



# Federale overheidsopdrachten

Samenvatting van de audits 2023-2024





Rekenhof

# Federale overheidsopdrachten

Samenvatting van de audits 2023-2024



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 18 december 2024

# Federale overheidsopdrachten

## Samenvatting van de audits 2023-2024

Overheidsopdrachten gaan gepaard met grote risico's, zowel juridisch als op het vlak van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het Rekenhof besteedt dan ook bijzondere aandacht aan de rechtmatige plaatsing en de uitvoering van de overheidsopdrachten, gezien de impact die dergelijke overeenkomsten hebben op de overheidsfinanciën en de economie van het land. Het controleert ook de goede besteding van de overheidsmiddelen en gaat na of bij de plaatsing en uitvoering van overheidsopdrachten de drie beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid worden nageleefd. De concrete aanbevelingen die het formuleert, willen een constructief antwoord bieden op de vastgestelde tekortkomingen op het vlak van wettelijkheid en regelmatigheid alsook ten aanzien van de naleving van die drie beginselen.

Met deze nieuwe publicatie brengt het Rekenhof verslag uit over de overheidsopdrachtenaudits die het sinds zijn vorige verslag *Overheidsopdrachten in de federale administratie* van april 2023 heeft uitgevoerd en over de manier waarop de federale aanbesteders georganiseerd zijn en zij hun processen beheersen. Het geeft daarin een samenvatting van acht audits waarin federale overheidsopdrachten aan bod komen. In het kader daarvan analyseerde het 267 dossiers, goed voor 989,7 miljoen euro excl. btw in totaal, en onderzocht het een selectie van facturen, goed voor 44,9 miljoen euro excl. btw in totaal.

Meer concreet onderzocht het Rekenhof de rechtmatigheid van een selectie van overheidsopdrachten die werden geplaatst door de FOD Economie, de Federale Politie, het Studiecentrum voor Kernenergie, de FOD WASO, Beliris, Ypto, TUC Rail en Infrabel. Het analyseerde bij deze federale aanbesteders (met uitzondering van Infrabel) ook de organisatie en de interne beheersing van het aankoopproces.

Het Rekenhof selecteert zijn audits op basis van een risicoanalyse en hanteert daarbij criteria zoals het maatschappelijke belang, het materialiteitsniveau en de risico's inherent aan de toegepaste aankoopprocedure of het beleid van de geauditeerde entiteit. Ook transversale thema's, zoals de centralisatie van de federale aankopen, langlopende opdrachten, raamovereenkomsten of specifieke dienstenopdrachten (bv. consultancy of juridische prestaties) kunnen het voorwerp uitmaken van een audit. Bovendien probeert het Rekenhof de belangrijkste federale aanbesteders periodiek en cyclisch te auditeren.

Bij de meeste geauditeerde federale aanbesteders stelt het Rekenhof vast dat de overheidsopdrachtenregelgeving doorgaans vrij goed wordt beheerst en nageleefd. Toch merkt het een aantal relatief vaak voorkomende fouten en tekortkomingen op bij zowel de voorbereiding, de plaatsing als de uitvoering van de opdracht.

Deze publicatie geeft per geauditeerde een beknopte samenvatting van de voornaamste vaststellingen, conclusies en aanbevelingen. De belangrijkste of meest voorkomende fouten en tekortkomingen zijn volgens het Rekenhof de volgende:

- **geen of niet correcte toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving;**  
Deze vaststelling heeft voornamelijk betrekking op:
  - Ypto, waarbij de analyse van de onderzochte uitgaven aantoont dat het de overheidsopdrachtenregelgeving niet (correct) toepast en dat de algemene beginselen ervan niet of gebrekkig worden nageleefd;
  - TUC Rail, waarbij voor meer dan de helft van de aankopen voor eigen behoeften geen overheidsopdracht werd geplaatst, ondanks een stappenplan voor de regularisatie.
- **onzorgvuldige voorbereiding** van de opdracht of opdrachtdocumenten en **geen of onvoldoende onderbouwde raming** van de opdracht;
- **geen of onvoldoende materiële motivering van het gebruik van een uitzonderingsprocedure**, zoals de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking of de mededingingsprocedure met onderhandeling;
- geen exhaustief en systematisch onderzoek van de **verplichte uitsluitingsgronden** om na te gaan of een kandidaat of inschrijver moet worden uitgesloten van een opdracht;
- geen uitvoering van een **prijsonderzoek** wanneer vereist;
- geen of niet tijdige publicatie van een **aankondiging van gegunde opdracht**;
- geen of niet tijdig gestelde **borgstelling**;
- geen onderzoek of de opdrachtnemer de (in de opdrachtdocumenten) vereiste **verzekeringen** afsloot;
- geen **tijdig** nazicht en **betaling** van de facturen.

Het Rekenhof erkent dat de omvang, de interne organisatie, de specifieke opdrachten en het beschikbare personeel van de diverse federale entiteiten een bepalende rol spelen bij het beheer van de overheidsopdrachten en de interne beheersing van de aankopen. Hoewel het heel wat initiatieven vaststelt op dit vlak, zoals een toenemend beroep op raamovereenkomsten of de verdere professionalisering van de aankoopfunctie, formuleert het opnieuw een aantal algemene aanbevelingen:

- de behoeften maximaal groeperen en centraliseren binnen een entiteit;
- het verloop, het toezicht op en de coördinatie van de aankoopprocedures zo veel mogelijk centraliseren en toevertrouwen aan gespecialiseerde aankoopdiensten;
- beschikken over een centraal en volledig register van de geplaatste overheidsopdrachten, om zicht te hebben op de verschillende aankoopprocessen binnen een entiteit en om raamovereenkomsten en meerjarige overeenkomsten te monitoren;
- alle documenten over de plaatsing en uitvoering van een opdracht zorgvuldig bewaren in een (elektronisch) dossier.

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



**Hoofdstuk 1**

<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>1 Belang en doel van de controle van overheidsopdrachten</b>	<b>9</b>
1.1 Notie 'overheidsopdracht' en noodzaak van een regelgeving	9
1.2 Belang van overheidsopdrachtenaudits	10
<b>2 Auditmethode</b>	<b>12</b>
2.1 Selectie van te auditeren entiteiten	12
2.2 Controle en referentiekader	12
<b>3 Overzicht van de regels die van toepassing zijn op overheidsopdrachten</b>	<b>13</b>
3.1 Voorbereiding van de opdracht	14
3.2 Plaatsing van de opdracht	16
3.3 Informatie	24
3.4 Uitvoering van de opdracht	25

**Hoofdstuk 2****Overheidsopdrachten en aankoopproces**

<b>FOD Economie</b>	<b>29</b>
<b>1 Voorwerp van de audit</b>	<b>29</b>
<b>2 Vaststellingen</b>	<b>29</b>
2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces	29
2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten	30
<b>3 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>32</b>
3.1 Conclusies	32
3.2 Aanbevelingen	33
<b>4 Antwoorden van de administratie en de minister</b>	<b>33</b>
<b>Federale Politie</b>	<b>34</b>
<b>1 Voorwerp van de audit</b>	<b>34</b>
<b>2 Vaststellingen</b>	<b>34</b>
2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces	34
2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten	35
<b>3 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>37</b>
3.1 Conclusies	37
3.2 Aanbevelingen	37
<b>4 Antwoorden van de administratie en de minister</b>	<b>39</b>
<b>Studiecentrum voor Kernenergie</b>	<b>40</b>
<b>1 Voorwerp van de audit</b>	<b>40</b>
<b>2 Vaststellingen</b>	<b>40</b>
2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces	40
2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten	41
<b>3 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>43</b>
3.1 Conclusies	43
3.2 Aanbevelingen	44
<b>4 Antwoorden van de administratie en de minister</b>	<b>45</b>

<b>FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg</b>	<b>46</b>
1 Voorwerp van de audit	46
2 Vaststellingen	46
2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces	46
2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten	47
3 Conclusies en aanbevelingen	50
3.1 Conclusies	50
3.2 Aanbevelingen	51
4 Antwoorden van de administratie en de minister	53
<b>Beliris</b>	<b>54</b>
1 Voorwerp van de audit	54
2 Vaststellingen	54
2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces	54
2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten	56
3 Conclusies en aanbevelingen	58
3.1 Conclusies	58
3.2 Aanbevelingen	58
4 Antwoorden van de administratie en de minister	59
<b>Ypto</b>	<b>60</b>
1 Voorwerp van de audit	60
2 Vaststellingen	60
2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces	60
2.2 Analyse van de onderzochte dossiers	62
3 Conclusies en aanbevelingen	66
3.1 Conclusies	66
3.2 Aanbevelingen	67
4 Antwoorden van de minister en de administratie	68
<b>TUC Rail</b>	<b>70</b>
1 Context en voorwerp van de audit	70
1.1 TUC Rail	70
1.2 Onderzoek	70
1.3 Begroting	71
2 Vaststellingen	72
2.1 Interne beheersing van het aankoopproces	72
2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachtendossiers	74
3 Conclusies en aanbevelingen	78
3.1 Conclusies	78
3.2 Aanbevelingen	80
4 Antwoorden van de administratie en van de minister	82

<b>Infrabel</b>	<b>83</b>
<b>1 Context en voorwerp van de audit</b>	<b>83</b>
1.1 Infrabel	83
1.2 Audit	83
1.3 Begroting	84
1.4 Selectie	84
<b>2 Vaststellingen</b>	<b>84</b>
2.1 Opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan 30.000 euro excl. btw (andere dan deze geplaatst naar aanleiding van de overstromingen van juli 2021)	84
2.2 Overheidsopdrachten geplaatst op basis van dwingende spoed naar aanleiding van de overstromingen van juli 2021	89
2.3 Overheidsopdrachten van beperkte waarde	92
<b>3 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>93</b>
3.1 Overheidsopdrachten van 30.000 euro of meer excl. btw (andere dan deze geplaatst naar aanleiding van de overstromingen van juli 2021)	93
3.2 Overheidsopdrachten geplaatst met dwingende spoed naar aanleiding van de overstromingen van juli 2021	94
3.3 Overheidsopdrachten van beperkte waarde	95
<b>4 Antwoorden van de administratie en de minister</b>	<b>96</b>
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Algemene conclusie en aanbevelingen</b>	<b>97</b>
<b>Bijlage</b>	
<b>Andere publicaties 2023-2024 over de federale overheidsopdrachten: overzicht</b>	<b>98</b>





## Hoofdstuk 1

# Inleiding

## 1 Belang en doel van de controle van overheidsopdrachten

De overheidsopdrachtenregelgeving geldt voor alle aanbesteders en voor alle ondernemers die aanvragen tot deelneming of offertes indienen. Die regelgeving is de voorbije tien jaar ingrijpend gewijzigd, niet in het minst bij de laatste grote hervorming die uitmondde in de wetten van 17 juni 2016<sup>1</sup>. De wijzigingen zijn het gevolg van de omzetting van Europese Richtlijnen<sup>2</sup>, die steeds gedetailleerder worden, en van maatschappelijke thema's die een invloed hebben op de overheidsopdrachtenregelgeving, zoals het bevorderen van de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten<sup>3</sup>, sociale- en milieudoelstellingen, digitalisering<sup>4</sup> en de vermindering van administratieve lasten.

### 1.1 Notie 'overheidsopdracht' en noodzaak van een regelgeving

Een overheidsopdracht is een overeenkomst onder bezwarende titel die betrekking heeft op werken, leveringen of diensten. De overeenkomst wordt gesloten tussen één of meer 'aanbesteders' (bv. een federale overheidsdienst, een overheidsbedrijf of een instelling van openbaar nut) en één of meer ondernemers. De ondernemer (aannemer, leverancier of dienstverlener) met wie de overeenkomst wordt gesloten, wordt de 'opdrachtnemer' genoemd.

Zo'n 'publieke' overeenkomst of overheidsopdracht is niet hetzelfde als een private overeenkomst.

Enerzijds zijn de middelen die worden ingezet overheidsmiddelen, die rechtstreeks of onrechtstreeks worden gefinancierd door de belastingbetalers. Daaruit volgt dat de keuze van de opdrachtnemer niet discretionair of arbitrair mag zijn. De aanbesteder is dan ook onderworpen aan strikte regels bij het plaatsen van opdrachten. Die regels moeten garanderen dat de kandidaten

<sup>1</sup> Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten en wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten.

<sup>2</sup> Richtlijn [2014/24/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG, *Publicatieblad van de Europese Unie L-94*, 28 maart 2014, en errata in *Publicatieblad van de Europese Unie L-184*, 11 juli 2015 ; Richtlijn [2014/25/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG, *Publicatieblad van de Europese Unie L-94*, 28 maart 2014 ; Richtlijn [2014/23/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten, *Publicatieblad van de Europese Unie L-94*, 28 maart 2014, en errata in *Publicatieblad van de Europese Unie L-114*, 5 mei 2015; Richtlijn [2007/66/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van de Richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG van de Raad met betrekking tot de verhoging van de doeltreffendheid van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, *Publicatieblad van de Europese Unie L-335*, 20 december 2007; Richtlijn [2009/81/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG, *Publicatieblad van de Europese Unie L-216*, 20 augustus 2009, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>3</sup> Een aantal maatregelen om meer toegang te verlenen aan kmo's werden ingevoerd door de wet van 22 december 2023 tot wijziging van de regelgeving inzake overheidsopdrachten teneinde de toegang van kmo's tot die opdrachten te bevorderen.

<sup>4</sup> Zoals de veralgemening van het gebruik van elektronische platformen voor de indiening van de offertes ingevoerd door de wet van 8 februari 2023 tot wijziging van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten en de wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten, met betrekking tot bestuur.

(de ondernemers die een aanvraag tot deelneming indienen) en de inschrijvers (de ondernemers die een offerte indienen) gelijk en niet-discriminatoir worden behandeld, dat de normale mededingingsvoorwaarden worden nageleefd en dat belangenconflicten en ander ongeoorloofd gedrag worden vermeden. De overheden moeten overigens rekenschap afleggen over de goede besteding van de overheidsmiddelen. De naleving van het mededingingsbeginsel en de doeltreffendheid waarmee het wordt toegepast, dragen dus bij tot het belang van de Schatkist.

Anderzijds impliceert het door de aanbesteder beoogde doel van algemeen belang dat zowel de plaatsing als de uitvoering van de overheidsopdracht aan specifieke regels moeten zijn gebonden om de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren. Zo krijgt de aanbesteder ruimere prerogatieven ten opzichte van het gemeen recht toegekend en kan hij de in uitvoering zijnde opdracht unilateraal wijzigen. Die prerogatieven worden door de regelgeving omkaderd om misbruik te vermijden. Ter compensatie geniet de opdrachtnemer bijvoorbeeld de mogelijkheid om een herziening van de overeenkomst in zijn voordeel te vragen als dergelijke wijzigingen worden gevraagd of als onvoorzienbare omstandigheden de uitvoering van de opdracht verstoren.

Gezien die specificiteit is het noodzakelijk specifieke regels uit te werken die grotendeels afwijken van het gemeen recht betreffende overeenkomsten en die tot doel hebben een evenwicht te garanderen tussen de rechten en de plichten van de betrokken partijen. Ze worden beknopt voorgesteld in [punt 3](#) van deze inleiding.

Op basis van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat vertegenwoordigden de federale openbare aankopen (subsector S1311) in 2022 een bedrag van 7,8 miljard euro<sup>5</sup>.

## 1.2 Belang van overheidsopdrachtenaudits

### 1.2.1 Rol en publicaties van het Rekenhof

Het Rekenhof onderzoekt de wettelijkheid en de regelmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten van de Staat<sup>6</sup>. Het besteedt dan ook bijzondere aandacht aan de plaatsing en de uitvoering van de overheidsopdrachten, gezien de impact die dergelijke overeenkomsten hebben op de overheidsfinanciën en de economie van het land. Het controleert ook de goede besteding van de overheidsmiddelen en gaat na of de drie beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid worden nageleefd. De concrete aanbevelingen die het formuleert, willen een constructief antwoord bieden op de vastgestelde tekortkomingen op het vlak van wettelijkheid en regelmatigheid alsook ten aanzien van de naleving van die drie beginselen.

Sinds 2017 publiceert het Rekenhof jaarlijks een verslag over de overheidsopdrachten in de federale administratie<sup>7</sup>. Die publicatie geeft een overzicht van de overheidsopdrachtenaudits die het in diverse federale entiteiten heeft uitgevoerd. Van deze audits werd in het kader van de tegensprekelijke procedure telkens een ontwerpverslag voorgelegd aan de geauditeerde en de toezicht houdende minister(s). De artikelen die volgen in [hoofdstuk 2](#) van dit verslag geven een beknopte samenvatting van de voornaamste vaststellingen, conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof.

<sup>5</sup> Bedrag vastgesteld op basis van de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen. Deze rekening maakt deel uit van de jaarrekening en verdeelt de uitgaven (vereffeningen) volgens de economische classificatie.

<sup>6</sup> Artikel 5, § 1, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

<sup>7</sup> Voor de laatste publicatie, zie Rekenhof, *Overheidsopdrachten in de federale administratie*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, april 2023, 75 p., [rekenhof.be](https://www.rekenhof.be).

Met deze publicatie informeert het Rekenhof het parlement en het publiek over de overheidsopdrachtenaudits die het heeft uitgevoerd sinds het vorige verslag *Overheidsopdrachten in de federale administratie*, over de manier waarop de federale aanbesteders georganiseerd zijn en zij hun processen beheersen. Het identificeert zowel goede praktijken als eventuele tekortkomingen. Op die manier draagt het, samen met de ontwerpverslagen die het aan de geauditeerden heeft voorgelegd, bij tot een kwaliteitsvoller aankoopbeheer bij de overheid en de gelijke behandeling van ondernemers bij overheidsbestellingen, waardoor het ook het vertrouwen van de burgers en van de ondernemingen ten aanzien van de overheid versterkt.

Dit verslag geeft een samenvatting van acht audits bij de federale administratie waarin overheidsopdrachten aan bod komen. In dat kader analyseerde het Rekenhof 267 dossiers, voor in totaal 989,7 miljoen euro excl. btw, en onderzocht het een selectie van facturen, voor in totaal 44,9 miljoen euro excl. btw.

Sinds zijn vorige verslag heeft het Rekenhof ook vier afzonderlijke auditverslagen over de overheidsopdrachten op federaal niveau gepubliceerd. Deze worden kort opgesomd in de [bijlage](#) van dit verslag en kunnen worden geraadpleegd op [rekenhof.be](http://rekenhof.be).

#### 1.2.2 Risico's van het aankoopproces

Overheidsopdrachten gaan gepaard met grote risico's, zowel juridisch als op het vlak van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Die risico's doen zich voor gedurende het volledige aankoopproces en kunnen verband houden met:

- de voorbereiding en concipiëring: geen plaatsing van een overheidsopdracht, een slechte definiëring van de behoefte, een kunstmatige splitsing van een opdracht<sup>8</sup>, een beperking van de mededinging of een ongeoorloofde keuze voor een bepaalde procedure;
- de plaatsing: een onregelmatige gunning, onbetrouwbaarheid van de opdrachtnemer, abnormale prijzen, een belangenconflict, niet-naleving van de selectiecriteria en gunningscriteria;
- de informatie: gebrek aan motivering en transparantie;
- de uitvoering: niet-naleving van het principe van de betaling van verstrekte en aanvaarde prestaties, laattijdige betalingen, meerkosten, termijnverlengingen, ongeoorloofde wijzigingen, ontoereikende prestaties.

Ook bij het sluiten van een raamovereenkomst<sup>9</sup> zijn er risico's. Zo is de afbakening van de omvang erg belangrijk met het oog op de naleving van de beginselen van gelijke behandeling en transparantie. De aanwijzing van de aanbesteders die partij zijn bij de aankoopcentrale moet onduidelijk gebeuren en de grootte van de raamovereenkomst moet juist worden ingeschat en bekendgemaakt om te vermijden dat de raamovereenkomst wordt onderbenut, of integendeel, dat de hoeveelheden vooropgesteld in de opdrachtdocumenten worden overschreden.

<sup>8</sup> Een overheidsopdracht mag niet worden gesplitst om de opdracht te onttrekken aan de bekendmakingsregels en bijhorende aanzienlijkere verplichtingen, tenzij objectieve redenen dit rechtvaardigen.

<sup>9</sup> Een raamovereenkomst is een overeenkomst tussen een of meerdere aanbesteders en een of meer ondernemers met als doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden vast te leggen voor te plaatsen opdrachten, wat betreft prijzen en eventueel beoogde hoeveelheden.

Naast die risico's zijn er risico's op het vlak van speculatie en fraude. In een context van hoge verwachtingen wat betreft de strikte naleving door het openbaar bestuur van de wet- en regelgeving en de deontologie, en gezien de toenemende mediatisering, zijn de risico's op aantasting van de reputatie of van het imago van de overheid groter dan ooit.

Een overheidsopdracht die niet volgens de regels is geplaatst, kan ernstige gevolgen hebben voor onterecht benadeelde inschrijvers of voor de Staat. Ze kan ongeoorloofd gedrag en sociale of fiscale dumping aanmoedigen, en aldus de goede uitvoering van de prestaties compromitteren.

De overheid moet niet enkel de wetgeving naleven, maar er ook voor zorgen dat ze, tegen de juiste prijs en binnen de opgelegde termijnen, goederen, diensten en werken aankoopt die werkelijk stroken met haar behoeften en die van de burger.

## 2 Auditmethode

### 2.1 Selectie van te auditeren entiteiten

Het Rekenhof selecteert zijn audits op basis van een risicoanalyse. Het hanteert criteria zoals het maatschappelijke belang, het materialiteitsniveau en de risico's inherent aan de toegepaste aankoopprocedure en aan het beleid van de geauditeerde entiteit. Transversale thema's, zoals de centralisatie van de federale aankopen, langlopende opdrachten, raamovereenkomsten of specifieke dienstenopdrachten (bv. consultancy of juridische prestaties) kunnen ook het voorwerp zijn van een audit. Bovendien probeert het Rekenhof de belangrijkste federale aanbesteders periodiek en cyclisch te auditeren.

Bij zijn selectie van te onderzoeken dossiers bij een entiteit houdt het Rekenhof zoveel mogelijk rekening met het voorwerp, het bedrag en de gunningswijze opdat de onderzochte overheidsopdrachten en plaatsingsprocedures voldoende significant zouden zijn en voldoende divers qua inhoud.

### 2.2 Controle en referentiekader

De controleaanpak van het Rekenhof volgt de internationale auditnormen<sup>10</sup>. Het normenkader dat in uitvoering van het koninklijk besluit van 15 mei 2022 betreffende de organisatiebeheersing wordt gehanteerd om te beoordelen in welke mate het aankoopproces wordt beheerst, is het COSO-model dat de federale overheid als referentiesysteem gebruikt<sup>11</sup>.

Dat referentiesysteem voor interne beheersing beoogt drie doelstellingen:

- de conformiteit met wetten en reglementen;
- de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de verrichtingen;
- de betrouwbaarheid van de financiële informatie.

<sup>10</sup> Internationale organisatie van hoge controle-instanties (Intosai), *Kader voor professionele uitspraken*, [www.intosai.org](http://www.intosai.org).

<sup>11</sup> Artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht: "De internecontrolesystemen worden opgevat en geëvalueerd volgens het COSO-model van het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Dit model werd verduidelijkt in de hoofdlijnen van het INTOSAI inzake normen voor interne controle binnen de overheid. De minister van Begroting kan de lijst vaststellen van de theoretische en methodologische modellen die verenigbaar zijn met het COSO-model".

Om die doelstellingen te halen, moet een entiteit vijf componenten opnemen in haar internebeheersingsstelsel:

- controleomgeving, gunstig voor risicobeheersing;
- risico-inschatting;
- controleactiviteiten;
- informatie en communicatie;
- monitoring.

De normen om de wettelijkheid en de regelmatigheid van de overheidsopdrachten te beoordelen, zijn de wetten en koninklijke besluiten die van toepassing zijn op die overheidsopdrachten:

- de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten (hierna: ‘wet van 17 juni 2016’);
- de wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten (hierna: ‘wet concessieovereenkomsten van 17 juni 2016’);
- de wet van 13 augustus 2011 inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied (hierna: ‘wet van 13 augustus 2011’);
- het koninklijk besluit plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren van 18 april 2017 (hierna: ‘koninklijk besluit van 18 april 2017’);
- het koninklijk besluit van 18 juni 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de speciale sectoren (hierna: ‘koninklijk besluit van 18 juni 2017’);
- het koninklijk besluit van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten (hierna: ‘koninklijk besluit van 25 juni 2017’);
- het koninklijk besluit plaatsing overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten van werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied van 23 januari 2012 (hierna: ‘koninklijk besluit van 23 januari 2012’);
- het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten (hierna: ‘koninklijk besluit van 14 januari 2013’);
- de wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies (hierna: ‘wet van 17 juni 2013’).

### 3 Overzicht van de regels die van toepassing zijn op overheidsopdrachten

In de volgende punten worden de voornaamste regels die van toepassing zijn op de onderzochte overheidsopdrachten toegelicht<sup>12</sup>, in de volgorde van de verschillende fases van de overheidsopdrachtenprocedure:

- voorbereiding van de opdracht;
- plaatsing van de opdracht;
- informatieverplichtingen;
- uitvoering van de opdracht.

<sup>12</sup> Omwille van de leesbaarheid worden enkel de normen opgenomen die van toepassing zijn op de klassieke sectoren. Deze zijn wel grotendeels gelijk aan de normen van toepassing op de speciale sectoren.

## Fases van de overheidsopdrachtenprocedure

FASES		Zie punt
Voorbereiding	• Behoeftebepaling en marktverkenning	3.1
	• Raming	
	• Toepasselijke regelgeving	
	• Opmaak opdrachtdocumenten	
Plaatsing	• Plaatsingsprocedure en inmededingingstelling	3.2.1
	• Bekendmaking, aanvragen tot deelneming en indiening van offertes	3.2.2
	• Selectie van de kandidaten en inschrijvers	3.2.3
	• Prijsonderzoek	3.2.4
	• Regelmatigheid van de offertes	3.2.5
	• Beoordeling van de offertes	3.2.6
Informatie	• Mededeling van de beslissingen	3.3
	• Publicatie van de aankondiging van gegunde opdracht	
Uitvoering	• Borgtocht	3.4.1
	• Wijziging van de opdracht	3.4.2
	• Levering en oplevering	3.4.3
	• Facturen en laattijdige betalingen	3.4.4
	• Problemen met de uitvoering	3.4.5

Bron: Rekenhof

Tijdens die verschillende fases behandelt de aanbesteder alle ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze en handelt hij op transparante en proportionele wijze. Bovendien leeft hij de principes van inmededingingstelling en forfaitaire prijsbepaling na.

### 3.1 Voorbereiding van de opdracht

Een overheidsopdracht moet in de eerste plaats een behoefte vervullen. De aanbesteder moet die behoefte nauwgezet analyseren en nagaan op welke manier ze kan worden vervuld. Die behoefte moet stroken met zijn strategische doelstellingen, die idealiter in een strategisch plan zijn vervat.

Een federale aanbesteder<sup>13</sup> moet ook nagaan of de behoefte niet kan worden vervuld door een 'gemeenschappelijke overeenkomst' die door een andere federale aanbesteder werd geplaatst, en

<sup>13</sup> Het koninklijk besluit van 21 juli 2023 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid voorziet in twee types deelnemers: de actieve deelnemers (FOD's, POD's, Federale Politie, Defensie), die verplicht deelnemen aan het federale aankoopbeleid en die in dat verband kunnen worden aangewezen om een gemeenschappelijke overeenkomst te plaatsen, en de passieve deelnemers (administratieve openbare instellingen, openbare instellingen van sociale zekerheid en andere federale aanbesteders), die vrijwillig kunnen deelnemen aan een gemeenschappelijke overeenkomst en kunnen worden aangewezen om bepaalde gemeenschappelijke overeenkomsten te plaatsen.

moet ten volle meewerken aan de uitvoering van het koninklijk besluit van 21 juli 2023 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid<sup>14</sup>.

In de voorbereidingsfase worden best de voornaamste interne belanghebbenden (in het bijzonder de gebruikers) geraadpleegd om de behoefte en de technische specificaties in het bestek te bepalen. Externe belanghebbenden (onafhankelijke deskundigen, publieke of private instanties, ondernemers) kunnen ook worden geraadpleegd, zodat aanbesteders zich kunnen informeren over innovaties en ontwikkelingen, zowel technisch als financieel als in termen van performantie. Deze voorafgaande marktconsultatie mag worden gebruikt bij de voorbereiding en de planning van de plaatsingsprocedure, op voorwaarde dat ze niet leidt tot een vervalsing van de mededinging of tot een schending van de beginselen van non-discriminatie en transparantie<sup>15</sup>. Ze moet plaatsvinden voordat de plaatsingsprocedure aanvangt en mag niet leiden tot enige vorm van vooronderhandelingen met bepaalde ondernemers.

De correcte bepaling van de behoefte moet ervoor zorgen dat het opdrachtbedrag kan worden bepaald met toepassing van de ramingsregels, dat de gekozen plaatsingsprocedure geoorloofd is, dat de opdracht passend wordt bekendgemaakt en dat het risico op kunstmatige splitsing voldoende onder controle is.

De waarde van de opdracht moet worden geraamd<sup>16</sup> en wordt berekend op basis van het totaal te betalen bedrag excl. btw. Deze raming houdt rekening met de duur en de totale waarde van de opdracht<sup>17</sup> en gebeurt bij aanvatting van de procedure. Ze moet realistisch zijn want ze bepaalt de regels die gedurende het hele verloop van de procedure toepasselijk zijn. Ze maakt het ook mogelijk te voorzien in de budgetten die nodig zijn voor de overheidsopdrachten en deze te beheren.

Bij raamovereenkomsten moet de aankondiging van de opdracht (of de opdrachtdocumenten voor zover de aanbesteder daar directe, volledige en kosteloze toegang toe verleent) de geraamde hoeveelheid of waarde opgeven, alsook een maximale hoeveelheid of waarde bepalen voor de te verrichten werken, leveringen of diensten. De afwezigheid van deze vermelding is volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie strijdig met de beginselen van gelijke behandeling en transparantie<sup>18</sup>. Zodra de gecumuleerde waarde of hoeveelheid van de specifieke opdrachten de maximale hoeveelheid of de maximale waarde van de raamovereenkomst bereikt, heeft de raamovereenkomst geen effect meer. Geen enkele opdracht zal dan nog kunnen worden gegund op basis van de raamovereenkomst<sup>19</sup>.

Om de mededinging te verzekeren en te vermijden dat een aanbesteder zich al te lang aan een opdrachtnemer bindt, moet de volledige looptijd van de opdracht, inclusief de verlengingen, over

<sup>14</sup> Dit koninklijk besluit, dat het koninklijk besluit van 22 december 2017 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid vervangt, heeft als belangrijkste doelstellingen: de efficiëntie verhogen van de federale gemeenschappelijke aankoopvormen voor overheidsopdrachten voor leveringen en diensten, de participatiegraad van kmo's aan overheidsopdrachten voor leveringen en diensten vergroten en de duurzaamheid bevorderen van overheidsopdrachten voor leveringen en diensten.

<sup>15</sup> Artikel 51 van de wet van 17 juni 2016.

<sup>16</sup> Artikel 16 van de wet van 17 juni 2016.

<sup>17</sup> Artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Zo moet de raming onder andere rekening houden met alle vereiste of toegestane opties, alle percelen, alle vaste en voorwaardelijke gedeelten en de verlengingen.

<sup>18</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 december 2018 in de zaak [C-216/17 \*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato\*](#) en arrest van 17 juni 2021 in de zaak [C-23/20 \*Simonsen & Weel\*](#), [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>19</sup> Zie ook de omzendbrief van 28 juni 2022 betreffende de praktische modaliteiten van de plaatsing en de uitvoering van de raamovereenkomst in de context van de federale aankopen, *Belgisch Staatsblad* van 3 oktober 2022, p. 71.294.



het algemeen beperkt blijven tot vier jaar na het sluiten van de opdracht<sup>20</sup>. Een langere looptijd blijft echter mogelijk middels een afdoende motivering op grond van het voorwerp van de opdracht, zoals bijvoorbeeld het onderhoud van apparatuur met een verwachte gebruiksduur van meer dan vier jaar of wanneer de ondernemers over apparatuur moeten beschikken met een afschrijvingstermijn van meer dan vier jaar en die gedurende de volledige looptijd van de opdracht beschikbaar moet zijn. Het is aanbevolen om, wanneer relevant, rekening te houden met de levenscycluskosten<sup>21</sup>.

De aanbesteder moet ook de juiste regelgeving toepassen op basis van de betrokken activiteiten (klassieke sectoren, speciale sectoren, defensie en veiligheid) de aard (concessie of overheidsopdracht) en kwalificatie (werken, leveringen of diensten) van de overeenkomst.

De zorgvuldige opmaak van de opdrachtdocumenten, en in het bijzonder van het bestek, is onontbeerlijk voor een goed verloop van de opdracht. Het bestek bevat onder andere de omschrijving van de uit te voeren werken, leveringen of diensten, licht de plaatsingsprocedure toe, vermeldt de bepalingen die erop van toepassing zijn (verdeling in percelen, varianten enz.) alsook de regels die moeten worden gevolgd bij de uitvoering van de opdracht. Het bestek moet worden opgemaakt rekening houdende met de gekozen plaatsingsprocedure en grondig worden nagelezen om eventuele onduidelijkheden, tegenstrijdigheden of fouten te vermijden. Slecht opgestelde opdrachtdocumenten plaatsen de aanbesteder in een nadelige positie (contractuele onmacht) en creëren voor de opdrachtnemer een even nadelige juridische onzekerheid.

De beslissing tot het uitschrijven van een overheidsopdracht en de opdrachtdocumenten moeten worden goedgekeurd conform de delegatieregels en in voorkomend geval, worden voorgelegd aan de controle instanties.

## 3.2 Plaatsing van de opdracht

### 3.2.1 Plaatsingsprocedure en inmededingingstelling

Een aanbesteder moet zorgen voor mededinging tussen de ondernemers en mag geen handelingen stellen om deze mededinging kunstmatig te beperken<sup>22</sup>.

Het in mededinging stellen van de overheidsopdracht gebeurt in principe via de aankondiging van de opdracht. Zelfs wanneer dergelijke aankondiging niet is vereist, zoals bij een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, moeten, indien mogelijk, meerdere ondernemers worden geraadpleegd<sup>23</sup>. De mededinging blijft dus het principe, ook al wordt ze beperkt door het gebruik van een dergelijke procedure aangezien slechts een aantal ondernemers worden geraadpleegd. De raadpleging van meerdere ondernemers is, in enkele limitatief opgesomde gevallen, niet mogelijk. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de opdracht wordt geplaatst bij

<sup>20</sup> Artikel 43, § 2, 2<sup>e</sup> lid, en artikel 57, 2<sup>e</sup> lid, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>21</sup> De levenscycluskosten omvatten alle kosten binnen de levenscyclus van een werk, levering of dienst. Het gaat om interne kosten, bv. voor benodigde research, ontwikkeling, productie, vervoer, gebruik, onderhoud en verwijdering, maar het kan ook gaan om kosten die toe te schrijven zijn aan externe milieueffecten, zoals verontreiniging veroorzaakt door de winning van de in het product verwerkte grondstoffen, door het product zelf of bij de productie ervan, mits deze in geld uitgedrukt en gecontroleerd kunnen worden (overweging 96 van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG, *PB. L-94*, 28 maart 2014, p. 83, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)).

<sup>22</sup> Artikel 5 van de wet van 17 juni 2016.

<sup>23</sup> Artikel 42, § 1, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016.

onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking omdat de opdracht door technische redenen slechts door één bepaalde ondernemer kan worden uitgevoerd of wanneer uitsluitende rechten moeten worden beschermd<sup>24</sup>. Gelet op het mededingingsbeperkende karakter van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, kan deze slechts worden gebruikt in uitzonderlijke gevallen en omstandigheden, die strikt en beperkend moeten worden geïnterpreteerd. Het is aan de aanbesteder om aan te tonen dat hij zich in één van de toepassingsgevallen van deze uitzonderingsprocedure bevindt. De juridische en feitelijke motieven die het gebruik ervan rechtvaardigen of mogelijk maken, moeten worden opgenomen in een gemotiveerde beslissing<sup>25</sup> en het ontbreken van de mededinging mag niet het gevolg zijn van een kunstmatige beperking van de voorwaarden van de opdracht<sup>26</sup> (bv. aan de hand van discriminatoire technische specificaties<sup>27</sup> of het gebruik van merknamen<sup>28</sup>).

Een te beperkte mededinging kan ook leiden tot een situatie van leveranciersafhankelijkheid of *vendor lock-in*<sup>29</sup>, waardoor een aanbesteder minder vat heeft op de infrastructuur, de kwaliteit van de prestaties en de gehanteerde prijzen. Dit kan worden voorkomen door bv. de looptijd van de opdrachten aan te passen aan de verwachte levenscyclus van de infrastructuur of van het materiaal of door in de initiële opdracht voorwaarden te creëren voor een effectieve inmededingingstelling bij afloop ervan.

Het principe van inmededingingstelling geldt ongeacht het opdrachtbedrag, en dus ook voor opdrachten van beperkte waarde<sup>30</sup>. Voor deze opdrachten heeft de wetgever voorzien in een erg soepele procedure. Ze kunnen worden geplaatst na raadpleging van, indien mogelijk<sup>31</sup>, de voorwaarden van meerdere ondernemers maar zonder dat om de indiening van offertes moet worden verzocht. Het administratieve dossier moet wel de bewijzen van deze raadpleging bevatten<sup>32</sup>.

Het gebruik van de openbare procedure en de niet-openbare procedure is niet afhankelijk van specifieke voorwaarden. Een aanbesteder kan vrij kiezen deze procedures te gebruiken. Andere procedures (zoals de mededingingsprocedure met onderhandeling, de vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking, de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, het innovatiepartnerschap en de concurrentiegerichte dialoog) kunnen slechts in bepaalde specifieke gevallen worden gebruikt en moeten desgevallend formeel en materieel worden gemotiveerd<sup>33</sup>.

<sup>24</sup> Artikel 42, § 1, 1<sup>o</sup>, d), van de wet van 17 juni 2016.

<sup>25</sup> Artikel 5, 2<sup>o</sup>, van de wet van 17 juni 2013.

<sup>26</sup> Artikel 42, § 1, 1<sup>o</sup>, d), laatste lid, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>27</sup> Artikel 53, § 2, van de wet van 17 juni 2016 bepaalt: "De technische specificaties bieden de ondernemers gelijke toegang tot de plaatsingsprocedure en mogen er niet toe leiden dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging worden opgeworpen".

<sup>28</sup> Artikel 53, § 4, van de wet van 17 juni 2016 bepaalt: "In de technische specificaties mag geen melding worden gemaakt van een bepaald fabricaat of een bepaalde herkomst of van een bijzondere werkwijze die kenmerkend is voor de producten of diensten van een bepaalde ondernemer, noch mogen deze een verwijzing bevatten naar een merk, een octrooi of een type, een bepaalde oorsprong of een bepaalde productie, waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde producten worden bevoordeeld of geëlimineerd".

<sup>29</sup> Bij een *vendor lock-in* is de klant (in dit geval de aanbesteder) afhankelijk van één enkele leverancier of fabrikant voor een product of een dienst en kan hij niet van leverancier of fabrikant veranderen zonder dat dit aanzienlijke hoge kosten of ongemakken veroorzaakt.

<sup>30</sup> Dit zijn overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan 30.000 euro excl. btw (artikel 92 van de wet van 17 juni 2016).

<sup>31</sup> In uitzonderlijke gevallen, die moeten gemotiveerd worden, is het niet mogelijk om de voorwaarden van meerdere ondernemers te raadplegen (bv. monopoliesituatie).

<sup>32</sup> Artikel 124 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

<sup>33</sup> Artikel 5, 2<sup>o</sup>, van de wet van 17 juni 2013.

### 3.2.2 Bekendmaking en indiening van offertes

In uitvoering van het transparantiebeginsel en om te zorgen voor mededinging tussen de ondernemers moet de aanbesteder een aankondiging van opdracht publiceren in het Bulletin der Aanbestedingen en, in voorkomend geval, in het Publicatieblad van de Europese Unie<sup>34</sup>. Die publicaties bieden de ondernemers de mogelijkheid kennis te nemen van opdrachten die hen zouden kunnen interesseren en een aanvraag tot deelneming of offerte in te dienen.

Nalaten een aankondiging te publiceren op Europees niveau terwijl dat wel vereist is, vormt een ernstige tekortkoming op basis waarvan elke belanghebbende de verhaalinstantie kan vragen de opdracht 'onverbindend' te verklaren<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Voor opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger is dan de drempels voor Europese bekendmaking.

<sup>35</sup> Artikel 17 van de wet van 17 juni 2013 bepaalt: "Op verzoek van elke belanghebbende verklaart de verhaalinstantie de gesloten opdracht onverbindend in elk van de volgende gevallen: [...] wanneer de aanbestedende instantie een opdracht of concessie heeft gesloten zonder bekendmaking op Europees niveau van een aankondiging van opdracht of van concessie, terwijl het recht van de Europese Unie inzake overheidsopdrachten of concessies of de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten of concessies dit nochtans vereisen [...]".

De huidige drempels voor Europese bekendmaking zijn de volgende.

**Tabel 1 – Drempels voor Europese bekendmaking, van kracht sinds 1 januari 2024 (in euro, excl. btw)**

	Aard van de opdracht	Bedrag	Betrokken aanbesteders
<b>Klassieke sectoren</b>	Werken	5.538.000	Alle
	Leveringen en diensten	143.000	FOD's, POD's, Defensie en de overige aanbestedende overheden vermeld in bijlage 2 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 <sup>36</sup>
		221.000	Andere aanbestedende overheden, niet vermeld in bijlage 2 van het koninklijk besluit van 18 april 2017
	Sociale diensten en andere specifieke diensten <sup>37</sup>	750.000	Alle
<b>Speciale sectoren</b>	Werken	5.538.000	Alle
	Leveringen en diensten	443.000	
	Sociale diensten en andere specifieke diensten <sup>38</sup>	1.000.000	
<b>Defensie en veiligheid</b>	Werken	5.538.000	Alle
	Leveringen en diensten	443.000	
<b>Concessies</b>	Werken en diensten	5.538.000	

Bronnen: artikel 11 van het koninklijk besluit van 18 april 2017, artikel 11 van het koninklijk besluit van 18 juni 2017, artikel 33 van het koninklijk besluit van 23 januari 2012 en artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 juni 2017, allen zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 13 december 2023

Om een effectieve mededinging te garanderen en te voorkomen dat geïnteresseerde ondernemers geen of geen goede offertes indienen, is het essentieel dat ze over duidelijke en volledige opdracht-documenten, waaronder het bestek, beschikken en dat ze voldoende tijd krijgen om een aanvraag tot deelneming of een offerte voor te bereiden en in te dienen. Bij het vaststellen van die indieningstermijnen moet de aanbesteder rekening houden met de complexiteit van de opdracht, met de tijd die nodig is voor de voorbereiding van de offertes en met de minimumtermijnen opgenomen in de artikelen 36 tot en met 41 van de wet van 17 juni 2016<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Regie der Gebouwen, Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, Federale Pensioendienst, Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, Fonds voor de Beroepsziekten, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling.

<sup>37</sup> Opgesomd in bijlage III van de wet van 17 juni 2016 (artikel 88 van de wet van 17 juni 2016).

<sup>38</sup> Opgesomd in bijlage III van de wet van 17 juni 2016 (artikel 158 van de wet van 17 juni 2016).

<sup>39</sup> Artikel 59, § 1, van de wet van 17 juni 2016.

De indiening van de offertes en aanvragen tot deelneming moet gebeuren aan de hand van elektronische communicatiemiddelen<sup>40</sup>. Het nieuwe platform *e-procurement* vervangt sinds 4 september 2023 e-Notification, e-Tendering, en e-Catalogue. Met dat platform kunnen de aanbesteders en de ondernemingen op elektronische wijze de plaatsing van overheidsopdrachten en de uitvoering ervan organiseren, beheren en opvolgen.

### 3.2.3 Selectie van deelnemers

Een opdracht kan slechts worden gegund aan een inschrijver die de economisch meest voordelige offerte heeft ingediend, voor zover deze inschrijver de toegang tot de opdracht niet wordt ontzegd op grond van uitsluitingsgronden en hij voldoet aan de kwalitatieve selectiecriteria die de aanbesteder heeft opgesteld<sup>41</sup>.

Het doel van de uitsluitingsgronden is te vermijden dat overheidsopdrachten worden toevertrouwd aan ondernemers van wie het gedrag nadelig is voor de openbare diensten of voor het algemeen belang. Een aanbesteder moet daarom een kandidaat of inschrijver uitsluiten als hij veroordeeld is om één van de misdrijven opgenomen in artikel 67 van de wet van 17 juni 2016<sup>42</sup>. Ook wanneer een kandidaat of inschrijver niet voldoet aan zijn verplichting tot betaling van sociale of fiscale schulden moet hij worden uitgesloten van de opdracht<sup>43</sup>.

De aanbesteder moet, voor de opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger dan de drempels voor Europese bekendmaking, het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA)<sup>44</sup> aanvaarden als voorlopig bewijs dat de inschrijver voldoet aan de uitsluitingsgronden<sup>45</sup>. Voor de opdrachten waarvan het geraamde bedrag lager is dan deze drempels vormt het loutere feit van de indiening van een aanvraag tot deelneming of de offerte de impliciete verklaring op erewoord dat de kandidaat of inschrijver zich niet bevindt in één van de uitsluitingsgevallen. Dit geldt echter enkel voor zover de documenten of certificaten over de uitsluitingsgevallen kosteloos toegankelijk zijn, behalve indien anders bepaald in de opdrachtdocumenten<sup>46</sup>. Voordat de aanbesteder de opdracht gunt<sup>47</sup>, moet hij aan de hand van geactualiseerde certificaten en documenten nagaan of er geen verplichte uitsluitingsgronden zijn. Een aantal van de verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden kunnen worden onderzocht aan de hand van de attesten die beschikbaar zijn

<sup>40</sup> Artikel 14, § 1, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>41</sup> Artikel 66, § 1, 2°, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>42</sup> Het betreft de deelname aan een criminele organisatie, omkoping, fraude, terroristische misdrijven of strafbare feiten in verband met terrorisme, witwassen van geld en financiering van terrorisme, kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel en het tewerkstellen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Deze misdrijven worden nader omschreven in artikel 61 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

<sup>43</sup> Artikel 68 van de wet van 17 juni 2016. Krachtens artikel 62, § 1, en artikel 63, § 1, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 wordt de toegang tot de procedure echter niet ontzegd aan een kandidaat of inschrijver die geen bijdrageschuld heeft van meer dan 3.000 euro of die voor die schuld uitstel van betaling heeft verkregen en de afbetalingen daarvan strikt in acht neemt.

<sup>44</sup> Het UEA is een standaardformulier waarbij een deelnemer aan een overheidsopdracht verklaart zich niet in één van de situaties te bevinden die tot uitsluiting leidt, te beantwoorden aan de selectiecriteria en in voorkomend geval de regels en criteria te respecteren met betrekking tot de beperking van het aantal kandidaten.

<sup>45</sup> Artikel 73 van de wet van 17 juni 2016 en artikel 38 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

<sup>46</sup> Artikel 39 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

<sup>47</sup> De verificatie van het ontbreken van sociale en fiscale schulden moet krachtens artikel 62, § 2, en artikel 63, § 2, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 gebeuren binnen de twintig dagen na de uiterste datum van indiening van de aanvragen tot deelneming of de offertes.

in de webinterface Telemarc<sup>48</sup>. Uittreksels uit het strafregister zijn echter niet beschikbaar in deze applicatie en zullen dus nog steeds aan de inschrijver moeten worden gevraagd voordat de opdracht wordt gegund.

Bij de kwalitatieve selectie onderzoekt de aanbesteder of een kandidaat of inschrijver beschikt over de juridische en financiële middelen en de technische en beroepsbekwaamheden om de opdracht uit te voeren<sup>49</sup>. De criteria die zullen worden gebruikt voor deze kwalitatieve selectie en de aanvaardbare bewijsmiddelen moeten worden vermeld in de aankondiging van de opdracht of desgevallend in de opdrachtdocumenten. Elk kwalitatief selectiecriteria moet verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht<sup>50</sup> en moet worden verbonden aan een gepast te behalen niveau, behalve indien één van de gebruikte criteria zich daar niet toe leent. In dit geval moet dit criterium gepaard gaan met een tweede criterium van dezelfde aard dat zich daartoe leent<sup>51</sup>. Wanneer louter is vermeld dat de inschrijver 'voldoende' bekwaam moet zijn en de 'nodige' ervaring moet hebben, kan de inschrijver niet beoordelen of hij beantwoordt aan het bekwaamheidsniveau dat de aanbesteder verwacht.

De juridische en feitelijke motieven die de selectie of niet-selectie van de kandidaten of inschrijvers rechtvaardigen, moeten worden opgenomen in de gemotiveerde beslissing<sup>52</sup>.

#### 3.2.4 Prijsonderzoek

De aanbesteder moet de ingediende offertes onderwerpen aan een prijs- of kostenonderzoek om eventuele abnormaal hoge of lage prijzen te detecteren<sup>53</sup>. Deze controle gebeurt zowel op het niveau van de totale prijs als post per post. Het is van primordiaal belang ervoor te zorgen dat de geboden prijs niet abnormaal hoog of laag is: abnormaal hoge prijzen zouden een efficiënt gebruik van de overheidsmiddelen in het gedrang kunnen brengen; abnormaal lage prijzen zouden de goede uitvoering van de opdracht kunnen beïnvloeden zowel vanuit het oogpunt van de technische kwaliteit als wat de naleving van de termijnen betreft.

Wanneer er grote prijsverschillen zijn tussen de offertes, moet uit de gemotiveerde beslissing blijken dat de aanbesteder de prijzen wel degelijk heeft geverifieerd en dat de eventueel gevraagde verantwoordingen aanvaardbaar zijn.

<sup>48</sup> Telemarc is een gratis webinterface die toegang verleent tot verscheidene authentieke bronnen (Nationale Bank, BTW en Belastingen, RSZ, KBO, de databank van de erkenning der aannemers van werken) voor inlichtingen over ondernemers met een zetel in België.

<sup>49</sup> Artikel 71, 1<sup>e</sup> lid, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>50</sup> Artikel 71, 2<sup>e</sup> lid, laatste zin, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>51</sup> Artikel 65 van het koninklijk besluit van 18 april 2017. In de artikelen 66 tot en met 72 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 worden de aanvaardbare bewijsmiddelen en gepaste niveaus voor de verschillende types kwalitatieve selectiecriteria nader bepaald.

<sup>52</sup> Artikel 5, 6<sup>o</sup>, van de wet van 17 juni 2013.

<sup>53</sup> Artikel 35 en 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

In geval van vermoeden van abnormaal hoge of lage prijzen of kosten, gaat in principe<sup>54</sup> de aanbesteder over tot een prijzen- of kostenbevraging. Bij deze prijzen- of kostenbevraging verzoekt de aanbesteder de inschrijver om de nodige schriftelijke verantwoording te verstrekken over de samenstelling van de abnormaal geachte prijs of kost. In de gemotiveerde gunningsbeslissing moet worden opgegeven waarom een offerte met kennelijk abnormale prijzen wordt aanvaard.

De aanbesteder is niet verplicht om verantwoording te vragen voor de prijzen van verwaarloosbare posten, maar of een post al dan niet verwaarloosbaar is, wordt niet gedefinieerd in de regelgeving. Hij moet dit beoordelen rekening houdende met de context van de overheidsopdracht in kwestie en hij moet zowel de methode voor het identificeren van niet-verwaarloosbare posten als de ‘verwaarloosbaarheid’ van een post toelichten in de gemotiveerde gunningsbeslissing. Het is bijvoorbeeld aanvaardbaar dat de aanbesteder in het bestek of tijdens de beoordeling van de offertes een drempel vaststelt waarboven abnormale prijzen voor verschillende posten als niet te verwaarlozen moeten worden beschouwd.

### 3.2.5 Regelmatigheid van de offertes

Het begrip ‘regelmatigheid van de offerte’ houdt in dat de offerte ‘conform’ moet zijn, m.a.w. dat ze moet beantwoorden aan de eisen, voorwaarden en criteria opgenomen in de opdrachtdocumenten, maar ook dat ze de voorschriften van de overheidsopdrachtenregelgeving en het milieu-, sociaal en arbeidsrecht moet naleven<sup>55</sup>. De regelgeving maakt een onderscheid tussen substantiële en niet-substantiële onregelmatigheden, met gevolgen voor de nietigheid van de offerte en de mogelijkheden tot regularisatie.

Een offerte is substantieel onregelmatig wanneer ze van aard is de inschrijver een discriminerend voordeel te bieden, tot concurrentievervalsing te leiden, de beoordeling van de offerte van de inschrijver of de vergelijking ervan met de andere offertes te verhinderen, of de verbintenis van de inschrijver om de opdracht onder de gestelde voorwaarden uit te voeren onbestaande, onvolledig of onzeker te maken<sup>56</sup>. De regelgeving somt een aantal onregelmatigheden op die als substantieel moeten worden beschouwd, waaronder de niet-naleving van de minimale vereisten, van vereisten die als substantieel worden aangemerkt in de opdrachtdocumenten en van de vereisten opgesomd in artikel 76, § 1, vierde lid, 2°, van het koninklijk besluit van 18 april 2017<sup>57</sup>. Het betreft onder meer de niet-naleving van de voorschriften over de (elektronische) ondertekening van de offerte en inbreuken op de voorschriften voor de aanwending van de (elektronische) communicatiemiddelen.

54 Artikel 36, § 6, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 bepaalt dat : “Behoudens andersluidende bepaling in de opdrachtdocumenten is het onderhavige artikel niet toepasselijk op de mededingingsprocedure met onderhandeling, noch op de vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking, noch op de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, voor zover het een opdracht voor leveringen of diensten betreft waarvan de geraamde waarde lager is dan de drempels voor de Europese bekendmaking dan wel een opdracht voor werken waarvan de geraamde waarde lager is dan 500.000 euro”.

55 Artikel 76, § 1, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

56 Artikel 76, § 1, 3° lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

57 Het betreft de niet-naleving van de vereisten bedoeld in de artikelen 38, 42, 43, § 1, 44, 48, § 2, eerste lid, 54, § 2, 55, 83 en 92 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 en in artikel 14 van de wet van 17 juni 2016, voor zover zij verplichtingen bevatten ten aanzien van de inschrijvers.

Wanneer elektronische platformen worden gebruikt voor de ontvangst van de aanvragen tot deelneming of van de offertes, moeten ze een aantal specifieke waarborgen bieden<sup>58</sup>. Dit betekent onder meer dat geen gewone elektronische communicatiemiddelen zoals e-mail kunnen worden gebruikt. Niet-naleving van de verplichting betreffende de communicatiemiddelen wordt beschouwd als een substantiële onregelmatigheid.

De gemotiveerde gunningsbeslissing moet de namen van de inschrijvers van wie de offerte onregelmatig is bevonden bevatten alsook de juridische en feitelijke motieven voor hun wering<sup>59</sup>.

### 3.2.6 Beoordeling van de offertes

De aanbesteder baseert de gunning van de opdracht op de economisch meest voordelige offerte vanuit zijn oogpunt en vastgesteld op basis van de prijs, de kosten of rekening houdende met de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Hierbij kan hij rekening houden met kwalitatieve, milieu- en/of sociale aspecten die verband houden met het voorwerp van de betrokken opdracht<sup>60</sup>.

Gunningscriteria mogen er niet toe leiden dat de aanbesteder onbeperkte keuzevrijheid heeft. Ze waarborgen de mogelijkheid van daadwerkelijke mededinging en gaan vergezeld van specificaties aan de hand waarvan de informatie verstrekt door de inschrijvers daadwerkelijk kan worden getoetst om te beoordelen in welke mate de offertes voldoen aan de gunningscriteria. Deze criteria moeten worden vermeld in de aankondiging van de opdracht of de opdrachtdocumenten<sup>61</sup>.

De beoordelingsmethode van de gunningscriteria moet gedefinieerd zijn vóór de opening van de offertes<sup>62</sup>, om elk risico op favoritisme te vermijden, en de aanbesteder moet de gunningscriteria op dezelfde manier blijven interpreteren gedurende de hele procedure<sup>63</sup>.

Wanneer de procedures onderhandelingen omvatten, moet bijzondere aandacht worden besteed aan het goede verloop van die onderhandelingen (wat de naleving van het gelijkheidsbeginsel en de mogelijkheden tot regularisatie betreft) en aan het resultaat ervan (in termen van zuinigheid en verbetering van de offertes).

In de gemotiveerde gunningsbeslissing worden de juridische en feitelijke motieven voor de gunning vermeld, waaronder de kenmerken en relatieve voordelen van de gekozen offerte<sup>64</sup>. Deze beslissing moet worden goedgekeurd conform de delegatieregels en wordt, in voorkomend geval, voorgelegd aan de controle instanties.

<sup>58</sup> De specifieke waarborgen zijn opgenomen in artikel 14, § 7, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>59</sup> Artikel 5, 8°, van de wet van 17 juni 2013.

<sup>60</sup> Artikel 81, § 1 en § 2, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>61</sup> Artikel 81, § 3, van de wet van 17 juni 2016.

<sup>62</sup> Raad van State, arrest nr. 239.937 van 23 november 2017, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be); Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 14 juli 2016 in de zaak C-6/15 TNS Dimarso NV, punt 3, [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu).

<sup>63</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 18 oktober 2001 in de zaak C-19/00 SIAC Construction, punt 43, [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu).

<sup>64</sup> Artikel 5, 9°, van de wet van 17 juni 2013.



### 3.3 Informatie

Na het nemen van de gunningsbeslissing heeft de aanbesteder een aantal informatieverplichtingen die zijn opgenomen in de wet van 17 juni 2013.

Voor overheidsopdrachten die de drempel voor Europese bekendmaking niet overschrijden, moet de aanbesteder<sup>65</sup>:

- wanneer de gunningsprocedure een eerste fase met de indiening van aanvragen tot deelneming omvat en onmiddellijk na het nemen van de gemotiveerde selectiebeslissing, aan elke niet-geselecteerde kandidaat meedelen dat hij niet is geselecteerd;
- onmiddellijk na het nemen van de gunningsbeslissing, aan elke niet-geselecteerde kandidaat of inschrijver meedelen dat hij niet is geselecteerd, aan elke inschrijver met een geweerde of niet-gekozen offerte meedelen dat zijn offerte is geweerd of niet is gekozen en aan de gekozen inschrijver meedelen dat hij is gekozen.

Binnen een termijn van dertig dagen vanaf de datum van verzending van deze informatie kan de betrokken kandidaat of inschrijver schriftelijk verzoeken om een deel of de volledige gemotiveerde beslissing mee te delen.

Voor de opdrachten die de drempel voor Europese bekendmaking bereiken, deelt de aanbesteder onmiddellijk na het nemen van de gemotiveerde beslissing het volgende mee:

- aan elke niet-geselecteerde inschrijver, de motieven voor zijn niet-selectie, in de vorm van een uittreksel van de gemotiveerde beslissing;
- aan elke inschrijver van wie de offerte onregelmatig of niet-conform is bevonden, de motieven voor de wering, in de vorm van een uittreksel van de gemotiveerde beslissing;
- aan elke inschrijver van wie de offerte niet is gekozen en aan de gekozen inschrijver, de gemotiveerde beslissing.

Bij opdrachten voor leveringen en diensten waarvan de waarde de drempel voor Europese bekendmaking bereikt en bij opdrachten voor werken waarvan het goed te keuren bedrag de helft van de deze drempel overschrijdt<sup>66</sup>, moeten de aanbesteders een termijn van vijftien dagen laten verstrijken tussen het moment waarop de gunningsbeslissing wordt megedeeld aan de betrokken inschrijvers en het moment waarop de overeenkomst wordt gesloten<sup>67</sup>. Deze wachttermijn biedt een geweerde ondernemer de mogelijkheid een vordering tot schorsing van de uitvoering van de gunningsbeslissing in te dienen bij de bevoegde verhaalinstantie<sup>68</sup> voordat een contractuele band tot stand komt tussen de aanbesteder en de opdrachtnemer.

Bij opdrachten waarvan de geraamde waarde de drempel voor Europese bekendmaking bereikt, moet de aanbesteder een aankondiging van gegunde opdracht publiceren, ook na een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, uiterlijk dertig dagen na het sluiten van de opdracht in het Bulletin der Aanbestedingen en in het Publicatieblad van de Europese Unie<sup>69</sup>. Sinds 1 september 2023, publiceert de aanbesteder, ook voor opdrachten waarvan de geraamde waarde hoger is dan 30.000 euro en lager dan de voor de Europese bekendmaking vastgestelde

<sup>65</sup> Artikel 29/1, § 1, van de wet 17 juni 2013.

<sup>66</sup> Artikel 30, § 1, van de wet van 17 juni 2013.

<sup>67</sup> Artikel 11 van de wet van 17 juni 2013.

<sup>68</sup> Wanneer de aanbestedende instantie een overheid is als bedoeld in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is dit de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

<sup>69</sup> Artikel 62 van de wet van 17 juni 2016 en artikel 17 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

drempels, een vereenvoudigde aankondiging van gegunde opdracht. Deze wijziging was nog niet van toepassing op de dossiers die werden onderzocht in het kader van de audits in dit verslag.

### 3.4 Uitvoering van de opdracht

#### 3.4.1 Borgtocht

Voor de overheidsopdrachten die voor 1 november 2023 werden bekendgemaakt, moest een opdrachtnemer, behalve in een aantal uitzonderlijke gevallen<sup>70</sup>, een financiële garantie geven voor de goede uitvoering van de opdracht, in de vorm van een borgtocht van 5 % van het oorspronkelijke opdrachtbedrag<sup>71</sup>. Deze wordt gesteld binnen 30 dagen volgend op de dag waarop de opdracht wordt gesloten, tenzij de opdrachtdocumenten in een langere termijn voorzien<sup>72</sup>. De opdrachtnemer wordt in gebreke gesteld wanneer hij deze borgtocht niet stelt binnen deze termijn<sup>73</sup>.

Met het koninklijk besluit van 4 september 2023<sup>74</sup> wordt een gewijzigde borgtochtregeling ingevoerd. Via dit koninklijk besluit wordt het idee van een verplichte borgstelling verlaten, althans voor opdrachten die vanaf 1 november 2023 worden bekendgemaakt. Deze wijzigingen waren nog niet van toepassing op de dossiers die het Rekenhof onderzocht in het kader van de audits in dit verslag.

#### 3.4.2 Wijziging van de opdracht

Oprachten en raamovereenkomsten kunnen enkel zonder nieuwe plaatsingsprocedure worden gewijzigd in de gevallen opgenomen in de overheidsopdrachtenregelgeving<sup>75</sup>. Wijzigingen hebben immers een invloed op de beginselen van mededinging en gelijke behandeling (de uitgevoerde opdracht is niet meer exact de opdracht waarvoor mededinging werd georganiseerd) alsook op het beginsel van de forfaitaire prijsbepaling.

Een wijziging mag toch worden aangebracht zonder nieuwe plaatsingsprocedure, wanneer de wijziging ongeacht de geldelijke waarde ervan, in de oorspronkelijke opdrachtdocumenten was opgenomen in een duidelijke, nauwkeurige en ondubbelzinnige herzieningsclausule<sup>76</sup>, alsook in de volgende gevallen<sup>77</sup>:

- aanvullende werken, leveringen of diensten;
- onvoorzienbare omstandigheden in hoofde van de aanbesteder;
- vervanging van de opdrachtnemer;

<sup>70</sup> Er moest, behalve in geval van andersluidende bepaling in de opdrachtdocumenten, geen borgtocht worden geëist voor de gevallen opgenomen in artikel 25, § 1, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 (toen van toepassing). Dit was bv. het geval bij opdrachten met een bedrag kleiner dan 50.000 euro of opdrachten voor leveringen en diensten waarvan de uitvoeringstermijn 45 dagen niet overschrijdt.

<sup>71</sup> Artikel 25, § 2, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 (toen van toepassing).

<sup>72</sup> Artikel 27, § 1, 1<sup>e</sup> lid, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>73</sup> Artikel 29 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>74</sup> Koninklijk besluit van 4 september 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van het koninklijk besluit van 9 maart 2022 tot vaststelling van de modaliteiten aangaande de verplichting voor de ondernemers op het gebied van de elektronische facturering in het kader van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten.

<sup>75</sup> Artikel 37 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>76</sup> Artikel 38 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>77</sup> Artikel 38/1 tot 38/12 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

- indien het bedrag van de wijziging onder de drempel voor Europese bekendmaking blijft en minder is dan 10 % van de waarde van de aanvankelijke opdracht bij opdrachten voor diensten en leveringen en minder dan 15 % van de waarde van de aanvankelijke opdracht bij opdrachten voor werken (de zogeheten *de-minimis*regel);
- een niet-wezenlijke wijziging;
- een prijsherziening;
- wijziging van de heffingen in België die een weerslag hebben op het opdrachtbedrag;
- onvoorzienbare omstandigheden in hoofde van de opdrachtnemer;
- feiten van de aanbesteder en van de opdrachtnemer;
- vergoeding voor schorsingen op bevel van de aanbesteder en incidenten bij de uitvoering.

Wat de laatste vijf gevallen van de voorgaande opsomming betreft, moet de aanbesteder specifieke herzieningsclausules opnemen in de opdrachtdocumenten<sup>78</sup>. Doet hij dat niet, dan is de regeling waarin de overheidsopdrachtenregelgeving voorziet van rechtswege van toepassing. Het is dan ook in het belang van de aanbesteder dat hij zelf de voorwaarden voor dergelijke wijzigingen aan zijn opdrachten vastlegt.

Andere, facultatieve clausules bieden ook de mogelijkheid een betere uitvoering van de opdracht te garanderen en te vermijden dat bij wijzigingen een nieuwe plaatsingsprocedure moet worden uitgeschreven, zoals bv. een clause over de wijziging van het personeel dat voor de uitvoering van de opdracht wordt ingezet of de vervanging van de opdrachtnemer<sup>79</sup>.

### 3.4.3 Levering en oplevering

Betalingen mogen alleen worden gedaan voor ‘verstrekte en aanvaarde prestaties’<sup>80</sup>. Met uitzondering van een eventueel voorschot<sup>81</sup> mogen de prestaties dus pas worden betaald wanneer een vertegenwoordiger van de aanbesteder heeft vastgesteld, in voorkomend geval in een proces-verbaal van (voorlopige) oplevering, dat ze beantwoorden aan de voorschriften van de opdrachtdocumenten.

De oplevering van de opdracht houdt in dat de aanbesteder vaststelt dat de werken, leveringen of diensten die de opdrachtnemer geheel of gedeeltelijk heeft uitgevoerd, overeenstemmen met de regels van goed vakmanschap evenals met de bepalingen en de voorwaarden van de opdracht<sup>82</sup>. De beslissing tot oplevering is cruciaal voor alle partijen, want ze luidt het begin in van de termijn voor de gehele of gedeeltelijke vrijgave van de borgtocht en heeft consequenties op de waarborgtermijn en de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer.

De waarborgtermijn van de leveringen of werken gaat immers in op de datum van de voorlopige oplevering. Indien de opdrachtdocumenten geen waarborgtermijn vooropstellen, bedraagt deze één jaar<sup>83</sup>. Bij opdrachten voor werken geldt de tienjarige aansprakelijkheid bepaald door het Burgerlijk Wetboek ook vanaf het moment van de voorlopige oplevering<sup>84</sup>.

<sup>78</sup> Artikel 38/7 tot 38/12 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>79</sup> Artikel 38/3 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>80</sup> Artikel 12 van de wet van 17 juni 2016.

<sup>81</sup> Artikelen 12/1 tot 12/8 van de wet van 17 juni 2016.

<sup>82</sup> Artikel 2, 15°, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>83</sup> Artikelen 92, § 2, 134 en 140 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>84</sup> Artikel 84, § 2, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

Van elke beschadiging of buitendienststelling in de loop van de waarborgtermijn moet een proces-verbaal worden opgemaakt dat werd gedateerd en ondertekend door de leidend ambtenaar<sup>85</sup>. De opdrachtnemer moet, overeenkomstig de oorspronkelijke voorschriften, op zijn kosten en binnen de opgelegde termijn, de producten vervangen die gebreken vertonen waardoor geen gebruik mogelijk is dat in overeenstemming is met de voorwaarden van de opdracht of producten die buiten dienst geraken in de loop van de waarborgtermijn bij normaal dienstgebruik<sup>86</sup>. Bij opdrachten voor werken moet de opdrachtnemer alle nodige werken en herstellingen uitvoeren om het bouwwerk in goede staat of in goede werking te houden tot de definitieve oplevering<sup>87</sup>. Na de voorlopige oplevering is de opdrachtnemer echter niet aansprakelijk voor de schade waarvan de schuld niet bij hem ligt. Door de voorlopige oplevering beschikt de aanbesteder over het volledige bouwwerk<sup>88</sup>.

De definitieve oplevering geeft de volledige beëindiging van de opdracht aan<sup>89</sup>.

#### 3.4.4 Facturen en laattijdige betalingen

De gefactureerde bedragen moeten overeenstemmen met de voorwaarden van de opdracht (prestaties, betalingsmodaliteiten, prijzen enz.).

De aanbesteder beschikt bij opdrachten voor werken over een verificatietermijn van 30 dagen om de ingediende schuldvordering en bijhorende staat der werken na te kijken<sup>90</sup>. Eenzelfde termijn is van toepassing bij opdrachten voor leveringen om de formaliteiten voor de voorlopige oplevering te vervullen<sup>91</sup> of om de formaliteiten voor de oplevering te vervullen bij opdrachten voor diensten<sup>92</sup>. Die termijn kan in principe niet worden verlengd<sup>93</sup>. Bij overschrijding van de verificatietermijn wordt de betalingstermijn verminderd naargelang van het aantal dagen overschrijding van de verificatietermijn<sup>94</sup>.

De betaling aan de opdrachtnemer vindt plaats binnen een termijn van 30 dagen<sup>95</sup> na de daadwerkelijke beëindiging van de verificatie en niet binnen de 30 dagen na het verstrijken van de verificatietermijn. Wanneer de betalingstermijn wordt overschreden, heeft de opdrachtnemer van

<sup>85</sup> Artikel 65, § 2, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>86</sup> Artikel 65, § 3, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>87</sup> Artikel 84 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>88</sup> Artikel 91 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>89</sup> Artikel 64 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>90</sup> Artikel 95, § 2, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>91</sup> Artikel 120 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>92</sup> Artikel 156 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>93</sup> Artikel 9, § 2, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 verbiedt de verlenging van de verificatietermijn, tenzij de opdrachtdocumenten er uitdrukkelijk in voorzien en de afwijking objectief is gerechtvaardigd op grond van de bijzondere aard of eigenschappen van de opdracht en, op straffe van nietigheid, uitdrukkelijk is gemotiveerd in het bestek en de verlenging geen kennelijke onbillijkheid bevat jegens de opdrachtnemer.

<sup>94</sup> Artikel 95, § 5, 1<sup>e</sup> lid (voor overheidsopdrachten voor werken), artikel 127, vijfde lid (voor overheidsopdrachten voor leveringen), en artikel 160, vierde lid (voor overheidsopdrachten voor diensten), van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>95</sup> Deze termijn gaat in voor zover de aanbesteder over de vereiste documenten beschikt, zie artikel 95, § 3, 1<sup>e</sup> lid (voor overheidsopdrachten voor werken), artikel 127, 1<sup>e</sup> lid (voor overheidsopdrachten voor leveringen) en artikel 160, 1<sup>e</sup> lid (voor overheidsopdrachten voor diensten), van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

rechtswege en zonder ingebrekestelling recht op verwijlinteresten<sup>96</sup> en op de betaling van een forfaitaire vergoeding van 40 euro voor invorderingskosten<sup>97</sup>.

Laattijdige betalingen zijn dus niet enkel nadelig voor de financiële gezondheid van de opdrachtnemers, maar ook voor de aanbesteders, want zij zijn in dat geval van rechtswege interesten voor betalingsachterstand verschuldigd en krijgen eventueel te maken met vertragingen of onderbrekingen van de prestaties.

### 3.4.5 Problemen met de uitvoering

Wanneer de opdrachtnemer in gebreke blijft, is het aan de aanbesteder om dat vast te stellen en snel de passende maatregelen te nemen om de gebrekkige uitvoering te verhelpen. Wanneer de opdrachtnemer tijdens de uitvoering bv. de termijnen niet naleeft, kan dat de eerlijke mededinging en de gelijke behandeling van de inschrijvers bij de plaatsing van de opdracht aantasten.

Vertragingsboetes zijn eisbaar zonder ingebrekestelling door het eenvoudig verstrijken van de uitvoeringstermijn, zonder opstelling van een proces-verbaal en worden van rechtswege toegepast voor het totaal aantal dagen vertraging<sup>98</sup>. Dergelijke vertragingen kunnen immers nadelig zijn voor de aanbesteders. Bij de uitvoering van een overheidsopdracht kan enige soepelheid weliswaar noodzakelijk zijn, maar die moet passen in het kader vooropgesteld door de regelgeving en de contractuele bepalingen.

---

<sup>96</sup> Artikel 69, § 1, 1<sup>e</sup> lid, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

<sup>97</sup> Artikel 69, § 2, 1<sup>e</sup> lid, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013. Naast dit forfaitaire bedrag kan de opdrachtnemer aanspraak maken op een redelijke schadeloosstelling voor alle andere invorderingskosten die ontstaan zijn door de laattijdige betaling.

<sup>98</sup> Artikel 46 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

## Hoofdstuk 2

# Overheidsopdrachten en aankoopproces

## FOD Economie

### 1 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof onderzocht tijdens het eerste kwartaal van 2023 een selectie van overheidsopdrachten die de FOD Economie in 2021 en 2022 vastlegde. Het ging daarbij na of de FOD zijn overheidsopdrachten rechtmatig plaatst en uitvoert conform de geldende regelgeving en analyseerde ook de organisatie en interne beheersing van het aankoopproces.

Het selecteerde 40 dossiers, voor een totaalbedrag van afgerond 27,3 miljoen euro inclusief btw, uit 400 kredietvastleggingen voor overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten met een totaalbedrag van ongeveer 50 miljoen euro inclusief btw. De 40 dossiers omvatten vooral consultancyopdrachten (21,6 miljoen euro inclusief btw), (IT-)leveringen en opdrachten voor communicatiediensten, personeelszaken, juridisch advies, schoonmaak en catering (in totaal 5,7 miljoen euro inclusief btw).

Het rechtmatigheidsonderzoek gebeurde op basis van de beschikbaar gestelde dossierstukken en de antwoorden van de FOD Economie op de bijkomende vragen van het Rekenhof.

In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof op 9 augustus 2023 een gedetailleerd ontwerpverslag voor aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Economie en op 25 oktober 2023 aan de minister van Economie. Dit artikel is een beknopte samenvatting van dat ontwerpverslag, met de voornaamste vaststellingen, conclusies en aanbevelingen, en houdt rekening met het antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Economie.

### 2 Vaststellingen

#### 2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces

##### 2.1.1 Organisatie

De FOD Economie beschikt over een organisatiestructuur die bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten, met een centrale aankoopdienst die belast is met de organisatie van het aankoopproces voor goederen en diensten die de algemene directies en de stafdiensten nodig hebben om hun opdracht efficiënt te vervullen.

De aankoopdienst behandelt alle overheidsopdrachten. De aankoopprocedure wordt begeleid en opgevolgd door de aankoopdienst die inhoudelijke ondersteuning verleent, advies geeft en de nodige goedkeuringen aanvraagt in het kader van de gunningsprocedure. De dienst die de aankoop heeft geïnitieerd, is betrokken bij de ontwikkeling van de technische specificaties. Voorts stelt de aankoopdienst verschillende sjablonen, standaarddocumenten en richtlijnen ter beschikking, die regelmatig worden bijgewerkt. Een procesflow is uitgetekend en wordt ondersteund door een handleiding en een reeks van interne richtlijnen.

### 2.1.2 Opvolging

Er zijn KPI's bepaald waarmee de aankoopdienst een aantal strategische en operationele doelstellingen moet opvolgen. De risico's voor de aankoopcyclus, waarbij ook rekening wordt gehouden met de efficiëntie, effectiviteit en economie van de aankopen, worden periodiek geanalyseerd en bijgestuurd.

Voor het inventariseren en opvolgen van het verloop van de aankoopprocedures beschikt de FOD Economie over een geïnformatiseerd systeem. Een SharePointbibliotheek waarborgt de volledigheid en beschikbaarheid van de informatie.

### 2.1.3 Toezicht

Voor opdrachten boven 30.000 euro excl. btw wordt het advies van de Inspectie van Financiën gevraagd bij de aanvang van de procedure en de gunning.

De FOD Economie treft maatregelen om belangenvermenging, onverenigbaarheden en praktijken van fraude en corruptie bij de gunning en uitvoering van zijn overheidsopdrachten tegen te gaan. Zo ondertekenen de aankopers een verklaring van kennisname van de bepalingen over de deontologie. Een ministerieel besluit regelt de delegatie van bevoegdheden bij het plaatsen en uitvoeren van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten. Het principe van functiescheiding in het aankoopproces werd geïntegreerd in dit besluit en in de deontologische code.

## 2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten

Hierna worden de voornaamste vaststellingen van het rechtmatigheidsonderzoek besproken, onderverdeeld volgens de fases van de overheidsopdrachtenprocedure:

- voorbereiding van de opdracht;
- plaatsing van de opdracht;
- informatieverplichtingen;
- uitvoering van de opdracht.

### 2.2.1 Voorbereiding van de opdracht

#### *Opmaak van de opdrachtdocumenten*

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Economie de overheidsopdrachten over het algemeen goed heeft voorbereid, maar wijst toch op het belang van correct en zorgvuldig opgemaakte opdrachtdocumenten. Het zorgvuldig opmaken van deze documenten, en in het bijzonder van het bestek, is immers onontbeerlijk voor een goed verloop van de opdracht.

Het Rekenhof stelde in vier dossiers onzorgvuldigheden vast in de opdrachtdocumenten. Zo bepaalde de FOD Economie bijvoorbeeld in twee gevallen een uitvoeringstermijn die hij nadien, bij de beoordeling van de offertes, als niet haalbaar achtte.

### 2.2.2 Plaatsing van de opdracht

#### *Gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking of de mededingingsprocedure met onderhandeling*

De onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking en de mededingingsprocedure met onderhandeling zijn uitzonderingsprocedures die slechts kunnen worden gebruikt als aan bepaalde specifieke voorwaarden in de regelgeving is voldaan. Het is aan de aanbestedende overheid om aan te tonen dat ze zich in één van de toepassingsgevallen van deze uitzonderingsprocedures bevindt.

Het gebruik van de uitzonderingsprocedures werd in twee dossiers onvoldoende materieel gemotiveerd. In één dossier beperkte de FOD Economie zich tot het herhalen van de in de regelgeving opgenomen voorwaarden om de uitzonderingsprocedure te mogen gebruiken, zonder een afdoende materiële motivering te geven waarom aan deze voorwaarden is voldaan. In het andere dossier plaatste hij de opdracht bij onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking omdat de opdracht door technische redenen slechts door één bepaalde ondernemer zou kunnen worden uitgevoerd. De concrete motivering hiervoor in het dossier is echter niet afdoende en toont geenszins aan dat enkel de betrokken opdrachtnemer is staat zou zijn de prestaties te leveren.

#### *Uitsluitingsgronden*

Een opdracht kan slechts worden gegund aan de inschrijver die de economisch meest voordelige offerte heeft ingediend voor zover deze inschrijver de toegang tot de opdracht niet wordt ontzegd op grond van de uitsluitingsgronden. Zo moet de aanbestedende overheid een kandidaat of inschrijver uitsluiten als hij veroordeeld is voor welbepaalde misdrijven, of wanneer hij niet voldoet aan zijn verplichtingen tot betaling van zijn fiscale schulden of socialezekerheidsbijdragen.

Bij 18 van de 40 onderzochte opdrachten kon de FOD Economie niet aantonen dat de betrokken opdrachtnemer voorafgaand aan de gunning alle vereiste uittreksels uit het strafregister had voorgelegd. Bij vijf van deze dossiers ontbraken bovendien ook de noodzakelijke attesten om aan te tonen dat de opdrachtnemer geen fiscale of sociale schulden heeft.

### 2.2.3 Informatieverplichting

#### *Aankondiging van gegunde opdracht*

Na het nemen van de gunningsbeslissing heeft de aanbestedende overheid een aantal informatieverplichtingen, waaronder in voorkomend geval de publicatie van een aankondiging van gegunde opdracht.

In vijf dossiers liet de FOD Economie na een aankondiging van gegunde opdracht te publiceren.



## 2.2.4 Uitvoering van de opdracht

### *Borgstelling*

Om te beschikken over een financiële garantie voor de volledige en goede uitvoering van de opdracht door de opdrachtnemer, moet de aanbesteder een borgtocht eisen in de gevallen opgenomen in de opdrachtdocumenten of de regelgeving, en nauwgezet opvolgen dat de borgtocht (tijdig) wordt gestort.

In drie van de onderzochte dossiers kon het bewijs van borgstelling niet worden voorgelegd, in één dossier werd de borgtocht zeer laattijdig gesteld.

### *Verificatie en betaling van de facturen*

Aan de hand van een selectie van 84 facturen die beschikbaar waren in SAP/*Fedcom* onderzocht het Rekenhof voor alle 40 opdrachten of de verificatie- en betalingstermijnen werden nageleefd en of het bedrag dat werd gefactureerd, overeenstemde met de geplaatste overheidsopdracht. Het totaal van deze onderzochte facturen bedraagt 15.459.987,07 euro inclusief btw (voor zover verschuldigd).

De gefactureerde bedragen waren steeds conform de geplaatste overheidsopdrachten. Wel blijkt dat bij acht facturen (9,5 %) de verificatie- en/of betalingstermijnen niet strikt werden nageleefd.

### *Wijzigingen van de opdracht*

Eén dossier werd stilzwijgend verlengd, terwijl daarin niet was voorzien in de opdrachtdocumenten. De FOD Economie kon ook niet aantonen dat hij zich in één van de gevallen bevond waarin een opdracht kan worden gewijzigd zonder een nieuwe plaatsingsprocedure.

## 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Conclusies

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Economie de meeste maatregelen om een degelijke interne beheersing van het aankoopproces te garanderen voldoende heeft uitgewerkt en dat zijn organisatiestructuur bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten. Het bestaan van een gecentraliseerde aankoopdienst die alle overheidsopdrachten beheert, draagt hiertoe bij.

Uit het onderzoek van de geselecteerde dossiers blijkt dus dat de FOD Economie de overheidsopdrachtenregelgeving goed beheerst en zo correct mogelijk probeert na te leven. Niettemin formuleert het Rekenhof een aantal opmerkingen om het beheer van de overheidsopdrachten nog meer te optimaliseren. Deze opmerkingen hebben voornamelijk betrekking op:

- de opmaak van de opdrachtdocumenten;
- het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking en de mededingingsprocedure met onderhandeling;
- het onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden;
- de aankondiging van gegunde opdracht;
- het stellen van de borgtocht;
- het naleven van de verificatie- en betalingsmodaliteiten;
- de wijzigingen aan de opdracht.

### 3.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof benadrukt het belang van de centrale aankoopdienst waarop systematisch een beroep wordt gedaan en het gebruik van een geïnformatiseerd systeem om het verloop van de aankoopprocedures te inventariseren en op te volgen. Het beveelt wel aan de verplichte uitsluitingsgrond in het kader van de strafrechtelijke veroordelingen beter te controleren, de uitvoering van de opdrachten op te volgen en volledige dossiers te bewaren. Voorts beschouwt het Rekenhof de verschillende maatregelen van de FOD Economie om fraude en corruptie bij de uitvoering van overheidsopdrachten te voorkomen als een goede praktijk.

De tabel hierna bevat de voornaamste aanbevelingen in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek van de overheidsopdrachtendossiers.

**Tabel 2 – Aanbevelingen overheidsopdrachtendossiers FOD Economie**

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen
Opmaak van de opdrachtdocumenten	Het bestek zorgvuldig opmaken en grondig nalezen op tekortkomingen en afwijkingen van de algemene uitvoeringsregels, voordat het wordt verzonden Haalbare uitvoeringstermijnen opnemen
Gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking en de mededingingsprocedure met onderhandeling	De onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking en de mededingingsprocedure met onderhandeling alleen gebruiken om overheidsopdrachten te plaatsen in de bij wet bepaalde specifieke gevallen, en het gebruik ervan voldoende materieel motiveren
Onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden	De uitsluitingsgronden ten laatste vóór de gunning van de opdracht systematisch en exhaustief onderzoeken aan de hand van de beschikbare attesten, en deze documenten in het dossier bewaren
Aankondiging van gegunde opdracht	Een aankondiging van gegunde opdracht publiceren telkens wanneer dit verplicht is
Borgtocht	De regels voor de (tijdige) storting en de opvolging van de borgtocht nauwgezet toepassen
Laattijdige verificatie en betaling	Er op toezien dat de geldende verificatie- en betalingstermijnen worden nageleefd om te vermijden dat verwijlinteressen en invorderingskosten moeten worden betaald
Wijzigingen aan de opdracht	Ervoor zorgen dat overheidsopdrachten maar kunnen worden gewijzigd zonder nieuwe plaatsingsprocedure in de gevallen opgenomen in de overheidsopdrachtenregelgeving, en dit voldoende materieel en formeel motiveren

Bron: Rekenhof

## 4 Antwoorden van de administratie en de minister

De voorzitter van het directiecomité van de FOD Economie liet in een brief van 4 oktober 2023 weten dat ze instemde met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Ze acht de bevindingen uit het ontwerpverslag van grote waarde voor de FOD Economie en benadrukte dat haar teams zullen waken over de toepassing van de aanbevelingen. De minister van Economie heeft niet geantwoord.

# Federale Politie

## 1 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof onderzocht in de loop van 2022 een selectie van overheidsopdrachten die de Federale Politie in 2021 vastgelegde. Het ging daarbij na of de Federale Politie zijn overheidsopdrachten rechtmatig plaatst en uitvoert conform de regelgeving en analyseerde ook de organisatie en interne beheersing van het aankoopproces.

Het selecteerde 35 dossiers, voor een totaalbedrag van afgerond 45,7 miljoen euro inclusief btw, uit 520 kredietvastleggingen voor werken, leveringen en diensten voor een totaalbedrag van 225,8 miljoen euro inclusief btw. De 35 dossiers omvatten vooral (IT-)leveringen (31,7 miljoen euro inclusief btw), IT-consultancy (9,7 miljoen euro inclusief btw) en opdrachten voor onderhoudsdiensten, personeelszaken, telefonie, logistieke ondersteuning en kleine werken (4,3 miljoen euro inclusief btw).

Het rechtmatigheidsonderzoek gebeurde aan de hand van de beschikbaar gestelde dossierstukken en de antwoorden van de Federale Politie op de bijkomende vragen van het Rekenhof.

In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof op 22 maart 2023 een gedetailleerd ontwerpverslag voor aan de Commissaris-Generaal van de Federale Politie en op 25 mei 2023 aan de minister van Binnenlandse Zaken. Dit artikel is een beknopte samenvatting van dat ontwerpverslag met de voornaamste vaststellingen, conclusies en aanbevelingen, en houdt rekening met het antwoord van de Commissaris-Generaal van de Federale Politie en de minister van Binnenlandse Zaken.

## 2 Vaststellingen

### 2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces

#### 2.1.1 Organisatie

De Federale Politie beschikt over een organisatiestructuur die bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten, met de dienst *Procurement* van de Directie van Financiën als centrale aankoopdienst, die ook vaak optreedt als aankoopcentrale voor de Lokale Politie.

Jaarlijks worden alle behoeften van de Federale Politie voor de volgende vijf jaar opgelijst. Een begeleidingscomité beslist welke behoeften worden behouden, welke prioriteit ze krijgen en zorgt ervoor dat ze in lijn zijn met de strategie van de Federale Politie. Na een toetsing aan de beschikbare meerjarige middelen, wordt finaal een jaarlijks aankoopplan opgesteld met een lijst van te realiseren overheidsopdrachten.

De materieelbeheerders stellen de materieelaanvragen en technische specificaties op, die gevalideerd worden door de bevoegde Directie-Generaal. De dienst *Procurement* controleert deze materieelaanvragen en gaat in overleg met de aanvrager na of de opdrachtdocumenten in overeenstemming zijn met de behoefte.

### 2.1.2 Opvolging

Met de intern ontwikkelde opvolgingstool *I-monitoring* kunnen de leidende ambtenaren van de Federale Politie het aankoopplan en de status van elk aankoopdossier opvolgen. Ook zijn er regelmatig overlegmomenten over de realisatiegraad van de aankoopdossiers.

De dienst *Procurement* beheert de individuele aankoopdossiers en volgt ze op met het geïnformateerde systeem *NEW SIM*.

De ordonnateurs garanderen de volledigheid en de beschikbaarheid van de aankoopdossiers door de originele dossiers op papier en/of digitaal te bewaren.

### 2.1.3 Toezicht

De juridische cel van de dienst *Procurement* geeft een advies bij de aanvraag tot voorafgaand akkoord, bij de gunning en bij uitvoeringsproblemen die een essentiële wijziging aanbrengen aan de overeenkomst.

De Federale Politie treft diverse maatregelen om het risico op belangenvermenging, onverenigbaarheden, fraude en corruptie te beperken. Zo streeft ze naar een functiescheiding tijdens zowel de plaatsing als de uitvoering van de opdrachten, maakt ze gebruik van standaard opdrachtdocumenten, is er een deontologische code, organiseert ze opleidingen over deontologie en integriteit, legt ze haar evaluatiemethodologie voor aan de Inspectie van Financiën ter goedkeuring en organiseert ze een jaarlijkse *a posteriori* analyse van de opdrachten van beperkte waarde.

## 2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten

De voornaamste vaststellingen van het rechtmatigheidsonderzoek komen hierna aan bod, onderverdeeld volgens de fases van de overheidsopdrachtenprocedure:

- voorbereiding van de opdracht;
- plaatsing van de opdracht;
- informatieverplichtingen;
- uitvoering van de opdracht.

### 2.2.1 Voorbereiding van de opdracht

#### *Zorgvuldige voorbereiding*

Het Rekenhof stelt vast dat de Federale Politie haar overheidsopdrachten over het algemeen goed heeft voorbereid, maar wijst in één dossier op het belang van een realistische raming. In dat dossier bleek het bedrag van de finale offerte te hoog voor de beoogde procedure en overschreed dit het maximumbedrag van het bestek. Daarop besloot de Federale Politie de hoeveelheden en de looptijd van de dienstenopdracht te verminderen en aan te passen aan de procedure. Dit wees erop dat de initiële raming niet juist was ingeschat.

### 2.2.2 Plaatsing van de opdracht

#### *Uitsluitingsgronden*

Een opdracht kan slechts worden gegund aan de inschrijver die de economisch meest voordelige offerte heeft ingediend, voor zover deze inschrijver de toegang tot de opdracht niet wordt ontzegd op grond van de uitsluitingsgronden. Zo moet de aanbestedende overheid een kandidaat of inschrijver uitsluiten als hij veroordeeld is voor welbepaalde misdrijven, of wanneer hij niet voldoet aan zijn verplichtingen tot betaling van zijn fiscale schulden of socialezekerheidsbijdragen.

Bij drie van de 35 onderzochte dossiers kon de Federale Politie niet aantonen dat de opdrachtnemer voorafgaand aan de gunning alle vereiste uittreksels uit het strafregister had voorgelegd.

#### *Onderzoek van de kwalitatieve selectiecriteria*

Bij de kwalitatieve selectie onderzoekt de aanbestedende overheid of een kandidaat of inschrijver beschikt over de juridische en financiële middelen alsook de technische en beroepsbekwaamheden om de opdracht uit te voeren. De aankondiging van de opdracht of desgevallend de opdrachtdocumenten vermelden de criteria die voor deze kwalitatieve selectie zullen worden gebruikt, alsook de aanvaardbare bewijsmiddelen.

In één dossier kon de Federale Politie niet aantonen dat de opdrachtnemer voldeed aan de kwalitatieve selectiecriteria, omdat het enkel de gemotiveerde selectiebeslissing bevatte en niet de onderliggende verantwoordingsstukken.

### 2.2.3 Informatieverplichting

#### *Aankondiging van gegunde opdracht*

Na de gunningsbeslissing heeft de aanbestedende overheid een aantal informatieverplichtingen, waaronder bv. de publicatie van een aankondiging van gegunde opdracht.

In twee dossiers liet de Federale Politie na een aankondiging van gegunde opdracht te publiceren. In drie dossiers publiceerde ze de aankondiging van gegunde opdracht naar aanleiding van het onderzoek door het Rekenhof, en dus (ruim) te laat.

### 2.2.4 Uitvoering van de opdracht

#### *Borgstelling*

Om te beschikken over een financiële garantie voor de volledige en goede uitvoering van de opdracht door de opdrachtnemer, moet de aanbesteder een borgtocht eisen in de gevallen opgenomen in de opdrachtdocumenten of de regelgeving, en vervolgens nauwgezet opvolgen of de borgtocht (tijdig) wordt gestort.

In twee onderzochte dossiers kon het bewijs van borgstelling niet worden voorgelegd, in twee dossiers werd de borgtocht laattijdig gesteld.

### Oplevering van de opdracht

Met de oplevering van de opdracht stelt de aanbestedende overheid vast dat de geheel of gedeeltelijk uitgevoerde werken, leveringen of diensten overeenstemmen met de regels van goed vakmanschap, evenals met de bepalingen en de voorwaarden van de opdracht.

In één dossier verzuumde de Federale Politie om voor twee facturen opleveringsdocumenten op te maken, hoewel de opdrachtdocumenten expliciet bepaalden dat van elke oplevering een procesverbaal wordt opgemaakt.

### Verificatie en betaling van de facturen

Aan de hand van een selectie van 224 facturen die beschikbaar waren in de toepassing SAP/Fedcom onderzocht het Rekenhof of de Federale Politie voor alle 35 opdrachten de verificatie- en betalingsverplichtingen naleefde en of het gefactureerde bedrag overeenstemde met de geplaatste overheidsopdracht. Het totaalbedrag van deze onderzochte facturen bedroeg 16.343.759,18 euro inclusief btw.

Bij zestien van de 224 onderzochte facturen, die alle betrekking hadden op eenzelfde dossier, factureerde de opdrachtnemer diensten die niet waren opgenomen in de oorspronkelijke offerte of in prijsherzieningsdocumenten, of aan een hogere eenheidsprijs dan vermeld in de prijsherzieningsdocumenten. Bij acht facturen werden de verificatie- en/of betalingstermijnen niet strikt nageleefd.

## 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Conclusies

Het Rekenhof stelt vast dat de Federale Politie de meeste maatregelen om een degelijke interne beheersing van het aankoopproces te garanderen voldoende heeft uitgewerkt en dat haar organisatiestructuur bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten. Het bestaan van een dienst *Procurement* draagt hiertoe bij.

Uit het onderzoek van de geselecteerde dossiers blijkt dat de Federale Politie de overheidsopdrachtenregelgeving goed beheerst en zo correct mogelijk probeert na te leven. Niettemin formuleert het Rekenhof een aantal opmerkingen om het beheer van de overheidsopdrachten te optimaliseren. Deze opmerkingen hebben voornamelijk betrekking op:

- de zorgvuldige voorbereiding;
- het onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden;
- het onderzoek van de kwalitatieve selectiecriteria;
- de aankondiging van gegunde opdracht;
- het stellen van de borgtocht;
- de oplevering van de opdracht;
- het naleven van de verificatie- en betalingsmodaliteiten.

### 3.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof beschouwt het bestaan van een centrale dienst *Procurement* waarop systematisch een beroep wordt gedaan, de opmaak van een jaarlijks aankoopplan met een lijst van te realiseren overheidsopdrachten en het gebruik van specifieke opvolgingstools voor de aankoopprocedures

als goede praktijken. Het beveelt wel aan de uitvoering van de opdrachten beter op te volgen en te zorgen voor volledige dossiers, inclusief de documenten over de uitsluitingsgronden inzake strafrechtelijke veroordelingen en de aankondigingen van gegunde opdracht. Voorts onderschrijft het Rekenhof de maatregelen van de Federale Politie om fraude en corruptie bij de uitvoering van overheidsopdrachten te voorkomen.

De tabel hierna bevat de voornaamste aanbevelingen in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek en een samenvatting van het antwoord van de Federale Politie op deze aanbevelingen.

**Tabel 3 – Aanbevelingen voor de Federale Politie**

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen	Antwoord Federale Politie
Vorbereiding	Het bedrag van de opdracht steeds zo realistisch mogelijk ramen	De beslissing tot aanpassing van de looptijd en het bedrag van dit dossier was gesteund op operationele noden. Het belang van de correctheid van de raming van de opdracht zal worden benadrukt in de documentatie, handleiding en opleiding voor de leidend ambtenaren en zal nogmaals herhaald worden als aandachtspunt voor de aankopers.
Onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden	De documenten die het onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden staven zorgvuldig bewaren	Tijdens de COVID-19-periode werden er enorme stappen gezet in het kader van de digitalisering. Sindsdien worden de overheidsopdrachtendossiers enkel digitaal bewaard. In de interne instructies werden bepalingen opgenomen om goed gestructureerde, digitale en volledige aankoopdossiers te bewaren.
Onderzoek van de kwalitatieve selectiecriteria	De documenten met betrekking tot de kwalitatieve selectie in het dossier bewaren	Idem vorige aanbeveling.
Aankondiging van gegunde opdracht	Steeds tijdig een aankondiging van de gegunde opdracht publiceren wanneer dit verplicht is	Er ontbraken inderdaad een aantal publicaties, te wijten aan menselijke vergetelheden en het ontbreken van duidelijke instructies. De opvolgingstool <i>I-monitoring</i> zal worden aangepast om in de toekomst de informatieverplichtingen te kunnen opvolgen en de voorschriften m.b.t. de publicatie worden in herinnering gebracht.
Borgtocht	De storting van de borgtochten nauwgezet opvolgen	Ook op dit vlak zal de opvolgingstool <i>I-monitoring</i> worden aangepast en zullen de voorschriften in herinnering worden gebracht.

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen	Antwoord Federale Politie
Oplevering van de opdracht	Steeds een proces-verbaal van oplevering opmaken wanneer vereist	Het belang van dit punt zal nogmaals worden benadrukt in de documentatie, handleiding en opleiding voor de leidend ambtenaren.
Nazicht van een selectie van facturen	Strikter waken over de naleving van de geldende verificatie- en betalingstermijnen, om het betalen van verwijlinteressen en invorderingskosten te vermijden; de overeenstemming tussen de facturen en de contractuele documenten systematisch verifiëren	Er wordt contact opgenomen met de FOD BOSA om deze termijnen in Fedcom beter te kunnen opvolgen en verwijlinteressen te vermijden. Door de huidige onduidelijkheid worden verwijlinteressen immers niet van rechtswege betaald, zoals voorgeschreven.

Bron: Rekenhof

#### 4 Antwoorden van de administratie en de minister

De Commissaris-Generaal van de Federale Politie stemde in een brief van 13 april 2023 grotendeels in met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof, maar plaatste ook opmerkingen en kanttekeningen bij enkele vaststellingen die vervolgens konden worden verduidelijkt. De minister van Binnenlandse Zaken onderschreef in haar brief van op 14 juli 2023 het standpunt van de Federale Politie en verzocht de Federale Politie de aanbevelingen van het Rekenhof nauwgezet op te volgen.



# Studiecentrum voor Kernenergie

## 1 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof onderzocht in de loop van 2023 een selectie van overheidsopdrachten die het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK CEN) in 2022 plaatste. Het ging daarbij na of het SCK CEN zijn overheidsopdrachten rechtmatig plaatst en uitvoert conform de geldende regelgeving en analyseerde ook de organisatie en interne beheersing van het aankoopproces.

Het Rekenhof selecteerde 40 dossiers (voor een totaalbedrag van afgerond 108,9 miljoen euro excl. btw) uit 462 *purchase orders* groter dan 20.000 euro excl. btw die in 2022 werden geplaatst voor een totaalbedrag van afgerond 175,2 miljoen euro excl. btw.

Het rechtmatigheidsonderzoek gebeurde op basis van de beschikbaar gestelde dossierstukken en de antwoorden van het SCK CEN op de bijkomende vragen van het Rekenhof.

In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof op 20 december 2023 een gedetailleerd ontwerpverslag voor aan de directeur-generaal van het SCK CEN en op 28 februari 2024 aan de minister van Economie en de minister van Energie. Dit artikel is een beknopte samenvatting van dat ontwerpverslag, met de voornaamste vaststellingen, conclusies en aanbevelingen, en houdt rekening met het antwoord van de directeur-generaal van het SCK CEN en het gezamenlijke antwoord van de minister van Economie en de minister van Energie.

## 2 Vaststellingen

### 2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces

#### 2.1.1 Organisatie

De organisatiestructuur van het SCK CEN draagt bij tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten, met een aankoopdienst die instaat voor de organisatie van het aankoopproces. Deze aankoopdienst behandelt alle aankopen boven de 30.000 euro excl. btw. De interne klant is betrokken bij de opmaak van de technische specificaties.

Het SCK CEN beschikt naast de aankoopdienst niet over een cel 'Overheidsopdrachten' die inhoudelijke ondersteuning en finaal advies of goedkeuring verleent over de gunningsprocedure. De aankoopdienst neemt deze taak op zich, maar bij complexe dossiers kan hij een beroep doen op de juridische dienst.

De aankoopplanning zit vervat in het budget en de meerjarenramingen. De aankoopprocedures zijn geformaliseerd en de goedkeuringsflow is vastgelegd in de toepassing SAP en in een documentmanagementsysteem. Modeldocumenten zijn beschikbaar in een gespecialiseerd softwarepakket voor overheidsopdrachten.

### 2.1.2 Opvolging

Het SCK CEN beschikt over een geïnformatiseerd systeem om het verloop van de aankoopprocedures te inventariseren en op te volgen. De aankoopdossiers zijn digitaal gearchiveerd. Voor elke aankoop wordt in de toepassing SAP een *purchase requisition* aangemaakt die de budgetverantwoordelijke moet goedkeuren.

De risico's van de aankoopcyclus worden continu opgevolgd en op verschillende momenten worden risicoanalyses uitgevoerd. De aankoopdienst gaat na of er aankopen zijn gebeurd zonder overheidsopdracht en besteedt daarbij ook aandacht aan de mogelijk onrechtmatige splitsing van opdrachten.

### 2.1.3 Toezicht

Het SCK CEN beschikt over een dienst Interne Audit en de aankoopprocedure wordt jaarlijks geanalyseerd door de bedrijfsrevisor. Voorts nemen twee regeringscommissarissen deel aan het financieel comité en de raad van bestuur. De grote aankoopdossiers (hoger dan 2,5 miljoen euro) worden voorgelegd aan het financieel comité ter voorbereiding van de goedkeuring door de raad van bestuur.

Het SCK CEN treft maatregelen om belangenvermenging, onverenigbaarheden en praktijken van fraude en corruptie bij de gunning en uitvoering van overheidsopdrachten tegen te gaan. Zo zijn de functiescheiding en het vier-ogenprincipe geïntegreerd in het aankoopproces, waarbij meerdere personen een aankoop opvolgen en goedkeuren. De statuten van het SCK CEN, het algemeen bestuursreglement en het charter van de bestuurder van het SCK CEN bevatten deontologische regels alsook een belangenconflictenregeling.

## 2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten

De voornaamste vaststellingen van het rechtmatigheidsonderzoek komen hierna aan bod, onderverdeeld volgens de fases van de overheidsopdrachtenprocedure:

- plaatsing van de opdracht;
- informatieverplichtingen;
- uitvoering van de opdracht.

### 2.2.1 Plaatsing van de opdracht

*Gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking of van de mededingingsprocedure met onderhandeling*

De onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking en de mededingingsprocedure met onderhandeling zijn uitzonderingsprocedures die slechts kunnen worden gebruikt als aan bepaalde specifieke voorwaarden in de regelgeving is voldaan. Het is aan de aanbestedende overheid om aan te tonen dat ze zich in één van de toepassingsgevallen van deze uitzonderingsprocedures bevindt.

Het gebruik van de uitzonderingsprocedures werd in vijf dossiers onvoldoende materieel gemotiveerd. Het SCK CEN toonde niet concreet aan welke feitelijke motieven het aanwenden van deze procedures rechtvaardigden of mogelijk maakten.

### *Uitsluitingsgronden*

Een opdracht kan slechts gegund worden aan de inschrijver die de economisch meest voordelige offerte heeft ingediend voor zover deze inschrijver de toegang tot de opdracht niet wordt ontzegd op grond van de uitsluitingsgronden. Zo moet een aanbestedende overheid een kandidaat of inschrijver uitsluiten als hij veroordeeld is voor welbepaalde misdrijven, of wanneer hij niet voldoet aan zijn verplichtingen tot betaling van zijn fiscale schulden of socialezekerheidsbijdragen.

Bij zestien van de 40 onderzochte dossiers kon het SCK CEN niet aantonen dat de betrokken opdrachtnemer voorafgaand aan de gunning alle vereiste uittreksels uit het strafregister had voorgelegd. Bij acht van deze dossiers ontbraken bovendien ook de noodzakelijke attesten om aan te tonen dat de opdrachtnemer geen fiscale of sociale schulden heeft.

### *Onderzoek van de kwalitatieve selectiecriteria*

Bij de kwalitatieve selectie onderzoekt de aanbestedende overheid of een kandidaat of inschrijver over de juridische en financiële middelen alsook de technische en beroepsbekwaamheden beschikt om de opdracht uit te voeren. De aankondiging van de opdracht of desgevallend de opdrachtdocumenten vermelden de criteria die voor deze kwalitatieve selectie zullen worden gebruikt, alsook de aanvaardbare bewijsmiddelen.

In vier dossiers kon het SCK CEN geen bewijsmiddelen voorleggen die aantonen dat de gekozen firma voldeed aan de kwalitatieve selectiecriteria.

### *Motivering van de gunningsbeslissing*

De motiveringsplicht omvat zowel een materiële als een formele motiveringsplicht, wat inhoudt dat er rechtsgeldige motieven moeten zijn voor de genomen beslissing en dat deze moeten worden bekendgemaakt in een beslissing. Daartoe moet een aanbesteder een gemotiveerde beslissing opmaken wanneer hij een opdracht gunt waarin het onder andere de kenmerken en relatieve voordelen van de gekozen offerte opneemt.

In één dossier liet het SCK CEN na een gemotiveerde beslissing op te maken.

#### 2.2.2 Informatieverplichting

Na het nemen van de gunningsbeslissing heeft de aanbestedende overheid een aantal informatieverplichtingen, waaronder het inlichten van de gekozen en niet-gekozen inschrijvers en, in voorkomend geval, de publicatie van een aankondiging van gegunde opdracht.

### *Notificatie aan de inschrijver*

In drie dossiers voldeed het SCK CEN niet aan de informatieverplichtingen of kon het dit niet aantonen. In deze dossiers werden ofwel de niet-gekozen firma's niet geïnformeerd, ofwel konden de kennisgevingen aan de weerhouden en de niet-weerhouden inschrijvers niet worden teruggevonden.

### *Aankondiging van gegunde opdracht*

In vier dossiers liet het SCK CEN na een aankondiging van gegunde opdracht te publiceren. In één dossier bevatte de aankondiging van gegunde opdracht foutieve informatie.

### 2.2.3 Uitvoering van de opdracht

#### *Borgstelling*

Om te beschikken over een financiële garantie voor de volledige en goede uitvoering van de opdracht door de opdrachtnemer, moet de aanbesteder een borgtocht eisen in de gevallen bepaald in de opdrachtdocumenten of de regelgeving, en vervolgens nauwgezet opvolgen of de borgtocht tijdig wordt gestort.

In één dossier kon het SCK CEN het vereiste bewijs van borgstelling niet voorleggen.

#### *Verificatie en betaling van de facturen*

Aan de hand van een selectie van 85 facturen onderzocht het Rekenhof of het SCK CEN voor alle 40 overheidsopdrachten de verificatie- en betalingsverplichtingen naleefde en of het gefactureerde bedrag overeenstemde met de geplaatste overheidsopdracht. Het totaalbedrag van deze onderzochte facturen bedroeg 8.385.285,04 euro excl. btw.

Van twee facturen kon het Rekenhof de juistheid van de gefactureerde bedragen niet nagaan, omdat het SCK CEN het offerteformulier of de bijkomende offerte niet kon voorleggen. Bij negen facturen (10,59 %) voor een totaalbedrag van 1.079.506,46 euro excl. btw leefde het SCK CEN de betalingstermijnen niet strikt na.

#### *Uitvoeringstermijn van de opdracht*

In één dossier werden de werken te laat uitgevoerd en kon het SCK CEN niet bevestigen dat het eventuele vertragsboetes had opgelegd of kwijtgescholden.

## 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Conclusies

Het Rekenhof stelt vast dat het SCK CEN de meeste maatregelen om een degelijke interne beheersing van het aankoopproces te garanderen voldoende heeft uitgewerkt en zijn organisatiestructuur bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten. De aanwezigheid van een aankoopdienst die alle aankopen boven de 30.000 euro excl. btw behandelt, draagt hiertoe bij.

Uit het onderzoek van de geselecteerde dossiers blijkt dat het SCK CEN de overheidsopdrachtenregelgeving goed beheerst en zo correct mogelijk probeert na te leven. Niettemin formuleert het Rekenhof een aantal opmerkingen om het beheer van de overheidsopdrachten te optimaliseren. Deze opmerkingen hebben voornamelijk betrekking op:

- de motivering van het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking of de mededingingsprocedure met onderhandeling;
- het onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden;
- het onderzoek van de kwalitatieve selectiecriteria;
- de motivering van de gunningsbeslissing;
- de notificatie aan de inschrijver;
- de aankondiging van gegunde opdracht;
- het stellen van de borgtocht;
- het naleven van de betalingsmodaliteiten;

- het naleven van de uitvoeringstermijn en het opleggen van vertragingsboetes.

### 3.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof benadrukt het belang van een aankoopdienst en beschouwt het feit dat daarop systematisch een beroep wordt gedaan, het gebruik van een aankoopplanning in het budget en de meerjarenramingen alsook de maatregelen om fraude en corruptie bij de uitvoering van overheidsopdrachten te voorkomen, als goede praktijken. Het beveelt wel aan het gebruik van de uitzonderingsprocedures voldoende materieel te motiveren, de verplichte uitsluitingsgronden beter te controleren, de informatieverplichtingen beter na te leven en vollediger dossiers bij te houden.

De tabel hierna bevat de voornaamste aanbevelingen in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek en vat het antwoord van het SCK CEN op deze aanbevelingen samen.

Tabel 4 – Aanbevelingen voor het SCK CEN

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen	Antwoord SCK CEN
Motivering van het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking of van de mededingingsprocedure met onderhandeling	Overheidsopdrachten slechts plaatsen aan de hand van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking of een mededingingsprocedure met onderhandeling in de gevallen die specifieke bij wet zijn vastgelegd, en het gebruik ervan grondig motiveren	Het SCK CEN neemt akte van de geformuleerde aanbevelingen en zal hiermee rekening houden bij toekomstige dossiers.
Onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden	Voorafgaand aan de gunning van de overheidsopdracht de uitsluitingsgronden systematisch en exhaustief onderzoeken aan de hand van de beschikbare attesten, en deze attesten zorgvuldig in het dossier bewaren	
Onderzoek van de kwalitatieve selectiecriteria	Steeds nagaan of de kandidaten of inschrijvers voldoen aan de kwalitatieve selectiecriteria, en de documenten die dit aantonen zorgvuldig bijhouden in het administratieve dossier	
Motivering van de gunningsbeslissing	Steeds een gemotiveerde beslissing opmaken	
Notificatie aan de inschrijver	Zowel de gekozen als niet-gekozen inschrijvers informeren na het nemen van de gemotiveerde beslissing	
Aankondiging van gegunde opdracht	Een aankondiging van gegunde opdracht publiceren wanneer dit verplicht is	
Borgtocht	De storting van de borgtochten nauwgezet opvolgen	

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen	Antwoord SCK CEN
Verificatie en betaling van de facturen	Waken over de naleving van de geldende betalingstermijnen, om verwijlintersten en invorderingskosten te vermijden Ervoor zorgen dat de juistheid van de gefactureerde bedragen steeds kan worden nagegaan	Het SCK CEN beheert zijn financiële middelen zoals een goede huisvader en " <i>past alleen verwijlintersten en kosten toe op vraag van de leverancier</i> ".
Uitvoeringstermijn van de opdracht en vertragingsboetes	Strikt waken over de naleving van de contractuele uitvoeringstermijn en zo nodig vertragingsboetes toepassen	Het SCK CEN is van mening dat de toepassing van vertragingsboetes situatie per situatie moet worden bekeken en dat de baten en risico's goed moeten worden afgewogen met het oog op het globale eindresultaat van een project. Er wordt dan ook steeds met zorg nagegaan of dit moet worden toegepast.

Bron: Rekenhof

#### 4 Antwoorden van de administratie en de minister

Het SCK CEN nam in zijn brief van 29 januari 2024 akte van bijna alle aanbevelingen van het Rekenhof en gaf aan er rekening mee te zullen houden bij toekomstige dossiers. Het plaatste wel kanttekeningen bij de aanbevelingen over het opleggen van vertragingsboetes en het betalen van verwijlintersten. De minister van Economie antwoordde in zijn brief van 4 maart 2024 dat, in overleg met de minister van Energie, aan de bevoegde regeringscommissarissen wordt gevraagd de maatregelen van het SCK CEN op te volgen.

# FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg

## 1 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof onderzocht eind 2023 en begin 2024 een selectie van overheidsopdrachten die de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (hierna: FOD WASO) in de periode 2020-2023 had geplaatst. Het ging daarbij na of de FOD zijn overheidsopdrachten rechtmatig plaatst en uitvoert conform de geldende regelgeving, en analyseerde ook de organisatie en interne beheersing van het aankoopproces.

Het selecteerde twintig dossiers, voor in totaal 4,3 miljoen euro excl. btw, uit een overzichtslijst van overheidsopdrachten van meer dan 30.000 euro excl. btw geplaatst in 2020-2023. Het hield daarbij rekening met het voorwerp, het bedrag en de gunningswijze van de opdrachten om voldoende materialiteit en diversiteit te garanderen in de onderzochte opdrachten en gunningsprocedures.

Daarnaast controleerde het Rekenhof ook een selectie van 100 vereffeningen uit dezelfde periode, voor in totaal 3,5 miljoen euro excl. btw. Hierbij ging het na of de FOD WASO een overheidsopdracht plaatste wanneer het ging om een uitgave die aan de overheidsopdrachtenwetgeving is onderworpen. Bij opdrachten van beperkte waarde onderzocht het ook of ze in mededinging werden gesteld.

Het rechtmatigheidsonderzoek werd verricht aan de hand van de beschikbaar gestelde dossierstukken en de antwoorden van de FOD WASO op de bijkomende vragen van het Rekenhof.

In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof op 28 februari 2024 een gedetailleerd ontwerpverslag voor aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD WASO en aan de minister van Werk. Dit artikel is een beknopte samenvatting van dat ontwerpverslag met de voornaamste vaststellingen, conclusies en aanbevelingen, en houdt rekening met de antwoorden van de voorzitter van het directiecomité en van de minister.

## 2 Vaststellingen

### 2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces

#### 2.1.1 Organisatie

Het beheer van de aankopen en de overheidsopdrachten, met uitzondering van de IT-uitgaven, gebeurt door de Cel Overheidsopdrachten van de Afdeling van het Budget, de Beheerscontrole en de Aankopen binnen de Algemene Directie Ondersteunende Diensten.

De FOD WASO maakt een jaarlijkse projectplanning op die onder meer een omschrijving van de behoeftes en een raming van de nodige budgetten bevat. Op basis van deze projectplanning maakt de Cel Overheidsopdrachten vervolgens een planning op met alle behoeftes vanaf 30.000 euro excl. btw waarvoor een overheidsopdracht moet geplaatst worden.

De overheidsopdrachten vanaf 30.000 euro excl. btw zijn gecentraliseerd bij deze Cel Overheidsopdrachten en worden uitsluitend door haar gegund. De gunning van opdrachten onder de 30.000 euro excl. btw is gedecentraliseerd naar de algemene directies. Voor bepaalde specifieke uitgaven worden de opdrachten van beperkte waarde toch gecentraliseerd, maar zijn ze gedelegeerd aan andere diensten dan de Cel Overheidsopdrachten, zoals bijvoorbeeld IT-uitgaven, logistiek, gebouwenbeheer en communicatie.

De Cel Overheidsopdrachten ondersteunt de algemene directies bij hun aankopen. Ze stelt de aankoopprocedures op en organiseert opleidingen voor de algemene directies en informeert hen over de gunning van hun overheidsopdrachten onder de 30.000 euro excl. btw of over het gebruik van overheidsopdrachten en raamovereenkomsten. De Cel Overheidsopdrachten keurt ook bestellingen goed die zijn geplaatst door de Afdeling van de Informatie- en Communicatietechnologieën vanaf 30.000 euro excl. btw, als deze onderworpen zijn aan het advies van de Inspectie van Financiën.

### 2.1.2 Opvolging

Het aankoopproces is geformaliseerd en de FOD beschikt over omstandige beschrijvingen van de aankoopprocedures (handleiding, *Business Process Reengineering*-schema (BPR) ...).

Voor het beheer van de dossiers en de gegevens over overheidsopdrachten gebruikt de FOD WASO de *sharepoint* Alfresco en de toepassing Fedcom. De Cel Overheidsopdrachten houdt een bestand bij met alle overheidsopdrachten die ze plaatst en gunt. Ook worden alle aankopen in Fedcom vastgelegd en kan hiervan een lijst worden aangemaakt.

### 2.1.3 Controle

De Cel Opmaak en Uitvoering van de Begroting controleert bij alle aankopen onder de 30.000 euro excl. btw of de toepasselijke (interne) procedures werden nageleefd. Voor de overige aankopen garandeert de Cel Overheidsopdrachten de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving en de interne procedures van de FOD, onder andere door de opmaak en het gebruik van modeldocumenten. Bij de budgettaire vastleggingen in de toepassing Fedcom door de Cel Opmaak en Uitvoering van de Begroting gaat deze na of een overheidsopdracht werd geplaatst voor de betrokken vastlegging.

## 2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten

De voornaamste vaststellingen van het rechtmatigheidsonderzoek komen hierna aan bod, onderverdeeld volgens de fases van de overheidsopdrachtenprocedure:

- voorbereiding van de opdracht;
- plaatsing van de opdracht;
- informatieverplichtingen;
- uitvoering van de opdracht.



### 2.2.1 Voorbereiding van de overheidsopdracht

#### *Vermelden van merknamen in de opdrachtdocumenten*

De technische specificaties waaraan een werk, levering of dienst moet beantwoorden, moeten de ondernemers gelijke toegang bieden tot de plaatsingsprocedure en mogen niet leiden tot een ongerechtvaardigde belemmering van de mededinging. De vermelding van een merknaam is daarom slechts uitzonderlijk toegestaan wanneer geen voldoende nauwkeurige en begrijpelijke omschrijving van het voorwerp van de opdracht mogelijk zou zijn, of wanneer dit gerechtvaardigd is door het voorwerp van de opdracht. Als een aanbestedende overheid zich op één van deze uitzonderingen wil beroepen, moet ze de redenen hiervoor opnemen in de opdrachtdocumenten of het administratieve dossier.

In twee dossiers voor de operationele leasing van een dienstvoertuig vermeldde de FOD een merknaam in de technische specificaties, maar uit het administratieve dossier of uit de opdrachtdocumenten bleek niet dat het voorwerp van de opdracht dit rechtvaardigde of dat het onmogelijk was geweest een voldoende nauwkeurige en begrijpelijke omschrijving van het voorwerp van de opdracht te geven. Evenmin werd de vermelding van de merknaam vergezeld van de woorden 'of gelijkwaardig'.

### 2.2.2 Plaatsing van de overheidsopdracht

#### *Duur van de opdracht*

Het mededingingsbeginsel impliceert dat een aanbestedende overheid zich niet voor een te lange tijd kan verbinden aan een bepaalde medecontractant en dat ze regelmatig opnieuw de markt moet raadplegen. De overheidsopdrachtenwetgeving vermeldt een maximale looptijd van vier jaar. Als de specificiteit van een concrete opdracht een langere looptijd vereist, moet dit worden gemotiveerd.

In één dossier werd de duur van de opdracht bepaald op vijf jaar vanaf de dag van de oplevering van de goederen, zonder dat deze langere duur werd gemotiveerd.

#### *Uitsluitingsgronden*

Een overheidsopdracht kan slechts worden gegund aan de inschrijver die de economisch meest voordelige offerte heeft ingediend, voor zover deze inschrijver de toegang tot de opdracht niet wordt ontzegd op grond van de uitsluitingsgronden. Zo moet de aanbestedende overheid een kandidaat of inschrijver uitsluiten als hij veroordeeld is voor welbepaalde misdrijven, of wanneer hij niet voldoet aan zijn verplichtingen tot betaling van zijn fiscale schulden of socialezekerheidsbijdragen.

In één dossier werd het uittreksel uit het strafregister van één bestuurder onderzocht, maar niet dat van de leden van de bestuursorganen, leidinggevende organen of toezichthoudende organen. In alle overige dossiers werden de verplichte uitsluitingsgronden onderzocht en kon het bewijs van dit onderzoek worden voorgelegd.

### 2.2.3 Informatieverplichtingen

#### *Aankondiging van gegunde opdracht*

Na de gunningsbeslissing heeft de aanbestedende overheid een aantal informatieverplichtingen, waaronder de publicatie van een aankondiging van gegunde opdracht.

In één dossier liet de FOD WASO na een aankondiging van gegunde opdracht te publiceren.

### 2.2.4 Uitvoering van de overheidsopdracht

#### *Borgstelling*

Om te beschikken over een financiële garantie voor de volledige en goede uitvoering van de opdracht door de opdrachtnemer, moet de aanbesteder een borgtocht eisen in de gevallen opgenomen in de opdrachtdocumenten of de regelgeving, en vervolgens nauwgezet de tijdige storting ervan opvolgen.

In één van de onderzochte dossiers werd voor twee percelen de vereiste borgtocht niet gesteld, in vier dossiers was de borgstelling laattijdig.

#### *Oplevering, verificatie- en betalingstermijnen*

Het Rekenhof onderzocht voor alle twintig overheidsopdrachten via een selectie van 60 facturen of de FOD WASO de verificatie- en betalingsverplichtingen naleefde en of het gefactureerde bedrag overeenstemde met de geplaatste overheidsopdracht. Het totaalbedrag van deze onderzochte facturen bedroeg 0,7 miljoen euro excl. btw.

Uit deze controle bleek dat de FOD de betalingstermijn slechts bij twee facturen niet naleefde, dat hij één factuur laattijdig verifieerde en in één dossier naliet de formaliteiten voor de oplevering te vervullen.

### 2.2.5 Selectie van 100 vereffeningen

Van een selectie van 100 vereffeningen uit de periode 2020-2023 ging het Rekenhof na of de FOD WASO effectief een overheidsopdracht plaatste voor de betrokken uitgave, wanneer deze aan de overheidsopdrachtenwetgeving was onderworpen. Bij opdrachten van beperkte waarde werd ook onderzocht of er mededinging was. Het totaalbedrag van deze 100 vereffeningen bedroeg 3,5 miljoen euro excl. btw.

Van de 100 onderzochte vereffeningen bleken er 41 betrekking te hebben op verrichtingen uitgesloten van het toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenwetgeving.

Voor één van de overige 59 vereffeningen, voor de leasing van een voertuig, kon de FOD niet aantonen dat hij hiervoor een overheidsopdracht had geplaatst. Bij één vereffening stemde de factuur niet overeen met de offerte en betaalde de FOD 9.792,00 euro excl. btw te veel. Naar aanleiding van het onderzoek van het Rekenhof vroeg de FOD verduidelijking aan de leverancier, waarna deze een creditnota opmaakte voor het teveel aangerekende en betaalde bedrag.

## 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Conclusies

Het Rekenhof stelt vast dat de maatregelen voor een degelijke interne beheersing van het aankoopproces voldoende zijn uitgewerkt en dat de FOD WASO beschikt over een organisatiestructuur die bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten. De aanwezigheid van een cel Overheidsopdrachten draagt hiertoe bij.

De Cel Overheidsopdrachten beheert bijna alle overheidsopdrachten, wat positief is en de kwaliteit van de overheidsopdrachtendossiers verhoogt. Het plannen van de behoeftes vanaf 30.000 euro excl. btw waarvoor een overheidsopdracht moet worden geplaatst, het gebruik van modeldocumenten en het beschikken over omstandige schriftelijke beschrijvingen van de aankoopprocedures zijn goede praktijken. Het Rekenhof stelde bij het rechtmatigheidsonderzoek slechts een zeer beperkt aantal tekortkomingen vast.

Uit het onderzoek van de geselecteerde dossiers blijkt dan ook dat de FOD de overheidsopdrachtwetgeving zeer goed beheerst en zo correct mogelijk probeert na te leven. Niettemin formuleert het Rekenhof een aantal aanbevelingen om het beheer van de overheidsopdrachten te optimaliseren, die voornamelijk betrekking hebben op:

- de vermelding van merknamen in de opdrachtdocumenten;
- de motivering van de duur van de opdracht;
- het onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden;
- de aankondiging van gegunde opdracht;
- de borgtocht;
- de oplevering, verificatie- en betalingstermijnen.

### 3.2 Aanbevelingen

De volgende tabel bevat de voornaamste aanbevelingen in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek en een samenvatting van het antwoord van de FOD WASO op deze aanbevelingen.

Tabel 5 – Aanbevelingen voor de FOD WASO

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen	Antwoord FOD WASO
Vermelden van merknamen in de opdrachtdocumenten	Slechts in de uitzonderlijke gevallen opgenomen in de overheidsopdrachtenwetgeving een merknaam vermelden in de opdrachtdocumenten, en de redenen om zich te kunnen beroepen op één van deze uitzonderingen opnemen in de opdrachtdocumenten	
Duur van de opdracht	Behoorlijk motiveren waarom bepaalde omstandigheden een langere looptijd van de opdracht verantwoorden	Omdat het hier om alleenstaande gevallen gaat, zal de FOD geen specifieke acties ondernemen.
Onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden	Bij opdrachten waarvan de geraamde waarde hoger is dan de drempels voor Europese bekendmaking de verplichte uitsluiting wegens strafrechtelijke veroordelingen ook onderzoeken voor de leden van de bestuursorganen, leidinggevende organen of toezichthoudende organen	
Aankondiging van gegunde opdracht	Altijd een aankondiging van gegunde opdracht publiceren voor de overheidsopdrachten met een geraamde waarde gelijk aan of hoger dan de drempel voor Europese bekendmaking	

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen	Antwoord FOD WASO
<p><b>Borgtocht</b></p>	<p>Een opvolgingsysteem uitwerken waardoor borgtochten tijdig worden gesteld en vrijgegeven</p>	<p><i>Actieplan van de FOD WASO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• een procedure opmaken voor het stellen van borgtochten waarbij wordt voorzien in een herinnering vijftien dagen na de vraag tot borgstelling en een telefonische herinnering vijf dagen na deze herinnering;</li> <li>• een opvolgingsstelsel voor de borgstellingen opzetten waarbij de Cel Overheidsopdrachten het opvolgingsdocument driemaandelijks zal raadplegen en bij het naderen van de geschatte einddata van de opdrachten spontaan contact zal opnemen met de dienst voor een bevestiging van het einde van de opdracht;</li> <li>• de interne diensten sensibiliseren over het belang van het verwittigen van de Cel Overheidsopdrachten bij het einde van een opdracht;</li> <li>• de aanpak van de FOD wijzigen als de borg niet tijdig is gesteld; de FOD zal de opdrachtnemer verwittigen dat de borg zal worden afgehouden van de verschuldigde bedragen.</li> </ul>
<p><b>Oplevering, verificatie- en betalingstermijnen</b></p>	<p>Ervoor zorgen dat de geldende verificatie- en betalingstermijnen worden nageleefd en dat de opleveringsformaliteiten worden vervuld</p>	<p><i>Actieplan van de FOD WASO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de vastleggingsprocedure aanpassen in de toepassing Fedcom;</li> <li>• de Cel Overheidsopdrachten zal bij de gunning de technische diensten systematisch informeren over de noodzakelijke pv's en de tijdstippen waarop deze moeten opgemaakt worden;</li> <li>• de Cel Overheidsopdrachten zal de ondertekening van het finale pv vragen voor meerjarige overheidsopdrachten;</li> <li>• de FOD nam al verschillende maatregelen om te zorgen dat facturen binnen de termijnen worden betaald, daarom worden geen aanvullende maatregelen genomen.</li> </ul>

#### **4 Antwoorden van de administratie en de minister**

De voorzitter van het directiecomité van de FOD WASO aanvaardde in een brief van 17 maart 2024 de vaststellingen van het Rekenhof en stelde een actieplan op op basis van de aanbevelingen. De minister van Werk wees in een brief van 26 maart 2024 op de positieve vaststellingen van het Rekenhof, maar gaf ook aan dat het van belang was om op korte termijn rekening te houden met zijn aanbevelingen. Hij benadrukte hierbij de intentie van de FOD WASO om hieraan tegemoet te komen door middel van het actieplan.

# Beliris

## 1 Voorwerp van de audit

Binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer staat Beliris in voor bouw-, renovatie- en restauratieprojecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in verschillende domeinen (mobiliteit, sociale woningen, groene ruimtes, cultuur, erfgoed enz.). Het Rekenhof onderzocht in de loop van 2023 een selectie van zijn overheidsopdrachten. Het ging daarbij na of de overheidsopdrachten rechtmatig worden geplaatst en uitgevoerd conform de geldende regelgeving, en analyseerde ook de organisatie en interne beheersing van het aankoopproces.

Het Rekenhof selecteerde 35 bestelbonnen (voor een totaalbedrag van afgerond 87,5 miljoen euro inclusief btw) uit 358 bestelbonnen die sinds 1 januari 2020 werden geplaatst voor een totaalbedrag van afgerond 101,3 miljoen euro inclusief btw. Deze 35 geselecteerde bestelbonnen hadden betrekking op 30 door Beliris geplaatste overheidsopdrachten (voor een totaalbedrag van 106,6 miljoen euro inclusief btw<sup>99</sup>).

Het rechtmatigheidsonderzoek gebeurde aan de hand van de beschikbaar gestelde dossierstukken en de antwoorden van Beliris op de bijkomende vragen van het Rekenhof.

In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof op 3 april 2024 een gedetailleerd ontwerpverslag voor aan de directeur van Beliris, aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer, aan de minister belast met Beliris<sup>100</sup> en aan de minister van Mobiliteit. Dit artikel is een beknopte samenvatting van dat ontwerpverslag, met de voornaamste vaststellingen, conclusies en aanbevelingen, en houdt rekening met het antwoord van de directeur van Beliris.

## 2 Vaststellingen

### 2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces

#### 2.1.1 Organisatie

Beliris is geïntegreerd in de FOD Mobiliteit en Vervoer en heeft als missie de uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 15 september 1993 tussen de federale staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat samenwerkingsakkoord moest leiden tot een reeks initiatieven om de internationale rol van Brussel en de functie van hoofdstad te promoten. Het werd in de loop der jaren aangevuld met bijakten, inmiddels vijftien in totaal.

Door de aard van de initiatieven en projecten, ligt de focus van Beliris op overheidsopdrachten voor werken. Beliris plaatst overheidsopdrachten, financiert als bouwheer de projecten, coördineert de studies en begeleidt de uitvoering van de werken.

<sup>99</sup> Dit totaalbedrag is hoger dan het totaalbedrag van de 35 geselecteerde bestelbonnen, omdat deze bestelbonnen soms slechts een deel van de opdracht (bv. enkel een vast of enkel een voorwaardelijk deel) of slechts een deelbestelling op een raamovereenkomst betreffen.

<sup>100</sup> Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een handicap, Armoedebestrijding en Beliris.

Voor elk project met een aanzienlijke omvang wordt een bouwteam aangesteld dat bestaat uit een projectleider die wordt bijgestaan door een jurist, een financieel beheerder, een werfcontroleur en een communicatieverantwoordelijke. De jurist is hierbij verantwoordelijk voor de opmaak van het administratieve luik van de opdrachtdocumenten. Finaal wordt het dossier nagekeken door de juridische dienst en de budgetdienst. Indien nodig, wordt de juridische dienst betrokken bij problemen in de uitvoeringsfase. Voor opdrachten van beperkte waarde wordt doorgaans geen jurist ingeschakeld maar maakt Beliris gebruik van een beperkt reviewsysteem.

De organisatiestructuur stelt Beliris in staat om op een georganiseerde en doeltreffende manier de verscheidene initiatieven en bijhorende instellingen te ondersteunen. Het aankoopproces is uitermate geformaliseerd. Beliris stelt zijn medewerkers een groot aantal sjablonen, richtlijnen en schema's ter beschikking via SharePoint. Daarnaast werd een duidelijke procesflow opgesteld met een overzicht van de actoren, de tijdslijn, de werkwijze en de benodigde input. Voorts maakt Beliris gebruik van een op maat gemaakte webtoepassing (Delta) om de overheidsopdrachten te beheren en op te volgen.

#### 2.1.2 Opvolging

De leden van een bouwteam ontmoeten tijdens de looptijd van een project een zestal keer de directie van Beliris om aan de hand van een leidraad de voortgang te bespreken en zo nodig bij te sturen. Tijdens de laatste sessie wordt ook de budgettaire balans opgemaakt waarbij de vermoedelijke hoeveelheden en de budgettaire impact van mogelijke contractwijzigingen worden besproken.

Daarnaast heeft Beliris nog een bijkomende set aan monitoringtools om de voortgang van opdrachten op te volgen en te rapporteren aan de stakeholders. Zo rapporteert elk bouwteam om de zes weken aan de directie de stand van zaken op inhoudelijk, budgettair en planningsvlak. Maandelijks rapporteert Beliris over de stand van zaken van de dossiers aan de minister belast met Beliris, de Inspectie van Financiën en de voorzitter van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer. Om de zes weken volgt ook een rapportering aan het coördinatiecomité van Beliris waarin de belangrijkste stakeholders vertegenwoordigd zijn op politiek niveau en op het niveau van de verwante administraties.

#### 2.1.3 Toezicht

Beliris beschikt over een kwaliteitsdienst die per fase van een project de verschillende projectrisico's in kaart brengt. Afhankelijk van de score die een project krijgt toebedeeld is dit traject, RISK genaamd, verplicht of optioneel. Alle verkregen informatie wordt daarna opgenomen in een jaar-rapport, waarna een actieplan wordt opgesteld.

Een aantal stappen werden ondernomen in de strijd tegen belangenvermenging, onverenigbaarheden en praktijken van fraude en corruptie bij de gunning en uitvoering van de overheidsopdrachten. Zo is elke medewerker verplicht een interne opleiding deontologie te volgen, waarna een deontologische verklaring wordt ondertekend. Daarnaast voorziet Beliris in een meldsysteem voor belangenconflicten, evenals in een aangiftesysteem voor relatiegeschenken. Voorts volgt Beliris de potentiële risico's op via maturiteits- en globale risicoanalyses.



De Inspectie van Financiën brengt advies uit conform het koninklijk besluit van 20 mei 2022 betreffende de administratieve-, beheers- en begrotingscontrole, aangevuld met een specifiek protocol van toepassing op Beliris.

## 2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachten

De voornaamste vaststellingen van het rechtmatigheidsonderzoek komen hierna aan bod, onderverdeeld volgens de fases van de overheidsopdrachtenprocedure:

- voorbereiding van de opdracht;
- plaatsing van de opdracht;
- informatieverplichtingen;
- uitvoering van de opdracht.

### 2.2.1 Voorbereiding van de opdracht

#### *Opmaak van de opdrachtdocumenten*

Het zorgvuldig opmaken van de opdrachtdocumenten, en in het bijzonder van het bestek, is onontbeerlijk voor een goed verloop van de opdracht. Het bestek specificiert onder andere de voorwaarden voor de deelname aan een overheidsopdracht, zoals de uitsluitingsgronden. Voorts kan het ook herzieningsclausules bevatten, waardoor de opdracht tijdens de uitvoering kan worden gewijzigd. Deze herzieningsclausules moeten duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig worden opgesteld.

In drie dossiers eiste het bestek niet het juiste bewijsmiddel voor de controle op de verplichte uitsluitingsgrond wegens een strafrechtelijke veroordeling. Er werd van meet af aan een verklaring op eer gevraagd, terwijl dit enkel als bewijsmiddel kan worden aanvaard als er geen uittreksel uit het strafregister of gelijkwaardig document kan worden afgeleverd.

In meerdere dossiers waren de herzieningsclausules onvoldoende duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig geformuleerd.

### 2.2.2 Plaatsing van de opdracht

#### *Uitsluitingsgronden*

Een opdracht mag niet worden gegund aan een inschrijver indien hem de toegang tot de opdracht wordt ontzegd op grond van de verplichte uitsluitingsgronden. Hiertoe onderzoekt de aanbestedende overheid aan de hand van een uittreksel uit het strafregister of de inschrijver al dan niet veroordeeld is voor welbepaalde misdrijven. Deze controle moet voor de opdrachten waarvan de geraamde waarde hoger is dan de drempels voor Europese bekendmaking ook plaatsvinden in hoofde van de leden van de bestuursorganen, leidinggevende organen of toezichthoudende organen. De aanbestedende overheid moet ook nagaan of de inschrijver voldoet aan zijn verplichtingen tot betaling van zijn fiscale schulden en socialezekerheidsbijdragen.

Bij tien van de 30 onderzochte overheidsopdrachten werd geen uittreksel uit het strafregister opgevraagd op naam van de inschrijver en/of van de leden van het bestuurs-, beheers- of toezichtsorgaan. In twee dossiers ging Beliris onvoldoende na wie lid is van het bestuurs-, beheers- of toezichtsorgaan van de inschrijver.

In één dossier werden de bepalingen over de controle op de afwezigheid van fiscale of sociale schulden niet strikt nageleefd.

#### *Naleving van eigen regels*

Een aanbestedende overheid moet gedurende de volledige plaatsingsprocedure het adagium ‘*patere legem quam ipse fecisti*’ naleven. Dit houdt in dat de overheid gebonden is aan de regels die zij zichzelf heeft opgelegd.

Beliris selecteerde in een opdracht een kandidaat waarvan het indieningsrapport niet was ondertekend, niettegenstaande het bestek voorschreef dat het indieningsrapport van de kandidatuur moet ondertekend zijn via een gekwalificeerde elektronische handtekening en dat een kandidaat slechts geselecteerd wordt indien hij de aanvraag tot deelneming op geldige wijze heeft ingediend.

#### *Onderzoek van de regelmatigheid van de offertes*

Via het regelmatigheidsonderzoek gaat de aanbestedende overheid na of de offertes voldoen aan de eisen, voorwaarden en criteria vermeld in de opdrachtdocumenten en of ze de overheidsopdrachtenregelgeving en het arbeids-, sociaal en milieurecht naleven. De niet-naleving van de bepalingen over de ondertekening van de offertes wordt als een substantiële onregelmatigheid beschouwd. Ook het prijs- en kostenonderzoek maakt deel uit van het regelmatigheidsonderzoek en is verplicht voor alle plaatsingsprocedures.

In één opdracht stelde het Rekenhof gebreken vast bij de ondertekening van de offertes. Bij twee opdrachten verliep het prijs- en kostenonderzoek niet correct. Beliris liet na een prijsverantwoording op te vragen, terwijl er sprake was van schijnbaar abnormale eenheid- of totaalprijzen.

### 2.2.3 Informatieverplichting

#### *Wachttermijn*

Bij opdrachten die bepaalde drempels overschrijden moet de aanbestedende overheid een wachttermijn van vijftien dagen naleven vanaf de mededeling van de gemotiveerde beslissing voordat ze overgaat tot de sluiting van de opdracht. Wanneer een opdracht wordt gesloten zonder naleving van deze wachttermijn kan de opdracht onverbindend worden verklaard.

In één dossier werd deze wachttermijn onterecht niet nageleefd.

### 2.2.4 Uitvoering van de opdracht

#### *Borgstelling*

Om te beschikken over een financiële garantie voor de volledige en goede uitvoering van de opdracht door de opdrachtnemer, moet de aanbesteder een borgtocht eisen in de gevallen bepaald in de opdrachtdocumenten of de regelgeving, en vervolgens nauwgezet opvolgen of de borgtocht tijdig wordt gestort.

In drie dossiers werd de borg (ruim) laattijdig gesteld.

### *Verificatie en betaling van de facturen*

Aan de hand van een selectie van 72 facturen onderzocht het Rekenhof of Beliris voor alle 30 overheidsopdrachten de verificatie- en betalingsverplichtingen naleefde. Het totaalbedrag van deze onderzochte facturen bedroeg 11.513.575,03 euro inclusief btw.

Bij dertien facturen verdeeld over tien dossiers leefde Beliris de verificatie en/of de betalingstermijn niet strikt na. Om de betaling van verwijlinteressen en invorderingskosten te vermijden, moet Beliris de geldende termijnen strikt naleven.

### *Verzekeringen*

De opdrachtnemer moet een verzekering afsluiten die zijn aansprakelijkheid voor arbeidsongevallen dekt, alsook zijn burgerlijke aansprakelijkheid. Daarnaast kunnen de opdrachtdocumenten bijkomende verzekeringen opleggen.

Beliris kon in vijf dossiers niet aantonen dat de vereiste verzekeringen werden aangegaan.

## **3 Conclusies en aanbevelingen**

### **3.1 Conclusies**

Het Rekenhof stelt vast dat Beliris beschikt over een organisatiestructuur die bijdraagt tot een doeltreffend en doelmatig beheer van de overheidsopdrachten. De werkwijze voor de plaatsing van de overheidsopdrachten is professioneel en gestructureerd, en Beliris besteedt ook voldoende aandacht aan de opvolging van de uitvoering.

Uit het onderzoek van de geselecteerde dossiers blijkt dat Beliris de overheidsopdrachtenregeling in het algemeen zeer goed beheerst. Toch formuleert het Rekenhof enkele aanbevelingen voor een verdere optimalisatie van zijn werking. Deze hebben voornamelijk betrekking op:

- de opmaak van de opdrachtdocumenten;
- het onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden;
- de naleving van de eigen regels;
- het onderzoek van de regelmatigheid van de offertes;
- de naleving van de wachttermijn;
- de borgtocht;
- de naleving van de verificatie- en betalingsmodaliteiten;
- de verzekeringen.

### **3.2 Aanbevelingen**

Het Rekenhof beveelt Beliris aan rekening te houden met de hierna geformuleerde aandachtspunten, waarbij enkele vaststellingen terugkerend blijken en andere betrekking hebben op uitzonderingssituaties. In het belang van een verdere optimalisatie van de processen wordt Beliris immers geacht de regelgeving als een zorgvuldig aanbestedende overheid na te leven in alle (uitzonderlijke) omstandigheden.

Tabel 6 – Aanbevelingen voor Beliris

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen
Opmaak van de opdrachtdocumenten	Steeds zorgvuldig het bestek opmaken waarbij aandacht wordt besteed aan de bepalingen over de bewijsmiddelen in het kader van de uitsluitingsgronden
	De herzieningsclausules die het toepassingsgebied en de aard van de wijziging beschrijven voldoende duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig opstellen
Onderzoek van de verplichte uitsluitingsgronden	Op de daartoe (wettelijk) vastgelegde momenten nagaan of alle vereiste uittreksels uit het strafregister (of gelijkwaardige documenten) aanwezig zijn
	Steeds nagaan of er sociale of fiscale schulden zijn en hieraan de gepaste actie verbinden
Naleving van de eigen regels	De zelf opgelegde bepalingen altijd respecteren
Onderzoek van de regelmatigheid van de offertes	Op een nauwgezette manier de offertes onderwerpen aan een regelmatigheidsonderzoek met aandacht voor de ondertekening
	Zowel de eenheidsprijzen als de totaalprijs onderwerpen aan een prijs- en kostenonderzoek en een prijsverantwoording opvragen bij schijnbaar abnormale prijzen
Naleving van een wachttermijn	Steeds nagaan of een wachttermijn moet worden nageleefd
Borgtocht	Op een structurele en nauwgezette manier controleren of de regels voor de storting van de borgtocht worden nageleefd en hieraan de gepaste acties verbinden
Verificatie en betaling	Waken over de naleving van de geldende verificatie- en betalingstermijnen, om verwijlinteressen en invorderingskosten te vermijden
	Zelf een betalingstermijn bepalen bij opdrachten van beperkte waarde om een betere opvolging mogelijk te maken
Verzekeringen	Op stelselmatige wijze nagaan of de vereiste verzekeringen werden afgesloten, rekening houdende met de voorwaarden in de opdrachtdocumenten

Bron: Rekenhof

#### 4 Antwoorden van de administratie en de minister

Beliris gaf in zijn brief van 6 mei 2024 aan dat hij aan de slag zal gaan met de vaststellingen, opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof aan de hand van een actieplan. Daarbij zullen de aanbevelingen worden geanalyseerd en voor zover mogelijk worden opgenomen in zijn werkwijzen. Waar nodig zullen de processen, tools of monitoringsystemen worden aangepast of versterkt.

De voorzitter van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer, de minister belast met Beliris en de minister van Mobiliteit hebben niet geantwoord.

# Ypto

## 1 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof onderzocht in de loop van 2024 of Ypto, het IT-bedrijf van de NMBS, de overheidsopdrachtenregelgeving naleeft, op basis van een selectie van bestelbonnen voor IT-dienstverlening en van overige uitgaven. Het analyseerde ook de organisatie en de interne beheersing van de aankopen.

Het Rekenhof selecteerde 20 bestelbonnen voor IT-dienstverlening, voor 2,9 miljoen euro excl. btw in totaal, uit een overzichtslijst van alle uitgaven voor IT-dienstverlening van 1 januari 2023 tot en met 30 september 2023 (voor in totaal 35,7 miljoen euro). Daarnaast selecteerde het nog 20 overige uitgaven voor in totaal 1,55 miljoen euro excl. btw. Tijdens zijn audit vroeg het bijkomend aan Ypto om drie recente dossiers voor te leggen waarmee het IT-bedrijf kon aantonen dat het de overheidsopdrachtenregelgeving zo nauwkeurig mogelijk naleeft. Deze dossiers werden ook opgenomen in het rechtmatigheidsonderzoek.

Dit rechtmatigheidsonderzoek gebeurde aan de hand van de beschikbaar gestelde dossierstukken en de antwoorden van Ypto op de bijkomende vragen van het Rekenhof.

In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof op 30 oktober 2024 een gedetailleerd ontwerpverslag voor aan de gedelegeerd bestuurder van Ypto, aan de afgevaardigd beheerder van de NMBS en aan de minister van Mobiliteit. Dit artikel is een beknopte samenvatting van dat ontwerpverslag, met de voornaamste vaststellingen, conclusies en aanbevelingen, en houdt rekening met het antwoord van Ypto, de NMBS en de minister van Mobiliteit.

## 2 Vaststellingen

### 2.1 Organisatie en interne beheersing van het aankoopproces

#### 2.1.1 Organisatie

Ypto werd in 2009 opgericht als dochteronderneming van de NMBS en heeft vandaag als voornaamste doel het aanbieden van ICT-oplossingen en diensten aan de NMBS.

Het budget van Ypto wordt bepaald aan de hand van de meerjarenplanning van de NMBS voor de realisatie van haar digitale ambities. De NMBS werkt een aankoopstrategie uit (de *IT Sourcing Strategy*) waarin de middelen worden gedefinieerd die Ypto nodig heeft om zijn rol als integrator van IT-diensten voor de NMBS te vervullen. Die strategie definieert ook welke digitale dienstverlening Ypto extern moet verwerven. Het uiteindelijke werkingsbudget van Ypto wordt vervolgens jaarlijks vastgelegd op basis van een combinatie van de investeringsstrategie en de *IT Sourcing Strategy* van de NMBS. Ypto zelf is ook begonnen met de opmaak van een eigen *Sourcing Strategy* die de richtlijnen bepaalt voor zijn werkingsuitgaven.

Opdrachten met een waarde tot 200.000 euro excl. btw worden door Ypto zelf geplaatst, met uitzondering van dossiers die verlopen via het kwalificatiesysteem voor digitale diensten in regie (zie verder, [punt 2.2.4](#) van dit artikel) waarvoor het Europese drempelbedrag voor diensten geldt.

De dossiers met een waarde boven 200.000 euro excl. btw worden behandeld door de aankoopdienst van de NMBS.

Ypto beschikt over een centrale aankoopdienst, de afdeling *Purchasing*, die instaat voor zijn aankoopprocessen en aankopen. Naar aanleiding van een interne audit in 2023 en de ingebruikname van SAP is Ypto gestart met de ontwikkeling van nieuwe aankoopprocessen en bijhorende handleidingen en sjablonen. Sinds het derde kwartaal van 2024 werd ook een basisopleiding *Procurement Process Ypto* uitgewerkt die verplicht is voor alle medewerkers via e-learning, alsook een opleiding *Request For Proposal*, die verplicht is voor medewerkers die taken uitvoeren in het kader van de aankoopprocedures.

Er bestaat geen systematisch juridisch nazicht tijdens het aankoopproces, maar Ypto kan wel een beroep doen op bijstand van de juridische dienst van de NMBS als het dat wenst.

Tot slot maakt Ypto voor zijn aankopen gebruik van raamovereenkomsten van de NMBS en HR Rail.

### 2.1.2 Opvolging

Sinds januari 2024 is Ypto overgeschakeld op SAP voor de opvolging van zijn bestelbonnen, time-sheets en facturatie, wat een automatische *3 way matching*<sup>101</sup> mogelijk maakt. Ypto maakt zich sterk dat het via deze werkwijze op een efficiënte manier controles kan uitvoeren, opdat het bedrag van de bestelbon niet overschreden wordt bij facturatie.

Deze nieuwe werkwijze is positief en was noodzakelijk. Het Rekenhof stelde immers vast dat er bij acht van de onderzochte bestelbonnen voor IT-dienstverlening sprake was van een overschrijding. In één geval werd bijna dubbel zoveel gefactureerd dan aangegeven op de bestelbon.

Bij opdrachten voor diensten in regie vereist Ypto dat de onderneming de bestelbon ondertekent voor de start van uitvoering van de opdracht, waardoor de onderneming akkoord gaat met de algemene voorwaarden van Ypto. Niettemin stelt het Rekenhof in meerdere dossiers vast dat de uitvoering van start ging vóór de ondertekening van de bestelbon door alle partijen of dat er geen tijdig ondertekende bestelbon kon worden voorgelegd.

### 2.1.3 Toezicht

Ypto is niet onderworpen aan het toezicht van de Inspectie van Financiën of een regeringscommissaris.

Tijdens de audit gaf Ypto aan dat het risico op fraude zal worden toegevoegd aan de lijst van IT-risico's voor de NMBS tijdens het tweede semester van 2024. De interne-auditteams van de NMBS zullen systematisch controles uitvoeren op dit risico. Naast de bovenvermelde opleidingen moeten alle medewerkers ook via *e-learning* de verplichte opleiding *Compass PROS* volgen waarbij zij gewezen worden op de risico's van fraude en omkoping.

<sup>101</sup> Bij *3 way matching* in het aankoopproces wordt de afstemming gemaakt tussen de bestelling, de levering en de factuur. Eerst wordt een bestelbon digitaal vastgelegd, vervolgens wordt de levering geregistreerd en wanneer de factuur binnenkomt kan het systeem op zoek naar een match tussen de drie.

Het Rekenhof beveelt Ypto aan verder werk te maken van de processen en maatregelen om belangenvermenging, onverenigbaarheid, fraude en corruptie te bestrijden. Zo kan worden gedacht aan het uitschrijven van procedures om dergelijke situaties op te sporen en af te handelen. Daarnaast zou een meldpunt kunnen worden opgericht om klachten anoniem te behandelen en kunnen maatregelen worden genomen om interne en externe beïnvloeding te verhinderen bij de keuze van de contractant.

## 2.2 Analyse van de onderzochte dossiers

Ypto is onderworpen aan de overheidsopdrachtenregelgeving en is verplicht deze integraal toe te passen. Het gaf echter aan dat het voor de geselecteerde dossiers geen overheidsopdracht heeft geplaatst (noch voor de bestelbonnen voor IT-dienstverlening, noch voor de overige uitgaven) maar dat het aankoopproces zo is georganiseerd dat minstens de geest van de overheidsopdrachtenregelgeving wordt nageleefd.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek van het Rekenhof blijkt dat echter niet het geval te zijn. Zijn voornaamste vaststellingen komen hierna aan bod bij de verschillende fases van de overheidsopdrachtenprocedure (voorbereiding, plaatsing, informatieverplichting). Vervolgens komen ook de belangrijkste vaststellingen bij het gebruik van het kwalificatiesysteem aan bod.

### 2.2.1 Voorbereiding van de opdracht

#### *Raming en keuze plaatsingsprocedure*

De raming van de opdracht bij het opstarten van de plaatsingsprocedure vormt een cruciale stap om de regels te kunnen bepalen die van toepassing zijn gedurende het hele verloop van de opdracht. Een onjuiste raming of het kunstmatig opsplitsen van de opdracht kan ertoe leiden dat onterecht soepelere plaatsingsprocedures worden gebruikt of dat de opdracht niet correct wordt bekendgemaakt.

De onderzochte dossiers bevatten geen duidelijke correcte raming. Ze bevatten veelal geen geraamde waarde, hoogstens een geraamde looptijd. Deze looptijd bedraagt maximaal één jaar, doorgaans tot het einde van het boekjaar. De bijhorende bestelbon wordt ook opgesteld voor maximaal één jaar. Na afloop van de periode zoals bepaald op de bestelbon, wordt veelal een nieuwe bestelbon aangemaakt om de opdracht te verlengen.

Zo stelde het Rekenhof vast dat sommige opdrachten drie, acht, twaalf tot zelfs vierentwintig keer worden verlengd via een nieuwe bestelbon voor perioden van maximaal één jaar. Op 31 december 2023 werd voor deze opdrachten respectievelijk 0,5 miljoen euro, 1 miljoen euro, 1,7 miljoen euro en 2,8 miljoen euro gefactureerd. Die praktijk kan aanzien worden als het kunstmatig opsplitsen van een opdracht om zich te onttrekken aan de bekendmakingsregels. Als Ypto de opdracht bij aanvang correct had geraamd, was er - gezien de (tussentijdse) gefactureerde bedragen - een bekendmaking op Europees niveau vereist geweest.

Uit sommige interne documenten van Ypto blijkt dat wordt gezocht naar ondersteuning voor langdurige ICT-projecten. Nochtans wordt deze nood aan langdurige ondersteuning doorgaans niet meegedeeld bij het bekendmaken van de behoefte, en wordt de bestelbon ook opgemaakt voor maximaal één jaar. Zo geeft een intern document van februari 2019 bv. aan dat ondersteuning wordt gezocht tot eind december 2026. Het contract, in de vorm van een bestelbon, werd echter

telkens gesloten voor korte periodes. Deze werkwijze vormt een risico voor Ypto in die zin dat de continuïteit van projecten in het gedrang kan komen wanneer een dienstverlener, na afloop van de periode zoals bepaald op de bestelbon, beslist niet langer diensten te presteren voor Ypto.

### *Opmaak van de opdrachtdocumenten en naleving van de eigen regels*

Het zorgvuldig opmaken van opdrachtdocumenten, en in het bijzonder van het bestek, is onontbeerlijk voor een goed verloop van de opdracht. De aanbesteder is hierbij gebonden aan de regels die hij zichzelf heeft opgelegd in deze documenten.

Het Rekenhof stelt vast dat Ypto bij bestelbonnen voor IT-dienstverlening geen bestek opmaakt conform de overheidsopdrachtenregelgeving. Doorgaans neemt Ypto een functiebeschrijving op bij het uitsturen van zijn vraag tot ondersteuning via een publicatie op de platformen *Connecting Expertise*<sup>102</sup> en *Recruitee*<sup>103</sup>. Bij deze publicatie wordt informatie meegegeven over het maximale dagtarief, de vereiste vaardigheden alsook de criteria en de weging ervan aan de hand waarvan het voorstel zal beoordeeld worden. De dienstverleners worden verzocht om op beide platformen een voorstel in te dienen. De daaropvolgende bestelbon vormt uiteindelijk het contract. Deze bestelbon bevat doorgaans een beschrijving van de opdracht van de dienstverlener en bijhorend profiel, de naam van de dienstverlener, het dagtarief en een verwijzing naar de algemene voorwaarden van Ypto, die van toepassing worden verklaard. Deze algemene voorwaarden verwijzen echter op geen enkele manier naar de overheidsopdrachtenregelgeving.

De voorwaarden die omschreven zijn in de documenten van Ypto, worden bovendien vaak niet gevolgd bij de keuze van de contractant, het opstellen van de bestelbon of de uitvoering van de opdracht. Voorbeelden hiervan zijn overschrijdingen van de maximale dagtarieven vermeld in de publicatie; toepassing van vergoedingen voor bijkomende transport-, verblijfs- en restaurantkosten, terwijl deze kosten volgens de algemene voorwaarden zijn inbegrepen in het dagtarief, en beoordeling van voorstellen via bijkomende criteria of criteria waarvan de weging wordt gewijzigd ten opzichte van wat is opgenomen in de publicatie.

## 2.2.2 Plaatsing van de opdracht

### *Mededinging en bekendmaking van de opdrachten*

Het organiseren van vrije mededinging vormt het fundament van de overheidsopdrachtenregelgeving, en is dan ook verankerd als algemeen beginsel in de Overheidsopdrachtenwet. Om mededinging daadwerkelijk te organiseren is het noodzakelijk dat opdrachten worden bekendgemaakt. Slechts in een beperkt aantal gevallen is geen aankondiging van de opdracht vereist.

Het Rekenhof stelt vast dat Ypto voor geen enkele van de onderzochte bestelbonnen voor IT-dienstverlening en overige uitgaven een aankondiging heeft gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en/of in het Bulletin der Aanbestedingen, hoewel het daartoe soms gehouden was. Zo publiceerde het geen officiële aankondiging voor opdrachten waarvoor respectievelijk 2,8 miljoen euro, 1,7 miljoen euro, 1 miljoen euro of 0,5 miljoen euro werd gefactureerd sinds de start van de opdracht. Gezien deze al gefactureerde (tussentijdse) bedragen, hadden deze opdrachten zowel in het Bulletin der Aanbestedingen als in het Publicatieblad van de Europese

<sup>102</sup> *Connecting Expertise* is een digitaal platform dat Ypto gebruikt om zijn opdrachten van IT-dienstverlening in de markt te plaatsen en cv's te ontvangen.

<sup>103</sup> *Recruitee* is een softwareplatform dat Ypto gebruikt ter ondersteuning van zijn aanwervingsproces.



Unie moeten worden bekendgemaakt. Voor IT-dienstverlening maakte Ypto zijn behoefte enkel bekend via e-mail of via een publicatie op het platform *Connecting Expertise*.

Ypto heeft bovendien in een aantal dossiers het mededingingsbeginsel flagrant miskend. Zo werd bv. gewerkt met een lijst van ‘voorkeurondernemingen’ en werden twee van de onderzochte bestelbonnen voor IT-dienstverlening ongeoorloofd rechtstreeks toegewezen aan een welbepaalde consultant. De interne documentatie bevat geen motivering over enige exclusiviteitsreden.

Het Rekenhof stelt op dit punt wel een verbetering vast. Zo waren er in de recentere dossiers geen aanwijzingen dat Ypto nog gebruik maakt van een lijst met ‘voorkeurondernemingen’.

### *Elektronische platformen voor indiening offertes*

De regelgeving stelt dat de elektronische indiening en ontvangst van de offertes in principe moet plaatsvinden via een ‘elektronisch platform’, dat door passende technische voorzieningen en procedures een minimum aan waarborgen biedt, omschreven in de wet. Doorgaans maken aanbesteders gebruik van het *e-Procurement*-platform dat werd ontwikkeld door de FOD BOSA en gratis ter beschikking wordt gesteld.

Ypto maakt gebruik van de platformen *Connecting Expertise* en *Recruitee* om offertes te ontvangen. Het is echter onduidelijk in welke mate deze platformen de vereiste waarborgen bieden. Ypto gaf geen duidelijke verklaring waarom het geen gebruik maakt van het *e-Procurement*-platform.

### *Controle op afwezigheid van uitsluitingsgronden*

Ypto moet nagaan of een kandidaat of inschrijver zich niet in een verplichte uitsluitingsgrond bevindt. Het moet een kandidaat of inschrijver uitsluiten die veroordeeld is voor welbepaalde misdrijven of die niet voldoet aan zijn verplichtingen tot betaling van zijn fiscale of sociale schulden.

Bij geen enkele van de onderzochte bestelbonnen voor IT-dienstverlening of onderzochte overige uitgaven ging Ypto na of de kandidaten of inschrijvers zich in een verplichte uitsluitingsgrond bevonden en of zij fiscale of sociale schulden hadden.

### *Gunningscriteria en motivering bij keuze van de offerte*

Een aanbesteder baseert de gunning van een overheidsopdracht op de economisch meest voordelige offerte, zoals bepaald aan de hand van gunningscriteria die verband moeten houden met het voorwerp van de opdracht. Deze moeten op een duidelijke, nauwkeurige en ondubbelzinnige wijze worden geformuleerd. Aan de hand van de vastgestelde gunningscriteria, beoordeelt de aanbesteder de offertes waarbij de motivering pertinent, afdoende en voldoende precies is.

Voor de opdrachten voor IT-dienstverlening neemt Ypto de criteria op basis waarvan het beste voorstel wordt gekozen mee op in de publicatie op *Connecting Expertise*. Deze criteria worden echter meestal samengevat in één woord zoals ‘tarief’ of ‘kwaliteit’. Dergelijke algemene en summier formuleringen kunnen moeilijk aanzien worden als duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig.

Bovendien respecteerde Ypto in sommige gevallen de gunningscriteria niet die het bij de publicatie in *Connecting Expertise* vermeldde, of gebruikte het bijkomende criteria waardoor de weging van de oorspronkelijke criteria wijzigde.

Daarnaast beoordeelt Ypto in bepaalde gevallen de voorstellen aan de hand van sub-gunningscriteria die niet vooraf werden meegedeeld. Bovendien stelt het Rekenhof zich vragen bij de keuze van bepaalde veel voorkomende sub-gunningscriteria zoals *'ambitie'* (waarbij punten worden gegeven afhankelijk van de mate waarin de inschrijver ambitie toont voor de komende twee jaar) of *'compliance'* (waarbij punten worden gegeven op basis van een eventuele eerdere dienstverlening voor Ypto). Hoe Ypto de intrinsieke waarde van de voorliggende offerte beoordeelt op basis van deze sub-gunningscriteria is onduidelijk.

Tot slot blijkt uit het onderzoek van de bestelbonnen voor IT-dienstverlening dat Ypto voor zijn beoordeling van de offertes standaard gebruik maakt van een rekenblad waarin hetzij enkel een punt wordt toegekend zonder verdere toelichting hetzij slechts één woord zoals *'goed'* of *'basic'* wordt opgenomen, waardoor geen sprake is van een afdoende motivering.

### 2.2.3 Informatieverplichting

#### *Gemotiveerde gunningsbeslissing*

De wetgever heeft in de wet van 17 juni 2013 een aantal informatieverplichtingen opgelegd aan de aanbesteder, waaronder het opstellen van een gemotiveerde beslissing bij de gunning van een opdracht.

Geen enkel van de onderzochte dossiers bevatte een gemotiveerde gunningsbeslissing opgemaakt conform de wet van 17 juni 2013. Ypto geeft aan dat de betrokken partijen op de hoogte worden gebracht over de gekozen dienstverlener via een mail vanuit het platform *Connecting Expertise*. Bijkomend wordt een document opgesteld en verstuurd vanuit *Recruitee*. In recente dossiers bevatten zowel de mail als het document een korte toelichting waarom de offerte al dan niet in aanmerking werd genomen.

Een intern document dat in werking is getreden op 1 januari 2024 bepaalt dat steeds een gemotiveerde gunningsbeslissing moet worden opgesteld en stelt een sjabloon ter beschikking. De dossiers voor IT-dienstverlening gepubliceerd na deze datum bevatten inderdaad een gunningsbeslissing, maar deze bevatten geen afdoende motivering van de keuze voor een welbepaalde inschrijver. Bovendien geeft Ypto aan dat het enkel een gemotiveerde gunningsbeslissing opstelt als een inschrijver daarom verzoekt.

Het opstellen van een gemotiveerde beslissing is echter niet vrijblijvend en dergelijke korte toelichting is niet steeds afdoende. Bovendien worden de mededelingen over de (niet-)gunning niet per aangetekend schrijven verzonden en ontbreken de verplichte vermeldingen over de rechtsmiddelen, de termijnen en de bevoegde instanties.

### 2.2.4 Kwalificatiesysteem

Met een kwalificatiesysteem wordt een reserve van kandidaten aangelegd waaruit inschrijvers kunnen worden gekozen wanneer een aanbesteder een opdracht wil plaatsen. Op die manier vermijdt de aanbesteder dat hij de selectiefase voor elke specifieke opdracht opnieuw moet doorlopen.

Sinds 1 februari 2024 maakt Ypto doorgaans gebruik van een kwalificatiesysteem om opdrachten voor IT-dienstverlening en de bijhorende begeleiding en kennisoverdracht in de markt te plaatsen. Een aankondiging over het bestaan van dit kwalificatiesysteem werd gepubliceerd op

11 april 2023 in het Bulletin der Aanbestedingen en het Publicatieblad van de Europese Unie. Op 12 april 2024 werd een nieuwe aankondiging gepubliceerd. Deze aankondigingen gelden als oproep tot mededinging.

Een onderneming die wil opgenomen worden in de lijst van gekwalificeerde ondernemingen moet conform de bepalingen van de aankondiging een Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) indienen en voldoen aan enkele selectiecriteria. De administratieve dossiers bevatten echter geen gegevens die aantonen dat Ypto controleert of een kandidaat voldoet aan de gestelde selectiecriteria en of een kandidaat zich al dan niet in een uitsluitingsgrond bevindt. Bij navraag, stelt Ypto dat het zich zowel voor nazicht van de selectiecriteria als van de verplichte uitsluitingsgronden steunt op de verklaringen van de ondernemingen in het UEA, zonder de correctheid van deze verklaringen na te gaan aan de hand van actuele ondersteunende documenten. Het geeft aan dat procedures worden uitgewerkt om effectief controles uit te voeren en dat daarmee zal gestart worden in het vierde kwartaal van 2024.

Het Rekenhof stelde vast dat Ypto geen gemotiveerde beslissingen opmaakt bij de al dan niet kwalificatie van ondernemingen. Het gaf aan dat het niet op de hoogte was van die verplichting en dat het dat zal doen voor lopende en toekomstige kwalificaties.

Naar aanleiding van zijn onderzoek van de geselecteerde bestelbonnen voor IT-dienstverlening heeft het Rekenhof Ypto bevraagd over de verlengingen van deze opdrachten. Ypto geeft aan dat in het vierde kwartaal van 2023 veel van deze opdrachten opnieuw in de mededinging werden gesteld via het kwalificatiesysteem. De opdracht werd aldus niet zonder meer opnieuw verlengd via een nieuwe bestelbon, wat een goede praktijk is. Het Rekenhof stelt echter vast dat in alle gevallen waarbij een opdracht opnieuw in mededinging werd gesteld via het kwalificatiesysteem, die opdracht opnieuw werd toevertrouwd aan dezelfde consultant. Het vraagt zich dan ook af in welke mate de toepassing van het kwalificatiesysteem garandeert dat er effectief sprake is van mededinging.

### 3 Conclusies en aanbevelingen

#### 3.1 Conclusies

Uit het onderzoek van de dossiers blijkt dat Ypto de overheidsopdrachtenregelgeving en de algemene beginselen ervan niet of onvoldoende naleeft. Door slechts enkele facetten en algemene beginselen van de overheidsopdrachtenregelgeving selectief toe te passen, ontstaat er onzekerheid over de rechtsregels die het contract beheersen. Eenmaal vaststaat dat een aanbesteder onderworpen is aan de overheidsopdrachtenregelgeving moet hij deze in haar totaliteit toepassen.

In het najaar van 2023 heeft Ypto de resultaten ontvangen van een interne audit over de naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving. Sindsdien heeft het zich ingezet om zijn interne werking en aankoopprocessen in overeenstemming te brengen met de regelgeving. Dit proces is lopende. Het Rekenhof erkent deze geleverde inspanningen en maatregelen maar merkt op dat onder meer door een gebrekkige kennis van de overheidsopdrachtenregelgeving het aankoopproces niet conform die regelgeving verloopt. Ypto moet zich die regelgeving dus verder eigen maken of zich daarin laten bijstaan. Zo kan worden nagedacht over de oprichting van een juridische cel binnen zijn aankoopdienst, die ondersteuning biedt en toezicht houdt op de naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving. Daarbij zou in de aankoopprocessen kunnen worden bepaald dat deze cel, voorafgaand aan de opstart van een opdracht, juridisch nazicht of advies verstrekt.

Met het opzetten van een kwalificatiesysteem voor IT-dienstverlening levert Ypto inspanningen om de overheidsopdrachtenregelgeving na te leven. De wijze waarop Ypto het huidige kwalificatiesysteem toepast, vertoont echter ernstige tekortkomingen. Bovendien bleken de onderzochte bestelbonnen voor IT-dienstverlening alsnog toegewezen aan dezelfde consultant nadat ze opnieuw in mededinging werden gesteld via dit kwalificatiesysteem. Hierdoor rijzen ernstige vragen over de werkelijke mededinging.

Het Rekenhof beveelt Ypto aan verder werk te maken van zijn processen en maatregelen om belangenvermenging, onverenigbaarheid, fraude en corruptie tegen te gaan. Tot slot zou Ypto ook moeten nagaan hoe het beïnvloeding kan verhinderen bij de keuze van de contractant.

### 3.2 Aanbevelingen

Ypto moet de overheidsopdrachtenregelgeving nauwgezet en integraal volgen voor elke uitgave die daaraan is onderworpen. Het moet zijn aankoopproces zodanig organiseren dat de volgende aanbevelingen minstens op korte termijn worden opgevolgd.

Tabel 7 – Aanbevelingen voor Ypto

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen
Raming en keuze plaatsingsprocedure	Bij de opstart van de overheidsopdracht een onderbouwde raming opstellen volgens de overheidsopdrachtenregelgeving
Opmaak van de opdracht-documenten en naleving van de eigen regels	Gebruikmaken van opdrachtdocumenten, en in het bijzonder bestekken die zorgvuldig en conform de overheidsopdrachtenregelgeving worden opgesteld Gedurende de volledige procedure en tijdens de uitvoering van de opdracht de regels volgen die het zichzelf heeft opgelegd
Mededinging en bekendmaking van de opdrachten	Mededinging organiseren conform de overheidsopdrachtenregelgeving en de geldende publicatieverplichtingen naleven Een omstandige motivering opstellen conform de wet van 17 juni 2013 als de opdracht slechts kan worden toegewezen aan één ondernemer, waarbij wordt aangetoond dat er geen redelijk alternatief of substituut bestaat en dat het ontbreken van mededinging niet het gevolg is van een kunstmatige beperking van de voorwaarden van de opdracht
Elektronische platformen voor indiening offertes	Nagaan of de gebruikte platformen <i>Connecting Expertise</i> en <i>Recruitee</i> de waarborgen bieden die zijn vereist door de overheidsopdrachtenregelgeving; indien dit niet het geval is, gebruikmaken van platformen die wel voldoen aan de wettelijke voorwaarden, zoals het <i>e-Procurement</i> -platform
Controle op afwezigheid van uitsluitingsgronden	Nagaan of de kandidaten en inschrijvers de toegang tot de opdracht niet moet worden ontzegd op basis van de verplichte uitsluitingsgronden of door de aanwezigheid van fiscale en sociale schulden

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen
<b>Gunningscriteria en motivering bij keuze van de offerte</b>	<p>In de opdrachtdocumenten voldoende duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig omschreven (sub-)gunningscriteria opnemen die verband houden met het voorwerp van de opdracht en peilen naar de intrinsieke waarde van de offerte</p> <hr/> <p>De gekozen gunningscriteria en weging toepassen bij de beoordeling in rechte en in feite; waarbij deze beoordeling voldoende daadkrachtig en pertinent is en de juridische en feitelijke motieven bevat, waaronder de kenmerken en relatieve voordelen van de gekozen offerte</p>
<b>Gemotiveerde gunningsbeslissing</b>	<p>Steeds een gemotiveerde beslissing op te maken conform de wet van 17 juni 2013 bij de gunning van de opdracht</p> <hr/> <p>Nagaan welke informatie moet worden meegegeven bij de aangetekende mededelingen over de (niet-)gunning met vermelding van de mogelijke rechtsmiddelen, termijnen en bevoegde instanties</p>
<b>Kwalificatiesysteem</b>	<p>Elk selectie criterium verbinden aan een gepast niveau en de correctheid van de verklaringen in het UEA nagaan aan de hand van actueel ondersteunende documenten</p> <hr/> <p>Een gemotiveerde beslissing opstellen voor de (niet-)kwalificatie van ondernemingen</p>

Bron: Rekenhof

#### 4 Antwoorden van de minister en de administratie

De minister van Mobiliteit antwoordde in zijn brief van 29 november 2024 dat hij bezorgd is over de omvang en de aard van de vaststellingen en dat hij zal toezien op de uitvoering van het actieplan dat Ypto heeft opgezet naar aanleiding van de vaststellingen in de interne audit van de NMBS.

Ypto antwoordde in een brief van 13 december 2024 dat het de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof ter harte neemt en actie heeft ondernomen. Zo heeft het een actieplan opgesteld dat (zeer) spoedig zal worden uitgevoerd om de conformiteit van zijn aankopen op structurele wijze te verbeteren. De eerste aanpassingen aan de huidige manier van werken zullen al op zeer korte termijn (vóór eind 2024) worden doorgevoerd. De acties op korte termijn worden in de loop van het eerste semester van 2025 uitgevoerd, die op middellange termijn in de periode 2026-2027. Ypto geeft aan dat het de bedoeling is de aankoopprocessen volledig in overeenstemming te brengen met de overheidsopdrachtenregelgeving.

Voorts is Ypto het eens met het Rekenhof dat de nodige processen en maatregelen om belangenvermenging, onverenigbaarheid, fraude en corruptie tegen te gaan aanwezig moeten zijn en moeten worden opgevolgd. Het geeft aan dat dit vandaag al het geval is en dat het al een groot aantal maatregelen heeft genomen. Uiterlijk in 2025 zullen, net zoals bij de NMBS, de *Buyer Code of Conduct*, de *Supplier Code of Conduct* en de *Code of Ethical Business Conduct* worden ingevoerd.

Ypto betwist de algemene conclusie van het Rekenhof (namelijk dat het de overheidsopdrachtenregelgeving en de algemene beginselen ervan niet of onvoldoende naleeft) niet. Het benadrukt wel dat de onderzochte dossiers dateren van ten laatste begin 2023 en dat het de afgelopen twee jaar maatregelen heeft ingevoerd om het aankoopproces en de conformiteit met de overheidsopdrachtenregelgeving te verbeteren. Zoals eerder aangegeven, erkent het Rekenhof deze geleverde inspanningen en maatregelen, maar wijst het er toch op dat ook twee recentere dossiers gebreken vertoonden.

Ten slotte stemt Ypto in met een aantal beslissingen van de NMBS. Zo zullen vanaf 1 januari 2025 de aankoopdossiers van Ypto met een geraamde waarde vanaf 30.000 euro worden geplaatst door NMBS Procurement. Ook wordt de rol van deze laatste uitgebreid op het vlak van de definiëring van de governance-regels en van het proces voor alle overheidsopdrachten van de NMBS en haar filialen, alsook op het vlak van de opvolging en de controle op de uitvoering ervan.

De NMBS stelt in haar brief van 13 december 2024 dat zij zich volledig aansluit bij het antwoord van Ypto. Ze benadrukt de maatregelen die Ypto de afgelopen twee jaren heeft genomen om de aankoopprocessen te verbeteren en in overeenstemming te brengen met de overheidsopdrachtenregelgeving. Zij is echter van mening dat bovenop deze maatregelen een aanvullend actieplan nodig is. Ze heeft kennis genomen van het actieplan dat Ypto heeft opgezet en onderschrijft dat plan. Ze zal toezien op de integrale uitvoering ervan binnen de vastgestelde tijdsduur. Daarnaast meldt de NMBS dat ze vanaf 1 januari 2025 het beheer overneemt van de overheidsopdrachten van meer dan 30.000 euro. Tot slot zal ze in het eerste kwartaal van 2025 onderzoeken - in het kader van de huidige versterking van haar controleprocessen -, of een aantal bedrijfsfuncties die nog bij Ypto bestaan, kunnen worden geïntegreerd binnen de NMBS. Zij geeft aan er altijd op toe te zien dat haar activiteiten in overeenstemming zijn met de overheidsopdrachtenregelgeving en is van plan om de aanpak van haar eigen processen en die van haar dochteronderneming YPTO te blijven versterken aan de hand van bovenstaande maatregelen.

# TUC Rail

## 1 Context en voorwerp van de audit

### 1.1 TUC Rail

De naamloze vennootschap TUC Rail werd in 1992 opgericht en heeft als meerderheidsaandeelhouder Infrabel, de Belgische spoorweginfrastructuurbeheerder. Ze is momenteel voor 99,98 % in handen van Infrabel en voor 0,02 % van het Creosoteercentrum van Brussel (CCB), een andere dochteronderneming van Infrabel. Haar opdrachten omvatten het projectbeheer, studies en de uitvoering van werken voor zowel de bouw van nieuwe spoorinfrastructuur als de aanpassing en modernisering van bestaande infrastructuur, en ook IT-consultancy.

TUC Rail plaatst overheidsopdrachten voor eigen rekening en voor rekening van moedermaatschappij Infrabel. Voor opdrachten ten behoeve van Infrabel treedt TUC Rail als mandataris op krachtens een overeenkomst die beide partijen op 22 januari 2013 sloten.

### 1.2 Onderzoek

Het Rekenhof onderzocht het aankoopproces en de overheidsopdrachten van TUC Rail, inclusief de opdrachten voor Infrabel.

De normen voor deze audit zijn de regelgeving die van toepassing is op de geselecteerde overheidsopdrachten (zie [punt 3](#) van hoofdstuk 1), de normen voor goed beheer en, wat de interne beheersing betreft, het COSO-referentiekader, dat is gebaseerd op de Intosai-richtsnoeren over de internebeheersingsnormen die in de overheidssector moeten worden gepromoot.

De audit wil de interne beheersing van het aankoopproces door TUC Rail evalueren en nagaan of de risico's binnen dat proces worden gedekt door internebeheersingsactiviteiten. Om na te gaan of die activiteiten werden uitgevoerd en ook doeltreffend zijn, selecteerde het Rekenhof 35 overheidsopdrachten gegund in 2021 en onderzocht het of ze conform de wettelijke en reglementaire voorschriften waren.

Bij die selectie hield het Rekenhof rekening met de materialiteit van de verrichtingen, de aard en het voorwerp van de opdrachten en het proces waarmee ze werden uitgevoerd (regels over interne procedure, begunstigde directie of dienst, gehanteerde plaatsingsprocedure).

De geselecteerde opdrachten zijn onderverdeeld in vier categorieën:

- tien overheidsopdrachten geplaatst in 2020 en 2021 ten behoeve van Infrabel, consultancy niet meegerekend, voor een totaal gegund bedrag van meer dan 154 miljoen euro excl. btw (zie [punt 2.2.1](#) van dit artikel);
- tien overheidsopdrachten geplaatst in 2020 en 2021 voor de eigen behoeften van TUC Rail met een waarde gelijk aan of groter dan 30.000 euro excl. btw, voor een totaal gegund bedrag van meer dan 3,8 miljoen euro excl. btw (zie [punt 2.2.2](#) van dit artikel);

- tien overheidsopdrachten geplaatst in 2021 voor consultancydiensten ten behoeve van Infrabel en van TUC Rail, waarbij gebruik werd gemaakt van het kwalificatiesysteem<sup>104</sup>, voor een totaal gegund bedrag geraamd op minstens 1,1 miljoen euro excl. btw<sup>105</sup> (zie punt 2.2.3 van dit artikel);
- vijf overheidsopdrachten van beperkte waarde (minder dan 30.000 euro excl. btw) geplaatst in 2020 en 2021 voor de eigen behoeften van TUC Rail, voor een totaal vastgelegd bedrag van meer dan 149.000 euro excl. btw (zie punt 2.2.4 van dit artikel).

De audit werd uitgevoerd van maart 2022 tot februari 2023. In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof op 12 juli 2023 zijn ontwerpverslag naar de gedelegeerd bestuurder van TUC Rail verzonden. Zijn antwoord van 31 augustus 2023 werd verwerkt in een verslag dat op 25 oktober 2023 naar de minister van Mobiliteit werd gezonden. De beleidscel van de minister van Mobiliteit heeft daar via e-mail van 27 november 2023 op geantwoord. Het definitieve verslag werd hen op 10 april 2024 verzonden. Dit samenvattende artikel overloopt de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen.

### 1.3 Begroting

De totale uitgaven van TUC Rail (personeelskosten meegerekend) bedroegen 176,2 miljoen euro incl. btw in 2020 en 184,2 miljoen euro incl. btw in 2021<sup>106</sup>. De uitgaven voor aankopen waarop de overheidsopdrachtenwetgeving van toepassing was, bedroegen zowel in 2020 als in 2021 minstens 100 miljoen euro. Het grootste deel van de overheidsopdrachtengerelateerde uitgaven gaat naar de terbeschikkingstelling van extern personeel (consultancy) voor de eigen behoeften van TUC Rail en voor die van Infrabel (meer dan 90 %).

**Tabel 8** – Niet-exhaustief overzicht van de in principe aan de overheidsopdrachtenregelgeving onderworpen uitgavencategorieën van TUC Rail (2020 en 2021, in miljoen euro incl. btw)

Categorieën uitgaven	31/12/2020	31/12/2021
Diensten en producten	91,1	93,5
Personeelsgerelateerde kosten voor wagens en gsm's	5,2	5,6
IT-werkingskosten (maintenance software/hardware en huur printers), afschrijvingen niet meegerekend	1,8	2,7
Bureaunkosten (water, koffie, fruit, personeelsevents, inrichtingen ...)	1,2	1,3
Verzekeringen, revisoren, auditors, adviseurs	0,46	0,83
Externe opleidingskosten	0,33	0,35
<b>Totaal</b>	<b>100,1</b>	<b>104,3</b>

Bron: Rekenhof, op basis van de boekhoudgegevens van TUC Rail<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Om die overheidsopdrachten te plaatsen, gebruikt TUC Rail een kwalificatiesysteem dat in januari 2020 gepubliceerd werd. Via dit middel om een beroep te doen op mededinging kan elke belangstellende ondernemer vragen om gekwalificeerd te worden. TUC Rail selecteert vervolgens uit de gekwalificeerde ondernemers degenen die het wil raadplegen voor elke opdracht die volgens dit systeem moet worden geplaatst.

<sup>105</sup> Dit bedrag is de som van de forfaitaire bedragen voor de opdrachten tegen globale prijs en de totale geschatte bedragen (uurtarief vermenigvuldigd met het geschatte aantal uren) voor de opdrachten met prijslijsten (*Time & Material* opdrachten). Dit bedrag is echter niet volledig, aangezien het Rekenhof de stukken uit verschillende dossiers niet ontvangen heeft.

<sup>106</sup> TUC Rail, Auditcomité, Rekeningen TUC Rail op 31/12/2021, zitting van 24 februari 2022 (niet gepubliceerd).

<sup>107</sup> TUC Rail, Auditcomité, *ibid.*, punt 2.



## 2 Vaststellingen

### 2.1 Interne beheersing van het aankoopproces

#### 2.1.1 Controleomgeving

TUC Rail heeft voor al zijn overheidsopdrachten beheersinstrumenten en internebeheersingsactiviteiten van het aankoopproces ingevoerd.

De mate waarin het proces wordt omkaderd, varieert echter naargelang van de opdrachtcategorie:

- voldoende voor de overheidsopdrachten ten behoeve van Infrabel (consultancy niet meegerekend);
- matig voor de overheidsopdrachten voor de eigen behoeften van TUC Rail, met een waarde gelijk aan of groter dan 30.000 euro excl. btw (consultancy niet meegerekend);
- zwak voor de consultancyopdrachten met een waarde gelijk aan of groter dan 30.000 euro excl. btw;
- minimaal voor de opdrachten van beperkte waarde voor de eigen behoeften van TUC Rail.

De organisatie van de aankopen is grotendeels gecentraliseerd binnen het *Competence Center Procurement*. Dat organiseert de overheidsopdrachten vanaf 30.000 euro excl. btw en gaat voor de opdrachten van beperkte waarde na of aan de wettelijke voorwaarden en interne regels is voldaan alvorens de uitgave vast te leggen. Door de organisatie in subsecties per aankoopcategorie kan rekening worden gehouden met de verschillende behoeften van Infrabel en TUC Rail en kan de gepaste expertise worden ingeschakeld om daaraan tegemoet te komen. Die organisatie heeft echter ook een impact op de beschikbaarheid en het beheer van de gegevens van die overheidsopdrachten.

TUC Rail heeft verschillende beheerinstrumenten ontwikkeld om een overzicht te hebben van bepaalde categorieën overheidsopdrachten. Zo worden de gegevens van de overheidsopdrachten ten behoeve van Infrabel (consultancy niet meegerekend) en, sinds de zomer van 2022, die voor de eigen behoeften van TUC Rail met een waarde gelijk aan of groter dan 30.000 euro excl. btw (consultancy niet meegerekend), met intern ontwikkelde software opgevolgd. Daarmee kan elk opdracht dossier vanaf de lancering tot de uitvoering ervan kan worden opgevolgd.

Bij de consultancyopdrachten zijn daarentegen de essentiële gegevens met betrekking tot het gegunde bedrag en de identiteit van de opdrachtnemer niet rechtstreeks beschikbaar. Voor de opdrachten van beperkte waarde zijn extra handelingen nodig om het bedrag van de geplaatste opdrachten te kunnen inkijken. De instrumenten die de verschillende diensten en subsecties van het *Competence Center Procurement* momenteel gebruiken, zijn niet geïntegreerd en TUC Rail beschikt nog niet over een volledige inventaris die de beschikbaarheid van de gegevens over al haar aankopen waarborgt.

Het Rekenhof stelt goede praktijken vast bij het opstellen en ter beschikking stellen aan aankopers van standaarddocumenten voor de voorbereiding, plaatsing en uitvoering van de verschillende categorieën van overheidsopdrachten. De aankoopprocedures voor de plaatsingsfase van opdrachten zijn geformaliseerd en het personeel kan de documenten opvragen in een digitale bibliotheek. De fasen vóór en na de plaatsing van opdrachten (voorbereiding en uitvoering) zijn echter weinig of niet geformaliseerd.

De interne procedure bepaalt dat TUC Rail voor haar eigen behoeften zoveel mogelijk een beroep moet doen op de opdrachten die het moederbedrijf Infrabel als aankoopcentrale heeft gesloten. Dat wordt echter niet voor alle aankopen systematisch en vooraf overwogen. De delegatieregeling wordt nageleefd. Er is geen formele verplichting om te rapporteren aan de raden van bestuur van TUC Rail en Infrabel. Voor de overheidsopdrachten ten behoeve van Infrabel rapporteert TUC Rail wel jaarlijks aan de raad van bestuur van Infrabel.

#### 2.1.2 Evaluatie van de risico's

TUC Rail heeft geen voldoende precieze strategische of operationele doelstellingen bepaald voor haar aankoopbeleid. Voor sommige categorieën van opdrachten zijn er wel interne documenten beschikbaar met algemene doelstellingen of opvolgingsindicatoren om de prestaties van bepaalde elementen van het aankoopproces te meten. In bepaalde overheidsopdrachten worden soms doelstellingen opgenomen om de aankoop in de juiste context te plaatsen, bijvoorbeeld in het kader van een spoorwegproject of -programma, of als onderdeel van een bredere strategie, met name op het gebied van duurzaamheid.

Sinds de uitvoering van de audit houdt de cel *Transformation & Sustainability*, die op 1 januari 2023 opgericht is, zich bezig met strategische en operationele doelstellingen op het vlak van duurzaamheid.

De planning van de aankopen is fragmentarisch en onvolledig. Hoewel TUC Rail een budgettaire planning opstelt en de uitgaven opvolgt, beschikt het niet over één meerjarenplan voor aankopen. Het stelt wel verschillende afzonderlijke investerings- en werkingsplannen op, afhankelijk van de klant en de categorie van overheidsopdrachten.

Na de beslissing in 2018 om de overheidsopdrachtenwetgeving op zijn eigen aankopen toe te passen, heeft TUC Rail een stappenplan opgesteld met een lijst van te plaatsen opdrachten. Die aanpak is onmiskenbaar een verbetering ten opzichte van vroeger. De lijst vereist echter dat de begrotingsaanpassingen formeler moeten worden goedgekeurd om rekening te houden met de bijgewerkte behoeften. Voor de aankopen bevat de lijst niet systematisch de begrotingsraming voor de opdrachten noch een precieze planning voor de lancering. Bepaalde deadlines uit het stappenplan zijn niet gehaald. Voor die aankopen bestaat er geen regularisatiestrategie (in overeenstemming brengen met de overheidsopdrachtenwetgeving) op basis van het prioritaire of terugkerende karakter van de aankopen.

Bovendien worden consultancyopdrachten en opdrachten van beperkte waarde niet echt gepland. De beslissing om consultancyopdrachten te plaatsen is gebaseerd op het *businessplan*, dat informatie geeft over de financiële middelen die beschikbaar zijn om personeel aan te werven.

TUC Rail heeft bepaalde risico's geïdentificeerd in het plaatsingsproces voor de opdrachten ten behoeve van Infrabel en de consultancyopdrachten. Voor de andere opdrachten heeft TUC Rail geen formele risico's geïdentificeerd in het aankoopproces. Het wijst er wel op dat het voor elke aankoop een risicoanalyse uitvoert en dat het de acties die worden ondernomen in het kader van het aankoopproces, formeel of informeel motiveert.

#### 2.1.3 Controleactiviteiten

Er wordt niet systematisch een jurist ingeschakeld. Voor de overheidsopdrachten bestemd voor Infrabel treedt de juridische dienst van Infrabel op in bepaalde fasen van de procedure op basis van verschillende criteria (bedrag van de opdracht, aard, publicatieplicht of niet en rol van TUC Rail in het kader van het mandaat van Infrabel). Het advies van de dienst is bindend en heeft een blokkerend effect. Voor de andere categorieën overheidsopdrachten wordt niet systematisch een beroep gedaan op een juridische dienst maar TUC Rail is van plan voor de dienst *Procurement* op termijn een manager met specifieke vaardigheden op het gebied van aankoopstrategie in dienst te nemen, en hem te laten bijstaan door een expert met een meer juridisch profiel.

TUC Rail heeft initiatieven genomen om zijn personeel bewust te maken van de noodzaak om vooraf de uitgaven te controleren en om belangenconflicten en fraude te voorkomen. Die maatregelen worden in praktijk gebracht door de functies en taken met betrekking tot de aankopen te scheiden en specifieke clausules op te nemen in het reglement over de handtekeningsbevoegdheid, in de gedragscodes van Infrabel en in het goedkeuringsdocument dat vóór de vastlegging van de aankopen moet worden opgesteld.

#### 2.1.4 Aansturing

De aankoopprocedure wordt niet op een gestructureerde en systematische manier geëvalueerd. Het evaluatieniveau hangt af van de opdracht en de categorie. Die opvolging is onvoldoende om de aankoopstrategie doeltreffend te kunnen aansturen.

De opdrachten voor werken ten behoeve van Infrabel zijn onderworpen aan het hoogste evaluatieniveau, terwijl de aankopen voor de eigen behoeften van TUC Rail, met inbegrip van aankopen van beperkte waarde, en consultancycontracten nog niet systematisch worden geëvalueerd.

## 2.2 Onderzoek van de overheidsopdrachtendossiers

Het onderzoek van de overheidsopdrachtendossiers bevestigt de vaststellingen die bij de analyse van het internebeheersingsproces werden gedaan. Het Rekenhof stelt vast dat de mate van beheersing op het vlak van conformiteit varieert naargelang van de categorie van overheidsopdrachten.

### 2.2.1 Opdrachten ten behoeve van Infrabel, consultancy niet meegerekend

Voor de meeste geanalyseerde opdrachten is duidelijk aangetoond dat ze met het programma van Infrabel gelinkt zijn. Ze worden goed opgevolgd. De IT-tool Trax ontsluit de begrotingsgegevens en de gegevens over de status ervan.

Het Rekenhof stelt echter enkele tekortkomingen en aandachtspunten vast in verband met de vermelding van de geraamde hoeveelheden en de maximumhoeveelheden van de raamovereenkomsten, het prijsonderzoek en de documentatie over de onderhandelingen.

Zo vermelden de aankondigingen en opdrachtdocumenten van de zes raamovereenkomsten uit de selectie van opdrachten geen geraamde waarde of geraamde hoeveelheid noch een maximumwaarde of maximumhoeveelheid. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde echter

in 2018<sup>108</sup> dat de aanbesteder verplicht is een geraamd volume (hoeveelheid of waarde) en een maximumvolume (hoeveelheid of waarde) te preciseren in de aankondiging van de opdracht of in de opdrachtdocumenten, ook voor de begunstigden. Zodra dat volume bereikt is, wordt ervan uitgegaan dat de raamovereenkomst geen effect meer heeft, wat voor TUC Rail als aanbesteder concreet impliceert dat nieuwe bestellingen niet meer zijn toegelaten.

Voor twee raamovereenkomsten voor werken en diensten van 44 miljoen en 376.000 euro excl. btw bevat het dossier bovendien geen specifiek document met een prijsonderzoek noch voldoende elementen die op relevante wijze de afwijkingen (naar boven of naar beneden) rechtvaardigen tussen de raming van de waarde van de opdracht en het gunningsbedrag, en dat voor de totale prijs of de prijs van bepaalde posten. Voor twee andere raamovereenkomsten voor werken van 21 en 15 miljoen euro excl. btw bevat het dossier niet voldoende elementen om de aanzienlijke afwijkingen tussen de prijzen van de raming en van de offerte te rechtvaardigen (tot 2.000 % meer en 80 % minder).

TUC Rail wijst erop dat de prijzen niettemin aanvaardbaar waren door een combinatie van de analyse van de gehele offerte, van de omvang van bepaalde posten in vergelijking met de opdracht en van het belang in absolute en relatieve waarde van de vastgestelde verschillen. Het Rekenhof herinnert eraan dat het prijzen- of kostenonderzoek zowel betrekking heeft op de totale prijs als op de eenheidsprijzen of de prijzen per post. Dat de totaalprijs op het eerste gezicht normaal oogt, mag voor de aanbesteder geen reden zijn om de prijscontrole per post te laten vallen. Er kan vervolgens wel worden aangevoerd dat een of meer posten verwaarloosbaar zijn, maar dan moet worden gedefinieerd wat daarmee in de gunningsbeslissing bedoeld wordt<sup>109</sup>. Een reeks posten die individueel verwaarloosbaar zijn, kunnen overigens wél een niet-verwaarloosbaar karakter vertonen als ze worden gecumuleerd en een substantiële onregelmatigheid vormen omwille van het abnormaal karakter van de prijs.

De onderhandeling is niet voldoende gedocumenteerd. TUC Rail legt de uitwisselingen met de inschrijvers bij mondelinge onderhandelingen niet schriftelijk vast. Het legt uit dat het alleen verwijst naar de verbeterde schriftelijke offerte, waarin de onderhandelde elementen geacht worden te zijn verwerkt. Door die werkwijze kan de plaatsingsprocedure niet optimaal worden getraceerd. Ze houdt risico's in, onder meer bij afwezigheid van de dossierbeheerder of ook wanneer wordt betwist dat de gelijke behandeling van de inschrijvers in acht werd genomen in het kader van de onderhandelingen met elk van de inschrijvers.

#### 2.2.2 Opdrachten voor eigen behoeften van TUC Rail met een waarde gelijk aan of groter dan 30.000 euro excl. btw, consultancy niet meegerekend

TUC Rail brengt de aankopen voor eigen behoeften sinds 2018 progressief in overeenstemming met de overheidsopdrachtenwetgeving. Dat is gebeurd voor 171 geïdentificeerde aankopen, voor een totaal geraamd bedrag van meer dan 39 miljoen euro excl. btw<sup>110</sup>. TUC Rail verkeert niettemin nog altijd in een onregelmatige toestand (ontbreken van een overheidsopdracht) voor meer dan de helft van die aankopen. Zo bleek tijdens de auditwerkzaamheden in 2022 voor 108 aankopen

<sup>108</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 december 2018, Arrest nr. C-216/17, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>109</sup> De kostprijs van de post in kwestie kan uiteraard bepalend zijn bij de beoordeling, maar het strategisch belang van de post (ongeacht het bedrag ervan) kan die beoordeling ook beïnvloeden.

<sup>110</sup> Het document dat TUC Rail bezorgde, bevat niet voor alle opdrachten een raming.

(d.i. 63 % van de 171) geen overheidsopdracht te bestaan (aankopen die voor later gepland waren, geannuleerd waren of opgeschort). Die aankopen gingen over informaticamateriaal, telefoniediensten, advies- en uitzenddiensten, postdiensten, catering of de levering van gas en elektriciteit.

Het Rekenhof stelt in de geselecteerde en geanalyseerde opdrachten tekortkomingen vast bij de documentatie, het prijsonderzoek, de beoordeling van de offertes en de borgstelling.

De marktverkenning is meestal niet gedocumenteerd. Het Rekenhof ontving geen enkel document dat daarnaar verwees. De behoefte wordt niet beschreven in het document voor het lanceren van de procedure, maar in de bijlagen van het bestek.

Bij een opdracht voor de levering van telefoons voor een bedrag van 250.000 euro excl. btw die werd gegund via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging (bekendmaking), verwijzen de technische specificaties naar een merk en specifieke modellen zonder dat dit voldoende gemotiveerd wordt. Daardoor wordt een onderneming op een ongerechtvaardigde manier begunstigd. TUC Rail wijst erop dat het zoveel mogelijk vermijdt merken of criteria te vermelden die de mededinging beperken.

De gunningsbeslissingen vermelden formeel het prijsonderzoek, maar voor zeven opdrachten wordt geen motivatie vermeld voor de vaak belangrijke verschillen (in plus of in min) tussen de raming bij het lanceren van de opdracht en het gunningsbedrag of tussen de prijs van de ingediende offertes (tot 54 % minder en 34 % meer).

De onderhandeling is bovendien niet voldoende gedocumenteerd om de uitwisselingen en de onderhandelde elementen optimaal te kunnen traceren.

Voor drie overheidsopdrachten voor diensten geplaatst bij onderhandelingsprocedure met en zonder voorafgaande mededinging (bekendmaking) tussen 100.000 euro en 700.000 euro excl. btw merkt het Rekenhof bovendien op dat er verwarring is tussen het onderzoek van de regelmatigheid van de offertes en de toetsing ervan aan de gunningscriteria. Bepaalde subcriteria voor de gunning hebben betrekking op de vraag of al dan niet aan een vereiste van de opdracht is voldaan, terwijl alleen regelmatige offertes kunnen worden beoordeeld met het oog op gunning van de opdracht. Het is aan de hand van de methode voor de beoordeling van de offertes en de quoteringsschaal niet mogelijk de intrinsieke waarde van de offertes te beoordelen en ze op effectieve wijze te vergelijken. Die werkwijze heeft gevolgen voor de gunning van de opdrachten. Zo heeft TUC Rail een opdracht voor diensten van 255.000 euro excl. btw voor de terbeschikkingstelling van een opleidingsplatform gegund aan een inschrijver van wie de finale offerte nochtans a priori onregelmatig was.

TUC Rail verklaart dat bepaalde elementen in de technische specificaties als niet-essentieel moeten worden beschouwd en dat er rekening mee kan worden gehouden bij de beoordeling van de kwaliteit van de offerte. Uit het opschrift van die technische specificaties (die verwijzen naar het beoordelingsrooster van de gunningscriteria) kan echter niet duidelijk en met zekerheid worden afgeleid of het om een al dan niet essentiële vereiste gaat.

Op het vlak van garanties voor de uitvoering werd geen borgstelling geëist voor een raamovereenkomst voor de levering van telefoons ter waarde van 250.000 euro excl. btw, terwijl die borgstelling verplicht was. Bij een opdracht voor de aankoop van laptops ter waarde van 415.000 euro excl. btw

kon niet worden aangetoond dat de borg was gestort. Voor twee andere opdrachten werd hij te laat gestort. Het Rekenhof herinnert eraan dat de borgstelling de correcte en volledige uitvoering van de opdracht moet garanderen.

#### 2.2.3 Consultancyopdrachten ten behoeve van TUC Rail en Infrabel, met een waarde gelijk aan of hoger dan 30.000 euro excl. btw

TUC Rail bezorgde onvolledige gegevens over de consultancyopdrachten. Het Rekenhof moest de gegevens van het gunningsbedrag, de gunningsdatum en de opdrachtnemer voor alle geselecteerde opdrachten zelf reconstrueren.

Het Rekenhof wijst in de geanalyseerde opdrachten op tekortkomingen bij het kwalificatiesysteem, de indiening, het beheer en de beoordeling van de offertes en de informatieregels.

Met het ingestelde kwalificatiesysteem kan niet worden gewaarborgd dat de gekwalificeerde kandidaten altijd voldoen aan de selectiecriteria. TUC Rail heeft zijn kwalificatiesysteem voor onbepaalde tijd uitgewerkt en heeft de geldigheidsduur van de kwalificatie van de kandidaten niet gepreciseerd. Er wordt bijgevolg niet concreet gecontroleerd of de kandidaten nog altijd aan de kwalificatievoorwaarden voldoen.

Het interne e-tender-platform dat TUC Rail ontwikkelde op basis van een gehuurd programma biedt geen mogelijkheid om een ingediende offerte te wijzigen of in te trekken, in tegenstelling tot de gratis officiële toepassingen e-procurement (opdrachten waarvoor publicatieverplichting geldt)<sup>111</sup> en *Free Market* (opdrachten waarvoor geen publicatieverplichting geldt) die de regelgeving uitvoeren<sup>112</sup>. Het biedt de inschrijvers evenmin de mogelijkheid om hun offerte elektronisch te ondertekenen.

De beoordelingsmethode voor die opdrachten bepaalt bovendien niet nauwkeurig genoeg welke elementen in aanmerking worden genomen om het kwaliteitsniveau te bepalen en biedt geen inzicht in de verschillen tussen bepaalde scores. TUC Rail bepaalt bijvoorbeeld in zijn beoordelingsrooster verschillende scores (50 % en 60 %) voor eenzelfde kwaliteitsniveau ("bevredigende/toereikende kwaliteit").

Tot slot is de onderhandeling niet gedocumenteerd en zijn de informatiebrieven te weinig precies.

#### 2.2.4 Opdrachten van beperkte waarde voor de eigen behoeften van TUC Rail

Bij de opdrachten van beperkte waarde in de lijst die TUC Rail bezorgde, zijn uitgaven terug te vinden die in de feiten hoger liggen dan 30.000 euro excl. btw, zoals 118.670 euro excl. btw voor de aankoop van meubilair en 64.525 euro excl. btw voor onderhoudsdiensten. TUC Rail geeft aan dat die uitgaven misschien plaatsvonden in het kader van bestaande contracten, maar bezorgt daarvoor geen bewijzen. Bepaalde gecontroleerde dossiers bevatten niet alle gevraagde stukken, waardoor ze niet exhaustief konden worden onderzocht.

<sup>111</sup> Sinds september 2023 is e-procurement het nieuwe, door BOSA geïntegreerde, federale platform dat in de plaats komt van de vroegere toepassingen zoals e-tendering.

<sup>112</sup> Artikel 51, § 2, van het koninklijk besluit plaatsing overheidsopdrachten in de speciale sectoren van 18 juni 2017.

Voor de opdrachten van beperkte waarde zijn de fasen vóór en na het in mededinging stellen over het algemeen heel karig gedocumenteerd. Het Rekenhof merkt niettemin op dat voor de aankoop van laptops voor de werven er een grondigere voorbereiding gebeurt om de behoeften te definiëren en de oplossingen op de markt te identificeren. Dat is een goede praktijk.

TUC Rail bezorgt niet systematisch de algemene aankoopvoorwaarden voor de opdrachten van beperkte waarde aan de geraadpleegde ondernemingen. Die algemene aankoopvoorwaarden bevatten echter belangrijke contractuele clausules voor TUC Rail, onder meer in verband met de betaling, en beschermen zijn belangen als aanbesteder.

Tot slot stelde het Rekenhof in een dossier vast dat onvoldoende wordt verantwoord waarom slechts één onderneming wordt geraadpleegd in de fase van de inmededingingstelling en stelde het voor een andere opdracht verschillen in behandeling van de ondernemingen vast.

### 3 Conclusies en aanbevelingen

#### 3.1 Conclusies

##### 3.1.1 Interne beheersing van het aankoopproces

TUC Rail heeft voor al zijn overheidsopdrachten een reeks beheersinstrumenten en internebeheersingsactiviteiten van het aankoopproces ingevoerd. De mate waarin het proces wordt beheerst, varieert echter naargelang van de opdrachtcategorie.

De opdrachten die ten behoeve van Infrabel worden geplaatst, zijn het best omkaderd. Voor de opdrachten geplaatst voor de eigen behoeften van TUC Rail is het omkaderingsniveau matig, voor de consultancyopdrachten zwak en voor de opdrachten van beperkte waarde minimaal.

Doordat de organisatie grotendeels is gecentraliseerd bij het *Competence Center Procurement* heeft TUC Rail een overzicht van de aankopen. Door zijn structuur in subsecties op basis van aankoopcategorieën kan rekening worden gehouden met de verschillende behoeften van Infrabel en TUC Rail en kan de gepaste expertise worden ingeschakeld om daaraan tegemoet te komen. Die organisatie heeft echter een impact op de beschikbaarheid en het beheer van de gegevens van de overheidsopdrachten.

Zo is niet verzekerd dat de gegevens van de aankopen beschikbaar zijn omdat er geen volledige geharmoniseerde inventaris is en omdat de tools die de diensten en subsecties van het *Competence Center Procurement* gebruiken, niet geïntegreerd zijn. Daardoor kunnen niet alle gegevens meteen worden opgevraagd.

Het Rekenhof stelt goede praktijken vast bij het opstellen en ter beschikking stellen aan aankopers van standaarddocumenten voor de voorbereiding, plaatsing en uitvoering van de verschillende categorieën van overheidsopdrachten. De aankoopprocedures voor de plaatsingsfase van opdrachten zijn geformaliseerd en het personeel kan de documenten opvragen in een digitale bibliotheek. De delegatieregeling wordt nageleefd.

De fasen vóór en na de plaatsing van opdrachten (voorbereiding en uitvoering) zijn echter weinig of niet geformaliseerd. Er is geen formele verplichting om te rapporteren aan de raden van bestuur

van TUC Rail en Infrabel. In de praktijk rapporteert TUC Rail wel jaarlijks aan de raad van bestuur van Infrabel voor de opdrachten die voor Infrabel werden geplaatst.

Voor sommige categorieën van opdrachten zijn er interne documenten beschikbaar met daarin algemene doelstellingen of opvolgingsindicatoren om de prestaties van bepaalde elementen van het aankoopproces te meten. Die doelstellingen zijn echter niet nauwkeurig genoeg om de aankoopstrategie te sturen.

TUC Rail doet aan budgetplanning en uitgavenopvolging, maar beschikt niet over een eenge-maakt meerjarenplan voor de te realiseren aankopen. De planning van de aankopen is bijgevolg fragmentarisch en onvolledig.

Tot slot wordt de aankoopprocedure niet gestructureerd en systematisch beoordeeld.

### 3.1.2 Onderzoek van de dossiers

Het onderzoek van de overheidsopdrachtendossiers staft de bevindingen over de interne beheer-sing: de mate van beheersing varieert naargelang van de categorie van overheidsopdrachten.

TUC Rail doet sinds 2018 inspanningen om de overheidsopdrachtenwetgeving toe te passen. Het is begonnen met een stappenplan om 171 aankopen, voor een geraamd totaal van meer dan 39 mil-joen euro excl. btw, daarmee in overeenstemming te brengen. Toch stelt het Rekenhof vast dat er bij TUC Rail tijdens de audit nog sprake was van onregelmatigheid (ontbreken van een overheids-opdracht) voor meer dan de helft van die aankopen (108, d.i. 63 % van de 171). Die aankopen gaan over informaticamateriaal, telefoniediensten, advies- en uitzenddiensten, postdiensten, catering of de levering van gas en elektriciteit.

Het Rekenhof stelt verschillende goede praktijken vast, zoals de duidelijke identificatie van wijzi-gingen in de opdrachtdocumenten (bv. publicatie van een erratum), de opvolging van de uitvoe-ring van de opdrachten ten behoeve van Infrabel en een meer gestructureerd beheer van bepaalde aankopen door een specifiek projectteam in te schakelen.

Het stelt ook enkele tekortkomingen vast:

- het ontbreken van een overheidsopdracht voor bepaalde aankopen;
- het gebrek aan documentatie over de prospectie;
- geen vermelding in de opdracht aankondiging van de waarde of de geraamde en maximale hoe-veelheid van de raamovereenkomsten;
- geen bewijs van nazicht dat bevestigt dat de inschrijver zich niet in een geval van verplichte uitsluiting bevindt;
- geen systematische analyse en geen formele motivering bij het prijsonderzoek;
- onvoldoende documentatie van de onderhandelingen om die te kunnen traceren en te bewijzen dat bij de procedure de gelijke behandeling in acht werd genomen;
- onnauwkeurige methode voor de beoordeling van de offertes, inclusief het ontbreken van de vaststelling van gunningscriteria aan de hand waarvan de intrinsieke waarde van de offertes kan worden beoordeeld en vergeleken;
- het niet bepalen van een borgtocht en de laattijdige storting ervan.



### 3.2 Aanbevelingen

#### 3.2.1 Interne beheersing van het aankoopproces

Het Rekenhof geeft TUC Rail onder meer de volgende aanbevelingen om de interne beheersing van het aankoopproces te verbeteren:

**Tabel 9** – Aanbevelingen voor TUC Rail over de interne beheersing van het aankoopproces

Thema's	Aanbevelingen
Controleomgeving	Een inventaris opmaken en bijhouden met een direct en volledig overzicht van alle overheidsopdrachten, met alle basisgegevens om die beter beschikbaar te stellen
	De aanpassing van het reglement over de handtekeningsbevoegdheden binnen TUC Rail voltooien en formele en precieze regels voor rapportering aan de raden van bestuur van Infrabel en TUC Rail vastleggen, om verslag uit te brengen over de overheidsopdrachten die voor hen werden geplaatst
Evaluatie van de risico's	De formalisering en opvolging van de strategische en operationele doelstellingen van TUC Rail op het gebied van overheidsopdrachten voortzetten en verbeteren
	Een geharmoniseerd meerjarenplan opstellen met een gemeenschappelijk formaat voor alle aankopen om de gegevens te integreren
Activiteiten van interne beheersing	De controle vóór de vastlegging van uitgaven versterken om ervoor te zorgen dat het beginsel van de voorafgaande boekhoudkundige vastlegging wordt nageleefd
	Periodiek de boekhouding en de lijst van leveranciers vergelijken om na te gaan of er geen opdrachten worden opgesplitst, en ervoor zorgen dat alle aankoopdossiers systematisch en volledig worden gearhiveerd, ongeacht het bedrag, onder meer om fraude te voorkomen
Aansturing	De evaluatie van de aankoopprocedures structureren en systematiseren, onder meer voor consultancyopdrachten, om ervoor te zorgen dat de ingevoerde internebeheersingsmaatregelen goed werken

Bron: Rekenhof

### 3.2.2 Naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving

Het Rekenhof beveelt TUC Rail onder meer het volgende aan om de overheidsopdrachten beter in overeenstemming te brengen met de wetgeving:

**Tabel 10** – Aanbevelingen voor TUC Rail over de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving

Thema's	Aanbevelingen
<b>Toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving</b>	Het stappenplan voor de regularisatie van de eigen aankopen afronden om ze allemaal in overeenstemming te brengen met de overheidsopdrachtenwetgeving
<b>Opstellen van de opdrachtdocumenten</b>	Voor raamovereenkomsten, een geraamde waarde of hoeveelheid en een maximale waarde of hoeveelheid vermelden in de opdracht aankondiging of in het bestek dat rechtstreeks toegankelijk is voor belangstellende ondernemers, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie
	De herzieningsclausule voor consultancyopdrachten met prijslijst aanpassen door de mogelijkheden om wijzigingen aan te brengen tijdens de uitvoering te beperken en door het toepassingsgebied van de clausule en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dergelijke wijzigingen te kunnen aanbrenge, nauwkeurig vast te stellen
<b>Prijsonderzoek</b>	Bij elke opdracht zowel de totale prijs als de prijs van elke post controleren; bepalen en passend motiveren welke posten verwaarloosbaar zijn en in de gunningsbeslissing of in het administratieve dossier precies en passend verklaren waarom offertes met kennelijk abnormale prijzen worden aanvaard
<b>Indiening van de offertes</b>	Het interne e-tender-platform wijzigen opdat de inschrijvers hun offerte elektronisch kunnen ondertekenen, wijzigen en intrekken vóór de uiterste datum en het uiterste tijdstip; of het officiële gratis e-tendering-platform gebruiken
<b>Beoordeling van de offertes</b>	De uitwisselingen tijdens onderhandelingen documenteren en bijhouden om een optimale traceerbaarheid van de plaatsingsprocedure te garanderen
<b>Opdrachten van beperkte waarde</b>	De commerciële voorwaarden van de verschillende ondernemingen die worden aangeschreven op billijke en vergelijkbare wijze raadplegen en elke uitzondering op het beginsel van inmededingingstelling van verschillende ondernemingen naar behoren motiveren

Bron: Rekenhof

#### **4 Antwoorden van de administratie en van de minister**

De gedelegeerd bestuurder van TUC Rail wijst er in zijn antwoord van 31 augustus 2023 op dat TUC Rail zijn opdrachten vrijwillig met het oog op goed bestuur progressief in overeenstemming brengt met de overheidsopdrachtenwetgeving. Het Rekenhof herinnert eraan dat de toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving een verplichting is.

De gedelegeerd bestuurder neemt nota van de aanbevelingen over de interne beheersing van het aankoopproces en over de evaluatie van de risico's, de internebeheersingsactiviteiten en de aansturing. Wat de conformiteit van de overheidsopdrachten betreft, stelt hij de passende maatregelen te nemen om onder meer de gunningscriteria en de methode voor de beoordeling van de consultancyverstrekkers te verbeteren.

De beleidscel van de minister van Mobiliteit is het in haar mail van 27 november 2023 eens met de aanbeveling om formele en precieze regels in te voeren voor de rapportering aan de raad van bestuur van Infrabel over de overheidsopdrachten die TUC Rail ten behoeve van Infrabel plaatste.

# Infrabel

## 1 Context en voorwerp van de audit

### 1.1 Infrabel

Infrabel is een naamloze vennootschap van publiek recht die werd opgericht in 2004 en voor 99,3 % eigendom is van de Belgische Staat, voor 0,59 % van de FPIM (Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij) en voor 0,11 % van privéaandeelhouders.

Als spoorweginfrastructuurbeheerder voert Infrabel belangrijke opdrachten uit ten voordele van de gebruikers van het openbaar vervoer en de burgers. Infrabel vervult vijf opdrachten van openbare dienst:

- het verwerven, het ontwerpen, de bouw, de vernieuwing, het onderhoud en het beheer van de spoorweginfrastructuur;
- het beheer van de regelings- en veiligheidssystemen van deze infrastructuur;
- het leveren aan de spoorwegondernemingen van de hen overeenkomstig de wet te leveren diensten;
- de toewijzing van de beschikbare spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- de tarifiering, de facturering en de inning van heffingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur en voor de aan de spoorwegondernemingen overeenkomstig de wet te leveren diensten.

Bovendien staat Infrabel in voor de verwerving, de ontwikkeling, het onderhoud, het beheer, de uitbating en de commercialisering van informaticasystemen en telecommunicatienetwerken.

### 1.2 Audit

Het Rekenhof heeft 40 overheidsopdrachten geselecteerd uit de opdrachten die Infrabel in 2021 heeft gegund, en heeft onderzocht of ze voldoen aan de wettelijke, reglementaire en bijzondere bepalingen die van toepassing zijn op overheidsopdrachten. Bij die selectie hield het rekening met de financiële materialiteit, de kwalificatie (werken, leveringen of diensten) en de plaatsingswijze van de overheidsopdrachten.

Als normenkader voor deze audit geldt de regelgeving die van toepassing is op de geselecteerde overheidsopdrachten, de beginselen van goed bestuur en de interne regels die van toepassing zijn op overheidsopdrachten, onder meer het reglement over de (sub)delegaties van bevoegdheden en ondertekeningsbevoegdheden dat van kracht is bij Infrabel.

De audit liep van januari 2023 tot april 2024. Het Rekenhof heeft in het kader van de tegensprekelijke procedure zijn ontwerpverslag op 3 mei 2024 voorgelegd aan de minister van Mobiliteit en aan Infrabel.

### 1.3 Begroting

Uit de lijsten met overheidsopdrachten die aan het Rekenhof werden bezorgd, blijkt dat Infrabel in 2021 1.573 vastleggingen heeft uitgevoerd, voor een totaalbedrag van 1,18 miljard euro excl. btw. Ze zijn als volgt uit te splitsen:

**Tabel 11** – Overheidsopdrachten gegund in 2021 (aantal en bedrag van de vastleggingen, in euro excl. btw)

Kwalificatie van de opdrachten	Aantal vastleggingen	Totaalbedrag
Werken	1.021	511.328.924,71
Leveringen	231	527.530.093,86
Diensten	321	146.209.617,30
<b>Totaal</b>	<b>1.573</b>	<b>1.185.068.635,87</b>

Bron: Infrabel

Vanuit financieel oogpunt zijn de grootste opdrachten de leveringen van betonnen dwarsliggers (214 miljoen euro excl. btw), de leveringen van kabels (elf opdrachten voor in totaal 75,6 miljoen euro excl. btw, waarvan 41 miljoen euro excl. btw voor de grootste opdracht), de onderhouds- en reparatiediensten voor locomotieven (28,9 miljoen euro excl. btw), de herstelwerkzaamheden aan rotswanden (21 miljoen euro excl. btw) en de civieltechnische werken (18 miljoen euro excl. btw). De consultancydiensten zijn goed voor ten minste 10,5 miljoen euro excl. btw<sup>113</sup>.

### 1.4 Selectie

De 40 onderzochte opdrachten vertegenwoordigen 550 miljoen euro excl. btw in totaal. Ze bestaan uit:

- 24 overheidsopdrachten met elk een waarde tussen 309.000 euro en 214 miljoen euro excl. btw (zie hierna, [punt 2.1](#));
- acht overheidsopdrachten met elk een waarde tussen 664.000 euro en 2,5 miljoen euro excl. btw, geplaatst op basis van dwingende spoed na de overstromingen van juli 2021 ([punt 2.2](#));
- acht overheidsopdrachten van beperkte waarde (minder dan 30.000 euro excl. btw) ([punt 2.3](#)).

## 2 Vaststellingen

### 2.1 Opdrachten met een waarde gelijk aan of hoger dan 30.000 euro excl. btw (andere dan deze geplaatst naar aanleiding van de overstromingen van juli 2021)

#### 2.1.1 Voorbereiding en raming van de opdracht

Het Rekenhof stelt goede praktijken vast wat de voorbereiding van de overheidsopdrachten en het opnemen van bijzondere clausules in de opdrachtdocumenten betreft.

In het kader van een overheidsopdracht voor de aankoop van systemen voor toegangscontrole heeft Infrabel de vorige overheidsopdracht grondig geëvalueerd en de opdrachtvoorwaarden

<sup>113</sup> Op basis van de lijst met overheidsopdrachten die het Rekenhof heeft ontvangen, is het niet mogelijk meteen alle consultancyprestaties te achterhalen op exhaustieve wijze. De overheidsopdrachten die hier worden opgenomen, waren expliciet als 'consultancy' gelabeld.

aangepast op basis van opgedane ervaringen. Ze heeft in het bestek ook de opleiding van het personeel opgenomen wat het beheer en de configuratie van de systemen betreft, om de kennisoverdracht te verzekeren en de afhankelijkheid van de externe dienstverleners te vermijden. In een raamovereenkomst voor de levering van betonnen dwarsliggers heeft Infrabel een bijzondere herzieningsclausule opgenomen voor innovatieve modellen en nieuwe bevestigingen. Door die mogelijkheid tot wijziging van bij het begin op transparante wijze mee te delen, verzekert Infrabel zich van de geschiktheid van het aan te kopen materiaal tijdens de looptijd van de opdracht en garandeert Infrabel de gelijke behandeling van de inschrijvers.

Met uitzondering van twee overheidsopdrachten voor werken die werden geplaatst op basis van dwingende spoed, wordt de procedure gelanceerd via een modeldocument waarin de essentiële elementen van de opdracht worden opgenomen: de structuur, de geraamde waarde, de beoogde plaatsingsprocedure, de aankooptechniek, het gebruik van een kwalificatiesysteem, de looptijd en de selectie- en gunningscriteria.

Het Rekenhof stelt echter de volgende zwakke punten en verbeterpunten vast.

Door een gedetailleerde budgettaire raming te maken vóór de opdrachtprocedure wordt gelanceerd, kan worden nagegaan of in die raming rekening wordt gehouden met de looptijd, de totale waarde en de componenten (opties, percelen, verlengingen enz.) van de opdracht.

Infrabel kon die gedetailleerde raming voorleggen, behalve voor drie opdrachten (op 24) waarbij de bezorgde gegevens niet volstaan om de berekening van de raming die bij de lancering van de procedure werd gemaakt, te onderbouwen. De drie opdrachten hadden betrekking op de aankoop van systemen voor toegangscontrole, werken voor veiligheidsinstallaties in Antwerpen en vormingsdiensten voor haar eigen behoeften en die van haar dochteronderneming TUC Rail<sup>114</sup>.

Voorts heeft Infrabel voor drie andere overheidsopdrachten (werken in Grupont en schoonmaakdiensten) van de 24 de totale waarde niet geraamd alvorens de plaatsingsprocedure te lanceren.

Voor de twee overheidsopdrachten voor werken die op basis van dwingende spoed werden geplaatst, verklaart Infrabel dat ze een beroep heeft gedaan op de uitzondering op de forfaitaire prijsbepaling<sup>115</sup>. Ze wijst erop dat de herstellingen om rotswanden te stabiliseren dringend waren en dat het onmogelijk was de te leveren volumes en diensten exact te meten. Het Rekenhof herinnert er echter aan dat het bedrag van elke overheidsopdracht verplicht moet worden geraamd voordat ze wordt gelanceerd. De uitzondering op het forfaitaire beginsel ontslaat de aanbesteder er dus niet van om bij de lancering van de overheidsopdracht zelf het bedrag ervan te ramen<sup>116</sup>.

Voor de overheidsopdracht voor schoonmaakdiensten met een totale vereffende waarde van 478.000 euro inclusief btw stelt Infrabel dat ze een raming heeft gemaakt van de prestaties voor één maand en deze raming vervolgens elke maand opnieuw heeft geëvalueerd wegens de

<sup>114</sup> Voor de overheidsopdracht voor de aankoop van systemen voor toegangscontrole, betreffen de bezorgde details een geactualiseerde raming na de eerste fase van de overheidsopdracht (verzending van het bestek na selectie van de kandidaten). Die raming na de lancering van de procedure stemt dus niet overeen met het geraamde bedrag dat in het document voor de lancering van de procedure is vermeld. Voor de overheidsopdracht voor werken voor installaties verklaart Infrabel dat ze bij de goedkeuring van het bestek beschikte over de geactualiseerde gedetailleerde raming, maar het Rekenhof beschikte daar niet over tijdens zijn controle.

<sup>115</sup> Artikel 9, 2<sup>o</sup> lid, 2<sup>o</sup>, van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

<sup>116</sup> Artikel 16 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

COVID-19-crisis. Die methode om een totale raming te maken heeft een impact op de naleving van de toepasselijke regels. Voor deze overheidsopdracht beroept Infrabel zich op twee afzonderlijke wettelijke grondslagen: enerzijds de plaatsing van opdrachten van beperkte waarde en anderzijds de wijziging van een bestaande raamovereenkomst, waarvan de formele beslissing echter twintig maanden na de start van de prestaties werd genomen. Argumenten als hoogdringendheid en onvoorspelbaarheid zijn aanvaardbaar in het begin van de COVID-19-crisis maar minder voor de latere prestaties. Infrabel had in een vroeger stadium een oplossing moeten zoeken die strookt met de regelgeving.

Sinds 2018 preciseert het Europese Hof van Justitie dat de aanbesteder verplicht is een geraamd volume (hoeveelheid of waarde) en een maximumvolume (hoeveelheid of waarde) vast te leggen in de aankondiging van overheidsopdracht of in de overheidsopdrachtdocumenten, en dit vanaf de lancering van de procedure. Het Europese Hof van Justitie legt die verplichting om zowel de geraamde als de maximale waarde of hoeveelheid mee te delen op om te garanderen dat de beginselen van gelijke behandeling van de ondernemers en van transparantie worden nageleefd. Bij de vijftien raamovereenkomsten die het Rekenhof heeft onderzocht, vermelden de opdracht-documenten echter alleen vermoedelijke hoeveelheden en is er geen maximumhoeveelheid of -waarde bepaald.

In haar antwoord verklaart Infrabel dat ze reeds de nodige acties heeft gepland om, hetzij in de publicatie van de aankondiging van overheidsopdracht, hetzij in het bestek, de nodige en voldoende informatie op te nemen om zich te conformeren aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

#### 2.1.2 Gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging

Voor de zes overheidsopdrachten die werden geplaatst via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging, stelt het Rekenhof vast dat Infrabel wel degelijk een motivering in rechte en in feite heeft opgenomen in de beslissing om de procedure te lanceren of in de gemotiveerde gunningsbeslissing.

Het Rekenhof herinnert echter aan het belang bij overheidsopdrachten om te anticiperen op een eventueel 'technisch monopolie' voor het onderhoud of de vernieuwing, en om mechanismen in te voeren om *vendor lock-in* te vermijden. Dat risico op *vendor lock-in* kwam tot uiting in een overheidsopdracht voor de aankoop van tekensoftware die om technische redenen zonder oproep tot mededinging werd gegund, en waarbij een verandering van product volgens Infrabel zeer hoge overgangskosten met zich mee zou brengen.

Infrabel is het eens met het Rekenhof en stelt dat ze al monopoliesituaties probeert te vermijden, overeenkomstig de overheidsopdrachtenwetgeving, door rekening te houden met de beperkingen op het vlak van redelijke alternatieven of substituten die vanuit technisch, operationeel en/of economisch oogpunt aanvaardbaar zijn.

Bij dwingende spoed is het gebruik van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging toegestaan als strikt aan de volgende voorwaarden is voldaan<sup>117</sup>:

<sup>117</sup> Artikel 124, § 1, 5°, van de wet van 17 juni 2016.

- De dwingende spoed moet voortvloeien uit onvoorzienbare gebeurtenissen en de ter rechtvaardiging van de dwingende spoed ingeroepen omstandigheden mogen in geen geval aan de aanbestedende entiteit te wijten zijn.
- Door de dwingende spoed is het onmogelijk de termijnen in acht te nemen die worden opgelegd bij gewone plaatsingsprocedures (openbare procedures, niet-openbare procedures en onderhandelingsprocedures met voorafgaande oproep tot mededinging).
- De aanbestedende entiteit moet indien mogelijk verschillende ondernemers raadplegen.
- De desbetreffende procedure mag enkel worden gebruikt voor zover dat strikt noodzakelijk is.

Bij de twee opdrachten waarvoor de uitzondering op grond van dwingende spoed werd ingeroepen, blijkt uit de voorgelegde dossiers dat de gebeurtenissen die aan de basis lagen van de behoeften, onvoorzienbaar waren en niet toe te schrijven waren aan de aanbesteder. Op basis van de dossiers kan echter niet worden aangetoond dat de termijnen voor de gewone plaatsingsprocedures (openbare procedures, niet-openbare procedures en onderhandelingsprocedures met voorafgaande oproep tot mededinging) niet konden worden nageleefd of dat een oproep tot mededinging, althans voor bepaalde werken, niet kon worden overwogen.

Voor die twee opdrachten werden immers na de eerste beveiligingswerken definitieve stabilisatiewerken uitgevoerd, die voor de ene opdracht acht maanden duurden en voor de andere één jaar. Volgens Infrabel heeft die tweede fase langer geduurd omdat ze afhankelijk was van de planning van andere werven die al waren gepland en niet konden worden verplaatst. Voorts werden de gemotiveerde gunningsbeslissingen opgesteld in augustus en oktober 2021, hetzij tien tot twaalf maanden na de start van de werken in oktober 2020, terwijl de wetgeving voorziet in een maximumtermijn van vijftien dagen na de gunningsbeslissing.

### 2.1.3 Verificatie van het ontbreken van uitsluitingsgronden en van de selectiecriteria

Het Rekenhof wijst op een goede praktijk die ervoor zorgt dat telkens wordt nagegaan of er geen uitsluitingsgronden zijn. Infrabel voegt namelijk bij het offerteformulier een bijlage die moet worden ingevuld met de namen van de natuurlijke personen die bestuurders en vertegenwoordigers van de inschrijver zijn en die een uittreksel uit hun strafregister moeten verstrekken.

Toch stelt het Rekenhof een aantal tekortkomingen vast in verband met de verificatie van het ontbreken van uitsluitingsgronden en de verificatie van de selectiecriteria bij drie overheidsopdrachten (op de 24) voor aankoop van systemen voor toegangscontrole (onvolledige referenties, niet-bijgewerkte getuigschriften voor een kandidaat), aankoop van rubberen panelen voor de overwegen (niet-bijgewerkte getuigschriften voor een geselecteerde inschrijver) en werken in Hasselt (laattijdige verificatie van het ontbreken van fiscale en sociale schulden van de geselecteerde inschrijver).

### 2.1.4 Prijsonderzoek

De aanbesteder moet de verschillen tussen de geraamde waarde van de overheidsopdracht en het bedrag van de offerte van de vermoedelijke opdrachtnemer motiveren, en de geactualiseerde raming voldoende documenteren. Die motivering, waarmee onder meer kan worden aangetoond dat er geen sprake is van abnormale prijzen, moet worden opgenomen in het administratieve dossier voordat de gunningsbeslissing wordt genomen.



Voor twee overheidsopdrachten (op de 24) voor de levering van stalen platen en voor diensten voor IT-onderhoud stelt het Rekenhof vast dat de bezorgde dossiers geen formele verantwoording bevatten voor de verschillen (+45 % en +130 %) tussen de raming van de waarde van de overheidsopdracht bij de lancering van de procedure en het gunningsbedrag.

Infrabel verklaart dat ze haar raming van de waarde van de overheidsopdracht actualiseert bij de opstelling van het gunningsdossier. Ze houdt rekening met de indexering van de materiaalprijzen en lonen, en met eventuele wijzigingen in de omvang van de overheidsopdracht tijdens de plaatsingsprocedure (meer of minder behoeften).

#### 2.1.5 Informatieverplichtingen

Over het algemeen leeft Infrabel de regels over de informatieverstrekking aan kandidaten en inschrijvers na. Ze publiceerde de aankondiging van gegunde opdracht echter te laat (tussen 22 dagen en 21 maanden vertraging) voor vier van de 21 aan die verplichting onderworpen overheidsopdrachten voor vormingsdiensten, aankoop van rubberen panelen voor de overwegen, aankoop van tekensoftware en werken in Leuven.

Infrabel neemt nota van die vaststelling. Ze zal de dossierbeheerders herinneren aan de instructies voor de publicatie van de aankondigingen van gegunde opdracht.

#### 2.1.6 Uitvoering van de overheidsopdrachten

Infrabel volgt het budgetverbruik van de onderzochte overheidsopdrachten op en formaliseert de wijzigingen die in de loop van de uitvoering worden aangebracht.

Ze kon echter niet voor alle betrokken overheidsopdrachten aantonen dat de vereiste verzekeringscontracten waren afgesloten (arbeidsongevallen en burgerrechtelijke aansprakelijkheid).

Volgens Infrabel bepaalt artikel 24, § 2, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels dat de opdrachtnemer verzekeringen moet aangaan, maar niet dat de aanbestedende entiteit moet nagaan of de contracten zijn gesloten. De bepaling stelt echter uitdrukkelijk dat de opdrachtnemer *“binnen een termijn van dertig dagen na het sluiten van de opdracht aantoonde dat hij deze verzekeringscontracten is aangegaan, aan de hand van een attest waaruit de door de opdrachtdocumenten vereiste omvang van de gewaarborgde aansprakelijkheid blijkt”*.

Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de verplichting om verzekeringen aan te gaan – die onder meer opgenomen is in het bestek als uitvoeringsvoorwaarde – logischerwijze inhoudt dat Infrabel verplicht is na te gaan of dat het geval is. Het Rekenhof herinnert er bovendien aan dat het, met het oog op goed beheer en risicopreventie (zowel financieel als op het vlak van reputatie), van belang is na te gaan of de opdrachtnemer in orde is op het vlak van verzekeringen voordat de opdracht van start gaat.

Infrabel stelt dat ze de verplichting van artikel 24, § 2, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 zal opnemen in de kennisgevingsbrief van de overheidsopdracht om de aandacht van de opdrachtnemers expliciet te vestigen op die reglementaire verplichting.

Tot slot stelde de opdrachtnemer de borgtocht met vertraging (één tot acht maanden vertraging) voor zes van de negentien aan deze verplichting onderworpen overheidsopdrachten, meer bepaald de aankoop van betonnen dwarsliggers, elektriciteitskabels, rubberen panelen voor de overwegen, tractietransformatoren, spoorvervoerdiensten en werken in Hasselt. In twee gevallen heeft Infrabel de opdrachtnemer echter aangemaand om de situatie in orde te brengen.

Infrabel stelt dat ze de dossierbeheerders zal herinneren aan de instructies voor de borgtocht. Bovendien zal ze strikt controleren of de borgtocht tijdig wordt gesteld en indien nodig een ingebrekestelling versturen.

## 2.2 Overheidsopdrachten geplaatst op basis van dwingende spoed naar aanleiding van de overstromingen van juli 2021

### 2.2.1 Context

De overstromingen van 14 tot 16 juli 2021 hadden een negatieve impact op de spoorweginfrastructuur en -diensten die Infrabel beheert. Er moesten binnen een kort tijdsbestek een reeks werken worden uitgevoerd om de veiligheid te herstellen en de sporen weer gebruiksklaar te maken, de continuïteit van de openbare dienstverlening te verzekeren en bepaalde financiële risico's te beheren in verband met de termijnen die worden opgelegd door de clausules van de verzekeringscontracten.

Het Rekenhof onderzocht acht overheidsopdrachten voor een totaalbedrag van 23,3 miljoen euro excl. btw die Infrabel op basis van dwingende spoed had geplaatst.

Sindsdien heeft Infrabel maatregelen genomen om de risico's die verband houden met dergelijke aankopen beter onder controle te houden. In november 2022 vaardigde ze een interne procedure uit die in de vorm van instructies werd verspreid onder de medewerkers. De instructies betreffen de plaatsing en uitvoering van de met spoed geplaatste overheidsopdrachten, alsook de verplichtingen die verbonden zijn aan de motivering van de beslissingen en aan de informatieverstrekking aan ondernemers.

### 2.2.2 Naleving van de voorwaarden om dwingende spoed te kunnen invoeren

Er kan een beroep worden gedaan op de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging op basis van dwingende spoed voor zover aan bepaalde strikte voorwaarden (zie [punt 2.1.2](#)) is voldaan<sup>118</sup>.

#### *Onvoorzienbare omstandigheden die niet kunnen worden toegeschreven aan de aanbestedende entiteit*

Op basis van het onderzoek van de geselecteerde dossiers kan worden gesteld dat de overstromingen van juli 2021 gebeurtenissen waren die Infrabel niet kon voorzien en die niet aan Infrabel kunnen worden toegeschreven.

<sup>118</sup> Artikel 124, § 1, 5°, van de wet van 17 juni 2016.

### *Onmogelijkheid om de termijnen van de gewone plaatsingsprocedures na te leven*

Infrabel verklaart snel te hebben moeten handelen om:

- het treinverkeer zo snel mogelijk te herstellen, en de continuïteit van de dienstverlening en de veiligheid van de reizigers te waarborgen;
- te vermijden dat de schade nog bijkomend of uitdijend nadeel zou teweegbrengen;
- de termijnen na te leven die worden opgelegd door de clausules van de verzekeringscontracten; de verzekeringsvoorwaarden beperken de vergoeding voor inkomstenverlies (de zogeheten rijpadvergoeding) immers tot een maximum van drie maanden.

Infrabel toont echter niet geval per geval, voor elk van de dossiers, aan te hebben geëvalueerd of het onmogelijk was de termijnen van de gewone plaatsingsprocedures na te leven (gewoon of versneld).

### *Raadpleging van verschillende ondernemers*

Bij het voorbereiden van de opdrachten heeft Infrabel een zestigtal firma's geraadpleegd, ondanks het feit dat de firma's die actief zijn in de sector van werkzaamheden aan het spoor weinig beschikbaar waren in juli 2021 vanwege het bouwverlof en de vele lopende werven.

Infrabel raadpleegde de Unie van Aannemers van Spoorwegwerken (UASW) voor de technieken in samenhang met de sporen, de seingeving en de bovenleidingen, om te achterhalen welke firma's de dringende werkzaamheden konden uitvoeren die noodzakelijk waren om de sporen te herstellen. Infrabel contacteerde ook verschillende firma's voor burgerlijke bouwkunde en grondwerken. Tot slot hebben een aantal ondernemingen ook spontaan hun diensten aangeboden aan Infrabel. Die bevraging werd gedocumenteerd (notulen van het overleg met de UASW, gezamenlijk persbericht met de UASW en lijst van geraadpleegde en beschikbare firma's).

Infrabel bakende de perimeter van de opdrachten af op basis van de plek waar de werken moesten worden uitgevoerd, de technische specificiteit en de beschikbaarheid van de ondernemers. Infrabel baseerde zich op overheidsopdrachten die als referentie konden dienen, met name bestaande opdrachten of opdrachten in uitvoering, om haar verwachtingen ten aanzien van de ondernemers te verduidelijken.

De oproep tot mededinging naar verschillende ondernemers voor de plaatsing van elke overheidsopdracht is echter weinig gedocumenteerd. De gemotiveerde gunningsbeslissing van elke overheidsopdracht vermeldt dat Infrabel "*verschillende ondernemers had gecontacteerd die het gewoon zijn om werken op spoorwegvlak uit te voeren*" maar preciseert niet om hoeveel en om welke ondernemers het ging, en verstrekt geen bewijs van die raadpleging.

### *Maatregel van het strikt noodzakelijke*

Infrabel stelt dat ze zich bij voorrang concentreerde op de werkzaamheden die strikt noodzakelijk waren, zoals dringende herstellingen en bewarende maatregelen, met het oog op de onmiddellijke veiligheid en de hervatting van het spoorvervoer. Het opnieuw inwerkingstellen van de hoofdsporen gold als prioriteit voor de werken.

Vermits Infrabel verzekeringscontracten had gesloten om het risico op overstromingen te dekken, heeft ze nauw samengewerkt met de door de verzekeraars aangestelde deskundigen om onder andere de schade, de bewarende maatregelen en de nodige dringende herstellingen te definiëren.

Infrabel heeft echter bepaalde voorlopige werken (zoals afwerkingen) opgenomen in de perimeter van die overheidsopdrachten omdat ze die aanvullende werken noodzakelijk achtte voor de exploitatie van de sporen. Hoewel Infrabel vindt dat ze de perimeter in beperkte zin heeft opgevat, stelt het Rekenhof vast dat er nog werken zijn uitgevoerd tot in maart 2022, d.w.z. acht maanden na de overstromingen. Vanaf augustus-september 2021 aanvaardde Infrabel trouwens geleidelijk aan niet meer dat de opdrachtnemers voor bepaalde werken een spoedfactor in hun prijzen verwerkten.

### 2.2.3 Voorbereiding en plaatsing van de overheidsopdrachten

Het Rekenhof stelt vast dat Infrabel niet systematisch is nagegaan of de opdrachtnemer een erkenning had alvorens de overheidsopdracht te sluiten. Het herinnert eraan dat de verplichtingen voor de erkenning ook moeten worden nageleefd voor overheidsopdrachten die op basis van dwingende spoed werden gelanceerd. De aannemers moeten dus, om de overheidsopdracht te mogen uitvoeren, aantonen dat ze voldoen aan de voorwaarden van de wet van 21 maart 1991 houdende regeling van de erkenning van aannemers van werken bij het sluiten van de overheidsopdracht, wat garandeert dat ze voldoende draagkracht hebben om de werken naar behoren uit te voeren.

Bovendien werden bepaalde verificaties in verband met de uitsluitingsgronden niet uitgevoerd vóór de gunning. Zo heeft Infrabel bij de eerste twee overheidsopdrachten die in die spoedeisende context werden gelanceerd bepaalde uittreksels uit het strafregister niet geverifieerd en heeft ze bij een andere overheidsopdracht ook het aanzuiveringsplan voor de sociale schulden niet geverifieerd.

Wat het prijsonderzoek betreft, stelt het Rekenhof vast dat Infrabel bij de gunning niet over een uitdrukkelijke verbintenis van de inschrijver beschikt over de prijzen die hij zal hanteren. Infrabel gunt immers de overheidsopdrachten die met spoed zijn geplaatst op basis van andere referentieoverheidsopdrachten (bestekken, opmetingsstaten) die werden geplaatst onder standaardvoorwaarden, louter op basis van de prijs. Infrabel heeft rekening gehouden met een veralgemeende en gelijktijdige vraag voor dezelfde werken/diensten/materialen naar aanleiding van de overstromingen, met het grotere gevaar van de uit te voeren werken (onstabieliteit, overstromingen enz.) en met de complexiteit ervan. Het is op basis daarvan dat Infrabel voorlopige eenheidsprijzen en indicatieve opmetingsstaten heeft vastgelegd, zonder de prijzen forfaitair vast te leggen.

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat Infrabel de aanvaardbaarheid van de prijzen van de met spoed geplaatste overheidsopdrachten niet heeft beoordeeld op het moment van de gunning. Infrabel verklaart daarop te hebben toegezien tijdens de uitvoering van die opdrachten.

Wat tot slot de beoordeling van de ingediende offertes betreft, merkt het Rekenhof op dat slechts één offerte wordt ingediend voor elke overheidsopdracht die wordt geplaatst op basis van dwingende spoed naar aanleiding van de overstromingen. De technische conformiteit van de offertes met de behoeften van Infrabel wordt slechts beknopt beoordeeld en gemotiveerd in de respectieve gunningsbeslissingen.

### 2.2.4 Informatieverplichtingen

Het Rekenhof stelt vast dat Infrabel haar beslissing om een beroep te doen op de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging formeel motiveert bij de opstelling

van de gunningsbeslissing. Voor zeven (van de acht) overheidsopdrachten doet ze dat echter niet binnen de wettelijke maximumtermijn van vijftien dagen na de beslissing.

#### 2.2.5 Uitvoering van de opdrachten

Infrabel wijkt in de bestekken van de opdrachten die met dwingende spoed zijn geplaatst af van de borgtochtregels en verwijst daarvoor naar de afwijkingen die werden toegestaan in het kader van de voorgaande overheidsopdrachten die als referentie werden genomen.

Het Rekenhof stelt vast dat Infrabel die afwijking niet formeel motiveert in de documenten van de overheidsopdracht die met spoed werd gelanceerd<sup>119</sup>.

### 2.3 Overheidsopdrachten van beperkte waarde

#### 2.3.1 Raming en plaatsingsprocedure

Het Rekenhof stelt voor de acht onderzochte overheidsopdrachten van beperkte waarde vast dat er verwarring bestaat tussen de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging en de plaatsing van een overheidsopdracht van beperkte waarde in de zin van artikel 162 van de wet van 17 juni 2016. Het gaat echter om twee verschillende procedures waarvoor verschillende regels gelden.

Op basis van zijn onderzoek van de bezorgde stukken kan het Rekenhof niet met zekerheid achterhalen welke plaatsingsprocedure Infrabel voor die opdrachten heeft gebruikt.

Naar aanleiding van de audit van het Rekenhof heeft Infrabel de vermelding van de toepasselijke procedure voor opdrachten van beperkte waarde rechtgezet in het modeldocument dat moet worden gebruikt wanneer de gemotiveerde gunningsbeslissing wordt opgesteld. Ze liet op 10 oktober 2023 een interne nota circuleren om haar personeel te herinneren aan het belang van de juiste kwalificatie van de opdrachten, in het bijzonder voor de opdrachten van beperkte waarde.

Bovendien werd voor zeven van de acht opdrachten de documentatie over de raming van de waarde van de opdracht bij de lancering ervan niet voorgelegd.

Infrabel verklaart dat de geraamde waarde op het moment van de aankoopaanvraag moet worden ingevoerd in de boekhoudsoftware SAP. Het Rekenhof stelt echter vast dat de geraamde waarde exact overeenstemt met het in SAP ingevoerde gunningsbedrag, waardoor kan worden betwist dat die raming werd gemaakt bij de lancering van de procedure.

#### 2.3.2 Mededingingsbeginsel en beginsel van gelijke behandeling

Voor twee van de acht opdrachten van beperkte waarde heeft Infrabel vanwege de hoogdringendheid niet de voorwaarden van verschillende ondernemers geraadpleegd. Die motivering is moeilijk te aanvaarden vermits de verplichtingen voor opdrachten van beperkte waarde soepel en weinig formeel zijn.

<sup>119</sup> Het koninklijk besluit van 4 september 2023 voert nieuwe borgtochtregels in voor overheidsopdrachten gepubliceerd vanaf 1 november 2023. Er wordt daarmee afgestapt van het principe van een verplichte borgtocht. Die regels waren nog niet van toepassing op de overheidsopdrachten die in het kader van deze audit zijn onderzocht.

Infrabel kon overigens niet bewijzen dat ze de voorwaarden van verschillende ondernemers had geraadpleegd voor een andere opdracht, terwijl de gemotiveerde gunningsbeslissing expliciet melding maakte van zo'n raadpleging.

### 3 Conclusies en aanbevelingen

#### 3.1 Overheidsopdrachten van 30.000 euro of meer excl. btw (andere dan deze geplaatst naar aanleiding van de overstromingen van juli 2021)

Het Rekenhof stelt vast dat Infrabel de overheidsopdrachtenwetgeving over het algemeen naleeft voor die categorie van opdrachten. Het stelt goede praktijken vast op het vlak van de formalisering, de opstelling van de opdrachtdocumenten en het nazicht van de overheidsopdrachten.

Het Rekenhof wijst echter op tekortkomingen en punten die voor verbetering vatbaar zijn bij de raming van de overheidsopdrachten, het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging, de documentatie over het nazicht van de selectie en het prijsonderzoek, de publicatie van de aankondigingen van overheidsopdracht en het bewijs van borgtocht en van het sluiten van verzekeringen.

Het formuleert de volgende aanbevelingen aan Infrabel voor meer conforme overheidsopdrachten.

**Tabel 12** – Aanbevelingen voor Infrabel over de overheidsopdrachten van 30.000 euro of meer excl. btw

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen
Raming van de opdracht	Systematisch de details van de budgettaire raming van de opdracht opnemen in het document voor de lancering van de procedure, of ze opnemen als bijlage
	Systematisch de overheidsopdracht ramen vóór de lancering ervan; in geval van onvoorzienbare omstandigheden zo snel mogelijk een oplossing zoeken om de regelgeving na te leven
	Wat de raamovereenkomsten betreft en overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, een maximumwaarde of -hoeveelheid vermelden in de opdrachtaankondiging of in het bestek, waartoe geïnteresseerde ondernemers rechtstreeks toegang hebben, en daarin uitdrukkelijk vermelden of die dezelfde is als de geraamde waarde of hoeveelheid
Opstellen van de opdrachtdocumenten	De toekomstige overheidsopdrachten zo concipiëren dat geanticipeerd wordt op een eventueel 'technisch monopolie' voor onderhoud of vernieuwing, en mechanismen invoeren om een <i>vendor lock-in</i> te vermijden
Selectie	Systematisch en op volledige wijze nagaan of er geen uitsluitingsgronden bestaan voor de inschrijver en of hij wel voldoet aan de selectiecriteria
Prijsonderzoek	Voordat de gunningsbeslissing wordt genomen, in het administratieve dossier de redenen uiteenzetten voor de verschillen tussen de geraamde waarde van de overheidsopdracht en het gunningsbedrag, en daarin ook de aangepaste raming voldoende documenteren om te zorgen voor transparantie en aan te tonen dat er geen sprake is van abnormale prijzen

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen
Informatieverplichtingen	Ervoor zorgen dat de aankondiging van gegunde opdracht binnen 30 dagen na het sluiten van de opdracht is gepubliceerd
Borgtocht	Erover waken dat de opdrachtnemer systematisch wordt aangemaand als hij de borgtocht niet binnen de opgelegde termijn stort
Verzekeringen	Nagaan of de opdrachtnemer de vereiste verzekeringen heeft afgesloten binnen 30 dagen na het sluiten van de opdracht

Bron: Rekenhof

### 3.2 Overheidsopdrachten geplaatst met dwingende spoed naar aanleiding van de overstromingen van juli 2021

Op basis van zijn onderzoek van de dossiers stelt het Rekenhof vast dat Infrabel bij wijze van uitzondering een beroep heeft gedaan op dwingende spoed en dat de desbetreffende omstandigheden niet aan Infrabel kunnen worden toegeschreven. Infrabel voerde een gedocumenteerde prospectie uit en riep de expertise van de verzekeraars en van de Unie van Aannemers van Spoorwegwerken in om de uit te voeren werkzaamheden te definiëren.

Infrabel toont echter niet aan alle voorwaarden in acht te hebben genomen die gekoppeld zijn aan het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging wegens dwingende spoed. Het Rekenhof stelt ook tekortkomingen vast bij het aantonen van de oproep tot mededinging, bij het verifiëren van de erkenning, bij het beoordelen van de offertes, bij de termijnen voor de opmaak van de gemotiveerde gunningsbeslissing en bij het formaliseren van de afwijkingen ten aanzien van de algemene uitvoeringsregels.

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen aan Infrabel.

**Tabel 13** – Aanbevelingen voor Infrabel over de overheidsopdrachten geplaatst met dwingende spoed naar aanleiding van de overstromingen van juli 2021

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen
<b>Te bewaren informatie</b>	In de toekomst meer documentatie bewaren over de raadpleging van de ondernemers in de indieningsfase van de offertes om de traceerbaarheid van de uitwisselingen in de fase van de oproep tot mededinging te verhogen en zo de risico's op een niet-gelijke behandeling en/of afspraken te documenteren
<b>Plaatsingsprocedure</b>	Overheidsopdrachten op basis van dwingende spoed beperken tot de onmiddellijke en strikt noodzakelijke behoeften en systematisch nagaan in welke mate de uit te voeren werken zouden kunnen worden gerealiseerd op basis van een overheidsopdracht die volgens de gewone procedures is geplaatst, in voorkomend geval met naleving van de normale termijnen of met toepassing van een andere versnelde procedure dan de procedure op basis van dwingende spoed
<b>Opstellen van de opdrachtdocumenten</b>	Elke afwijking van de algemene uitvoeringsregels motiveren overeenkomstig de geldende bepalingen voor elke overheidsopdracht waarin dat het geval is
	Vanaf de lancering van de overheidsopdracht verantwoord worden waarom de prijzen niet forfaitair werden bepaald en verduidelijken op welke manier dan wel, aangezien dit van invloed kan zijn in de uitvoeringsfase
<b>Selectie</b>	Voordat de overheidsopdracht wordt gesloten, nagaan of de ondernemers voldoende draagkracht hebben door hun erkenning na te zien wanneer die is vereist
<b>Informatieverplichtingen</b>	De gemotiveerde gunningsbeslissing opstellen binnen vijftien dagen na de beslissing, overeenkomstig de wettelijke bepalingen

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof benadrukt dat de interne procedure van november 2022 van Infrabel al voorziet in een betere documentatie van de administratieve dossiers en eraan herinnert dat de notie van dwingende spoed strikt moest worden geïnterpreteerd.

### 3.3 Overheidsopdrachten van beperkte waarde

Wat de onderzochte overheidsopdrachten van beperkte waarde betreft, merkt het Rekenhof op dat er verwarring bestaat tussen de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging en de plaatsing van een opdracht van beperkte waarde. Naar aanleiding van de audit heeft Infrabel evenwel het modeldocument gecorrigeerd en het personeel aangemoedigd om correct aan te geven om welke plaatsingsprocedure het juist gaat.

Het Rekenhof stelt ook een aantal tekortkomingen vast bij het ramen van de waarde van de opdracht en bij de oproep tot mededinging.

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen aan Infrabel om haar opdrachten van beperkte waarde meer conform te maken.



**Tabel 14** – Aanbevelingen voor Infrabel over de overheidsopdrachten van beperkte waarde

Fase overheidsopdrachtenprocedure	Aanbevelingen
Raming	Het bewijs bewaren van de raming die bij de lancering van de overheidsopdrachten werd gemaakt van de waarde ervan
Plaatsingsprocedure	In de opdrachtdocumenten en het administratieve dossier duidelijk aangeven welke plaatsingsprocedure werd gebruikt voor overheidsopdrachten van minder dan 30.000 euro excl. btw (beperkte waarde of onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging) en de regels afhankelijk van de gehanteerde procedure toepassen, overeenkomstig de transparantieregels in de interne instructie van 10 oktober 2023
Mededinging	Indien mogelijk de voorwaarden van meerdere ondernemers raadplegen en het bewijs van deze raadpleging in het administratieve dossier bewaren

Bron: Rekenhof

#### 4 Antwoorden van de administratie en de minister

In zijn antwoord van 30 mei 2024 neemt de gedelegeerd bestuurder van Infrabel nota van de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

De gedelegeerd bestuurder stelt dat hij erop zal blijven toezien dat het reglementaire kader strikt wordt toegepast. Hij kondigt ook aan dat hij maatregelen heeft getroffen opdat de toepasselijke regelgeving zou worden nageleefd en de aanbevelingen van het Rekenhof uitgevoerd.

Zo verklaart de gedelegeerd bestuurder dat hij al de nodige maatregelen heeft genomen om voldoende en relevante informatie op te nemen in de documenten van de raamovereenkomsten. Hij stelt ook dat Infrabel de verplichting voor de opdrachtnemer om het bewijs van het sluiten van verzekeringscontracten voor te leggen, zal opnemen in de kennisgevingsbrief van de overheidsopdracht. Bovendien zal Infrabel de dossierbeheerders herinneren aan de regels voor de publicatie van de aankondigingen van gegunde opdracht en de borgtochtregels.

De gedelegeerd bestuurder benadrukt dat er twee interne instructies zijn opgesteld en verspreid over de procedure op basis van dwingende spoed (november 2022) en de governance- en transparantieplichtingen (oktober 2023). De instructie over de procedure op basis van dwingende spoed is bedoeld om de administratieve dossiers beter te documenteren en te herinneren aan de strikte interpretatie van de notie van dwingende spoed. De instructie over governance en transparantie herinnert onder meer aan het belang van de juiste kwalificatie van de opdrachten van beperkte waarde en van hun ramingen.

De minister van Mobiliteit heeft niet geantwoord.

## Hoofdstuk 3

# Algemene conclusie en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat de meeste federale aanbesteders de overheidsopdrachtenregelgeving doorgaans vrij goed beheersen en dat ze waken over de naleving ervan. Toch merkt het een aantal relatief vaak voorkomende fouten en tekortkomingen op bij zowel de voorbereiding, de plaatsing als de uitvoering van de opdracht. De belangrijkste of meest voorkomende daarvan zijn de volgende:

- **geen of niet correcte toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving;**  
Deze vaststelling heeft voornamelijk betrekking op:
  - Ypto, waarbij de analyse van de onderzochte uitgaven aantoont dat het de overheidsopdrachtenregelgeving niet (correct) toepast en de algemene beginselen ervan niet of gebrekkig naleeft;
  - TUC Rail, waarbij voor meer dan de helft van de aankopen voor eigen behoeften geen overheidsopdracht werd geplaatst, ondanks een stappenplan voor de regularisatie.
- **onzorgvuldige voorbereiding** van de opdracht of opdrachtdocumenten en **geen of onvoldoende onderbouwde raming** van de opdracht;
- **geen of onvoldoende materiële motivering van het gebruik van een uitzonderingsprocedure**, zoals de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking of de mededingingsprocedure met onderhandeling;
- geen exhaustief en systematisch onderzoek van de **verplichte uitsluitingsgronden** om na te gaan of een kandidaat of inschrijver moet worden uitgesloten van een opdracht;
- geen uitvoering van een **prijsonderzoek** wanneer vereist;
- geen of niet tijdige publicatie van een **aankondiging van gegunde opdracht**;
- geen of niet tijdig gestelde **borgstelling**;
- geen onderzoek of de opdrachtnemer de (in de opdrachtdocumenten) vereiste **verzekeringen** afsloot;
- geen **tijdig** nazicht en **betaling** van de facturen.

Zoals in zijn vorige publicaties erkent het Rekenhof opnieuw dat de omvang, de interne organisatie, de specifieke opdrachten en het beschikbare personeel van de diverse federale entiteiten een bepalende rol spelen bij het beheer van de overheidsopdrachten en de interne beheersing van de aankopen. Hoewel het heel wat initiatieven vaststelt op dit vlak, zoals het feit dat er steeds vaker een beroep wordt gedaan op raamovereenkomsten of de verdere professionalisering van de aankoopfunctie, formuleert het ook dit jaar een aantal aanbevelingen:

- de behoeften maximaal groeperen en centraliseren binnen een entiteit;
- het verloop, het toezicht op en de coördinatie van de aankoopprocedures zo veel mogelijk centraliseren en toevertrouwen aan gespecialiseerde aankoopdiensten;
- beschikken over een centraal en volledig register van de geplaatste overheidsopdrachten, om zicht te hebben op de verschillende aankoopprocessen binnen een entiteit en om raamovereenkomsten en meerjarige overeenkomsten te monitoren;
- alle documenten over de plaatsing en uitvoering van een opdracht zorgvuldig bewaren in een (elektronisch) dossier.

## Bijlage

### Andere publicaties 2023-2024 over de federale overheidsopdrachten: overzicht

#### **Audit van het aankoopproces en van de overheidsopdrachten bij de ADBA Consulaire Zaken**

Het Rekenhof voerde een audit uit van het aankoopproces van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie belast met de consulaire zaken (ADBA Consulaire Zaken). Het Rekenhof evalueerde daarin de interne beheersing van het aankoopproces en ging na of een selectie van overheidsopdrachten in overeenstemming is met de wettelijke en reglementaire bepalingen, waaronder de concessies met betrekking tot de visa en de overheidsopdrachten voor de paspoorten. Het stelde vast dat de ADBA niet over de instrumenten beschikt om zijn overheidsopdrachten op te volgen en aan te sturen, en lijdt onder een gebrek aan coördinatie tussen de diensten van de FOD Buitenlandse Zaken, die optreden voor zijn rekening. Het formuleren van de behoefte, de bepaling en het nazicht van de selectie- en gunningscriteria, alsook het bepalen van de technische vereisten zijn voor verbetering vatbaar. Ze hebben immers een impact op de kwaliteit van de mededinging en op de goede uitvoering van de opdrachten.

#### **Nieuwe gevangenissen via publiek-private samenwerking – Naar een betere beheersing van de DBFM-contracten**

Het Rekenhof heeft op verzoek van het parlement alle fases onderzocht van de publiek-private samenwerkingen (PPS) voor de bouw van de nieuwe gevangenissen beheerd door de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie. De overbevolking in de gevangenissen, de verouderde staat van sommige daarvan en de beperkte budgettaire ruimte brachten de regering ertoe in 2008 te kiezen voor financiering via een private partner. Vijf gevangenissen werden op die manier gebouwd en drie nieuwe projecten staan in de steigers. Dankzij de ervaring die ze intussen heeft opgedaan, beheert de administratie de PPS beter, maar er wordt nog steeds te weinig personeel ingezet om deze complexe contracten te beheren, waardoor de ondersteuning door consultants essentieel blijft. Bovendien heeft de Regie, om de keuze voor een PPS te verantwoorden, nog geen voorafgaande kwantitatieve evaluatie uitgevoerd die de kosten en baten van de PPS-contracten vergelijkt met die van een klassiek beheer.

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

In zijn verslag aan het federale parlement gaat het Rekenhof na welk gevolg werd gegeven aan de elf aanbevelingen die het had geformuleerd in zijn audit van januari 2022. Het had toen de doelstellingen, opvolging en uitvoering van het federale beleid voor de centralisatie van de aankopen geëvalueerd. Het was ook nagegaan welke acties werden ondernomen opdat de doelstellingen zouden worden gerealiseerd en het onderzocht het gemeenschappelijke samenwerkingsmodel dat sinds 2018 werd gehanteerd. Het Rekenhof is van oordeel dat er in 2024 één aanbeveling is uitgevoerd, één is achterhaald, vier aanbevelingen in uitvoering zijn en vijf niet zijn uitgevoerd. Het stelt een zekere status quo vast.

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

In zijn verslag aan het federale parlement gaat het Rekenhof na in hoeverre gevolg is gegeven aan de zeventien aanbevelingen die het formuleerde in zijn initiële audit van april 2022. Meer dan twee jaar na de publicatie van zijn initiële audit is het Rekenhof van oordeel dat van de zeventien aanbevelingen, er geen enkele is uitgevoerd, vier in uitvoering zijn, aan vijf geen gevolg is gegeven en acht niet konden worden beoordeeld. Het Rekenhof stelt vast dat er bij de opvolging van zijn aanbevelingen geen noemenswaardige vooruitgang is geboekt. Bovendien formuleert het een nieuwe aanbeveling na de weigering van de Dienst voor Inschrijvingen van Voertuigen (DIV) om tijdens de opvolging bepaalde documenten te bezorgen.

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



**WETTELIJK DEPOT**

D/2024/1128/69

**PREPRESS**

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

**COVERFOTO**

Shutterstock

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

[rekenhof.be](http://rekenhof.be)