

Overheidsopdrachten van Defensie

Tussen 2018 en 2020 plaatste Defensie 438 overheidsopdrachten van minder dan 30.000 euro excl. btw voor een totaalbedrag van 6,5 miljoen euro excl. btw, en 948 opdrachten van meer dan 30.000 euro excl. btw voor een totaalbedrag van 13,3 miljard euro excl. btw.

Het Rekenhof controleerde voor een selectie van die opdrachten de conformiteit met de wettelijke en reglementaire bepalingen en de internebeheersingsactiviteiten die Defensie had ondernomen. De waarde van de onderzochte opdrachten van meer dan 30.000 euro excl. btw schommelt tussen 0,031 en 233 miljoen euro excl. btw.

Aankoopproces van Defensie

De Algemene Directie Material Resources is de voornaamste ordonnateur in het aankoopproces van Defensie. Ze bestaat uit twee pijlers met een 'gespiegelde' identieke structuur: het beheer van het materiaal en de uitrusting enerzijds en de plaatsing van de overheidsopdrachten anderzijds. Een dergelijke structuur is een goede praktijk omdat ze de risico's op opsplitsing van opdrachten voor de gecentraliseerde aankopen vermindert. Het bestaan van een afdeling die - naast andere opdrachten – specifiek is belast met de controle van de prijzen, is ook een goede praktijk die mag worden belicht.

Het Rekenhof stelde vast dat er een redelijk uitgewerkte en geformaliseerde controleomgeving is, ook al is de kwaliteit van de gegevens over de overheidsopdrachten voor verbetering vatbaar. De door Defensie ingestelde controleactiviteiten dragen actief bij tot de inperking van de risico's die inherent zijn aan de aankoopfunctie.

Bij het onderzoek van de uitvoering van de opdrachten kwamen echter verschillende zwakke punten aan het licht. Zo kan Defensie, door de interpretatie die ze geeft aan de financiële impact van een bijvoegsel, in bepaalde gevallen ontsnappen aan de administratieve en budgettaire controle, en een bijvoegsel laten goedkeuren door een ordonnateur die daarvoor niet bevoegd is.

Opdrachten van minder dan of gelijk aan 30.000 euro

Het Rekenhof heeft onregelmatigheden vastgesteld bij de toepassing van de grote beginselen waarop een overheidsopdracht steunt, met uitzondering van het proportionaliteitsbeginsel. Voor nagenoeg de helft van de 30 opdrachten uit de auditsteekproef werd er geen oproep tot mededinging gedaan omdat er sprake was van monopoliesituaties, vaak in het kader van medische vereisten. Die vereisten zijn in bepaalde gevallen wel gerechtvaardigd, maar laten volgens het Rekenhof niet toe om systematisch af te wijken van het beginsel van mededinging. Een oplossing kan erin bestaan naar andere verdelers te zoeken of de invulling van de behoefte op een constructieve wijze terug in vraag te stellen.

Bij sommige opdrachten waarvoor een oproep tot mededinging werd gedaan, werd het beginsel van gelijke behandeling en niet-discriminatie niet nageleefd, onder meer doordat in de inventaris van de behoeften producten van een welbepaald merk werden geëist of omdat aan de ondernemingen verschillende antwoordtermijnen werden toegekend. Dergelijke praktijken beperken de mededinging.

Het forfaitaire beginsel impliceert dat de prijzen worden vastgelegd vóór de gunning van de opdracht, onder voorbehoud dat tijdens de uitvoeringsfase een prijsherziening mogelijk wordt. Dat beginsel werd voor twee opdrachten niet nageleefd. Defensie liet bijvoorbeeld in haar opdrachtdocumenten een prijsherziening toe zonder dat deze werd omkaderd door een specifieke formule, wat strijdig is met het forfaitaire beginsel.

Het Rekenhof wijst echter ook op heel wat goede praktijken zoals de archivering of het opstellen van een 'conformiteitstabel' in verschillende bestekken. Dat laatste instrument verduidelijkt de verbintenissen van de inschrijver, vergroot de rechtszekerheid en bevordert de goede uitvoering van de overeenkomst.

Opdrachten van meer dan 30.000 euro

Het Rekenhof stelde in het kader van zijn onderzoek van een selectie van opdrachten meerdere zwakke punten vast.

Het benadrukt dat de opdrachtbedragen worden geraamd met naleving van de wettelijke bepalingen. Het is echter van oordeel dat er een gebrek aan budgettaire en financiële transparantie ten aanzien van de controle- en goedkeuringsinstanties ontstaat als men zich voor opdrachten op heel lange termijn beperkt tot een raming voor de eerste vier jaren.

In de selectiefase stelde het Rekenhof vast dat er tekortkomingen waren bij de verificatie van de strafregisters en van de fiscale en sociale verplichtingen, en dat kwalitatieve selectiecriteria, die verplicht zijn, ontbraken, wat later de goede uitvoering van de desbetreffende opdrachten in gevaar kan brengen.

Het onderzoek van de prijzen in de ingediende offertes vertoont belangrijke tekortkomingen die voor de gunning van bepaalde opdrachten een substantiële onregelmatigheid kunnen vormen en de belangen van Defensie tijdens de uitvoering van die opdrachten kunnen schaden. De effectieve verificatie van de onderliggende operationele en economische gegevens van de offertes met kennelijk abnormale prijzen vormt zowel een wettelijke verplichting als een vereiste inzake goed beheer. De verificatie mag dan wel complex zijn, ze beoogt de technische kenmerken van het aangekochte materiaal en de gevolgen ervan voor de prijzen zo goed mogelijk af te bakenen. Het Rekenhof beveelt aan de afdeling MRMP-G/E die bij Defensie specifiek is belast met de prijscontrole, te versterken, gelet op de inzet en de complexiteit van de opdrachten.

De evaluatie van de offertes op het vlak van de gunningscriteria voor kwaliteit wordt over het algemeen omkaderd en berust op objectieve elementen. De formule die vaak wordt gebruikt voor het prijs criterium kan echter in zeldzame gevallen niet beantwoorden aan de vereiste van evaluatie van de intrinsieke waarde van elke offerte en leiden tot een kunstmatige vermindering van het gewicht van dat gunningscriterium.

Wat de wijzigingen betreft die in de loop van de uitvoering van een opdracht zijn gebeurd, stelde het Rekenhof vast dat de prijsherzieningsregels ongunstig kunnen zijn voor Defensie. Zo kan een herziening die de inschrijvers toelaat hun eigen formule voor te stellen, de vergelijkbaarheid van de offertes in het gedrang brengen of ertoe leiden dat Defensie een eventuele vermindering van de kosten misloopt. Door de prijsherzieningsformule niet toe te passen op de wisselstukken riskeert Defensie ongerechtvaardigde en onrechtmatige verhogingen. Ze moet een betere prospectie doen om zelf een evenwichtige prijsherzieningsformule vast te leggen die in overeenstemming is met de wetgeving.

Het Rekenhof merkt overigens op dat de *de minimis*-regel (onder een bepaald percentage toegelaten opdrachtwijzigingen) verkeerd wordt toegepast: de interpretatie van Defensie zou het mogelijk maken de globale aard van een opdracht te veranderen zonder een nieuwe plaatsingsprocedure te lanceren, wat strijdig is met de regelgeving die van toepassing is.

Voor de opdrachten van meer dan 30.000 euro stelt het Rekenhof tot slot talrijke goede praktijken vast zoals goed gedocumenteerde procedures, een goed ingeburgerd gebruik van prospectie in de processen van Defensie en het in aanmerking nemen van de kosten van de levenscyclus bij verschillende van haar opdrachten.

Tegensprekelijke procedure

De minister van Defensie en haar administratie hebben het ontwerpverslag van het Rekenhof ontvangen in het kader van de tegensprekelijke procedure. Ze kregen een termijn van één maand om de juistheid van de feitelijke vaststellingen te kunnen nagaan en hun standpunt te formuleren over de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof.

Na afloop van die termijn hebben noch de minister noch haar administratie gereageerd.