelingen geen enkele volledig werd uitgevoerd, vier aanbevelingen in uitvoering zijn en aan vijf aanbevelingen geen gevolg werd gegeven. Voor acht aanbevelingen kan het Rekenhof niet beoordelen in hoeverre ze zijn uitgevoerd, omdat het ontwerpbestek voor de aangekondigde derde concessie nog niet opgesteld is.

Het Rekenhof stelt bijgevolg vast dat geen significante vooruitgang werd geboekt bij de uitvoering van de aanbevelingen.

Tijdens de audit bleek het lastig om de verantwoordingsstukken van de DIV te verkrijgen. Daarom kon het Rekenhof geen documenten inkijken die nochtans noodzakelijk zijn om zijn opdracht uit te voeren. Dat gebrek aan transparantie is een schending van artikel 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en brengt zijn controle op de goede besteding van overheidsmiddelen in gevaar.

5.1 Uitbestedingsbeleid

Hoewel de uitvoering van de tweede concessie in juli 2025 afloopt, stelt het Rekenhof vast dat de DIV die nog niet heeft geëvalueerd, noch wat de huidige beheermethode noch wat de eigenlijke uitvoering ervan betreft. De andere manieren om kentekenplaten en kentekenbewijzen uit te reiken, zijn zonder grondig onderzoek terzijde geschoven. De DIV verklaart dat hij maatregelen heeft getroffen om de volgende concessiedocumenten op te stellen, onder meer aan de hand van een economische analyse van de kostenstructuur van bpost. Hij bevestigt ook bereid te zijn de uitvoering van de tweede concessie te evalueren om die te verbeteren. Concrete informatie over de resultaten of over het tijdschema deelt de DIV evenwel niet mee.

Wat de controle van de prestaties van bpost betreft, wil de DIV nog altijd geen streefwaarden en sancties vastleggen voor de performantie-indicatoren, met uitzondering van die voor de leveringstermijnen. Hij verklaart daarmee dat hij het risiconiveau aanvaardt dat daaruit voortvloeit. Volgens het Rekenhof kan deze praktijk een negatieve invloed hebben op de kwaliteit en de doeltreffendheid van de opvolging van de prestaties van de concessiehouder.

De ontvangsten van de DIV, die in 2023 met 67,2 % zijn gedaald t.o.v. 2020, zouden sinds 2022 ontoereikend zijn om zijn operationele kosten te compenseren, als gevolg van twee prijsherzeningen die in 2022 aan bpost werden toegekend. De DIV stelde daarom voor om de vergoedingen die de gebruikers moeten betalen in 2023 met 20 % te verhogen, wat zich in de initiële middelenbegroting 2024 vertaalde in een verhoging van het krediet van de ontvangsten uit de uitvoering van de concessie. Dat krediet werd vastgelegd op 9,6 miljoen euro. De uitvoeringsbesluiten voor deze maatregelen werden echter nog niet genomen. In afwachting van de resultaten van de economische analyse over de kostenstructuur van bpost, heeft de minister van Mobiliteit nog geen gevolg gegeven aan de beslissing van de ministerraad van 13 oktober 2023, met name over die verhoging van 20 %.

Zonder resultaten van de economische analyse van de kostenstructuur van bpost en verduidelijkingen bij de operationele kosten van de DIV, valt een verhoging van de vergoedingen die de gebruikers betaalden volgens het Rekenhof bovendien moeilijk te rechtvaardigen. De DIV moet immers op een onderbouwde manier kunnen aantonen dat de vergoedingen in verhouding staan tot de kosten die door de Staat gedragen worden.

5.2 Wettigheid van de concessie

In augustus 2024 was het ontwerpbestek voor de aangekondigde concessie die vóór 31 januari 2025 moet worden afgesloten, nog altijd niet opgesteld. Na afloop van zijn werkzaamheden kan het Rekenhof voor verschillende van zijn aanbevelingen dan ook niet volledig beoordelen of ze zijn opgevolgd.

Het Rekenhof stelt wel vast dat de DIV documenten voor de raadpleging van de markt heeft voorgelegd, met daarin een aantal voorstellen om bij de volgende concessie de concurrentie te verhogen. In die documenten wordt bijvoorbeeld voorgesteld de implementatietermijn te verlengen tot zes maanden en de uitvoeringsduur van de concessie tot acht jaar. Die raadplegingsdocumenten zijn informeel en niet bindend voor de DIV. Een aantal voorstellen is bovendien in strijd met de regelgeving. Zo is het selectie criterium voor de hulpmiddelen en apparatuur een belemmering voor de concurrentie en is het ook niet duidelijk genoeg. Bovendien blijft de DIV de selectie- en de regelmatigheidsfase door elkaar halen voor monsters die naar een laboratorium worden gestuurd voor conformiteitstests.

En zelfs al is een aankondiging van raadpleging een goede praktijk, in dit geval volstaat die niet. De DIV heeft zijn doelstelling om andere ondernemers in de sector te raadplegen niet bereikt en slaagt er ook nog altijd niet in een actieve prospectie uit te voeren bij die ondernemers.

Sinds de audit van april 2022 heeft de DIV twee prijsherzelingen goedgekeurd. Hoewel de administratie de aanvragen van de concessiehouder heeft gecontroleerd, stelt het Rekenhof vast dat deze herzelingen tekortkomingen vertonen op het vlak van de gebruikte referentie-indexen en referentieperiodes.

5.3 Omkadering en opvolging van de uitvoering van de concessie

Het Rekenhof stelt een verbetering vast in de verslagen over de prestaties van het callcenter van de DIV. Die verslagen beperken zich echter tot de eigenlijke levering van de kentekenplaten en de kentekenbewijzen. Volgens het Rekenhof moeten ook andere soorten klachten gemonitord kunnen worden om de DIV te ondersteunen bij zijn opvolging van de uitvoering van de concessie.

Het Rekenhof stelt vast dat de goedkeuring van de nieuwe modeldocumenten die bpost voorlegt, onvoldoende geformaliseerd is. Er is evenwel een formele goedkeuring nodig om de belangen van de partijen te beschermen.

Het merkt ook op dat de controles vooraleer bpost zijn facturen opstelt, niet grondig gebeuren. De DIV kan bijgevolg nog altijd niet garanderen dat ontvangsten die voor de Staat zijn bestemd, correct werden berekend.

Bij zijn initiële audit van 2022 merkte het Rekenhof op dat financiële sancties van minstens aan bpost hadden moeten worden opgelegd, wegens vertraging bij de leveringen (minstens 2,3 miljoen euro) en vertraging bij het conform maken van de veiligheid van zijn gebouwen (minstens 2,5 miljoen euro). Na lange onderhandelingen kondigt de DIV in 2024 aan dat bpost een financiële sanctie van 495.412 euro betaalt voor de vertragingen bij de uitvoering die werden vastgesteld voor de periodes van augustus 2019 tot februari 2020 en van oktober 2021 tot juni 2023. Het Rekenhof stelt dus vast dat de contractuele financiële sancties meer dan vier jaar na de start van de tweede concessie slechts gedeeltelijk werden toegepast.

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



WETTELIJK DEPOT

D/2024/1128/58

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be