



Gids voor de optimalisatie van het aankoop- en contractbeheer



Vlaamse
overheid

AUDIT
VLAANDEREN

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Doelstellingen, risico's en beheersmaatregelen volgens de fases van het aankoopproces	6
De verschillende fases van het aankoopproces	7
De planmatige en systematische aanpak van het aankoopproces	19
Aandachtspunten bij de organisatie van het aankoopproces	25
Twee handvaten	34

INLEIDING

SITUERING

In 2016 en 2017 voerde Audit Vlaanderen bij lokale besturen thema-audits uit over:

- het aankoop- en contractbeheer van leveringen en diensten;
- de aankoop en opvolging van werken.

De belangrijkste bevindingen uit deze thema-audits leest u in de [globale rapporten](#).

De werkinstrumenten en reflectiedocumenten die voor deze thema-audits werden ontwikkeld, vormen de basis voor deze “Gids voor de optimalisatie van het aankoop- en contractbeheer”.

Lokale besturen kunnen deze gids gebruiken als een **evaluatie-instrument** voor hun aankoop- en contractbeheer en daarna de risico's aanpakken. Zo zullen zij de risico's in de toekomst nog beter beheersen.

Besturen die systematisch aan hun **organisatiebeheersing** willen werken, bepalen best aan de hand van een zelfevaluatie-instrument welke processen zij prioritair zullen aanpakken. Hiervoor zijn er verschillende evaluatie-instrumenten, onder meer de Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing, het kwaliteitsmodel van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, het Common Assessment Framework (CAF), EFQM.

Vaak blijkt het aankoopproces een van de prioritair aan te pakken processen te zijn. Het is immers een proces waarbij meerdere personen en/of diensten betrokken zijn. Het is ook een proces dat meteen iets zegt over de bredere organisatiebeheersing binnen het bestuur. Bovendien vertegenwoordigt dit proces een significant deel van de uitgaven. Het is dus zeker belangrijk dat de risico's op dit punt maximaal worden beheerst.

OPBOUW VAN DE GIDS

Deze gids bestaat uit **drie** luiken:

1. Luik 1: doelstellingen, risico's en beheersmaatregelen volgens de fasen van het aankoopproces
2. Luik 2: aandachtspunten voor de organisatie van het aankoopproces
3. Luik 3: twee handvaten

Luik 1: doelstellingen, risico's en beheersmaatregelen volgens de fasen van het aankoopproces

Audit Vlaanderen hanteert een vast referentiekader (controleprogramma) om het aankoopproces bij lokale besturen objectief en gestructureerd te onderzoeken. Dit kader bestaat uit **twee** delen:

- de verschillende fasen van het aankoopproces;
- de planmatige en systematische aanpak van het aankoopproces.

Luik 1 van deze gids formuleert **beheersdoelstellingen** voor elke fase van het aankoopproces en voor de overkoepelende aspecten. De doelstellingen zijn de kern van dit instrument. Bij elke doelstelling staan een aantal:

- **risico's** die zich kunnen stellen wanneer er onvoldoende op de controledoelstelling wordt ingezet;

- **mogelijke beheersmaatregelen** om de doelstelling te bereiken en de risico's tot een minimum te herleiden.

Tot slot beschrijft dit luik **goede praktijken**, goede werkmethoden uit lokale besturen die andere organisaties kunnen inspireren.

Luik 2: aandachtspunten bij de organisatie van het aankoopproces

Het aankoopproces kan op verschillende manieren georganiseerd worden. Een organisatie moet hiervoor **keuzes maken zoals:**

- Gaan we voor een centralisatie of eerder een decentralisatie van kennis?
- Kiezen we voor ondersteunende software of niet? Hoe zetten we die software in?
- Hoe gaan we ons proces organiseren zodat alle dossiers vlot en correct behandeld worden?

Meer informatie over deze vragen vindt u in luik 2. Per vraag formuleert dit luik ook **praktische tips** waarmee een lokaal bestuur aan de slag kan om het aankoopproces te optimaliseren.

Luik 2 bevat bovendien ook een aantal meer overkoepelende vragen.

Luik 3: twee handvaten

Uit de audits blijkt dat het voor heel wat besturen vaak moeilijk is om sommige aspecten van het aankoopproces te beheersen. Luik 3 beschrijft daarom twee handvaten om het aankoopproces te **optimaliseren:**

- de 3-way match om zekerheid te hebben over de correctheid van een betaling;
- de test drempelbedragen.

■ GEBRUIK VAN DE GIDS

Grondig: luik 1

Audit Vlaanderen adviseert lokale besturen die het aankoopproces **grondig** onder de loep willen nemen om luik 1 te gebruiken en dus te onderzoeken welke risico's de organisatie (on)voldoende onder controle heeft. De focus moet hierbij liggen op de doelstellingen en de mate waarin de risico's afgedekt worden. De mogelijke beheersmaatregelen bieden hierbij inspiratie, maar een lokaal bestuur kan ook andere maatregelen nemen die de beoogde doelstelling bereiken.

De rapportering over de analyse van het aankoopproces kan deel uitmaken van de jaarlijkse rapportering over interne controle/organisatiebeheersing door de secretaris/griffier aan de raad. Ook de opvolging van de verbeteracties kan er deel van uitmaken.

Handig: luik 2 en 3

In luik 2 en 3 staat interessante en vooral **handige** informatie die de besturen best hanteren om hun aankoopproces te evalueren en/of bij te sturen.

Reacties over het gebruik van deze gids en suggesties kan u ons bezorgen via audit@vlaanderen.be.

1

DOELSTELLINGEN, RISICO'S EN BEHEERSMAATREGELEN VOLGENS DE FASES VAN HET AANKOOPPROCES

DE VERSCHILLENDE FASES VAN HET AANKOOPPROCES

Het aankoopproces bestaat uit **zes** fasen:

1. Identificatie en validatie van de behoefte,
2. Keuze van de invullingswijze,
3. Verloop van de aankoop,
4. Plaatsen bestelling,
5. Ontvangst goederen en diensten/opvolging en oplevering werken,
6. Factuurverwerking en betaling.

De overzichten van risico's, mogelijke beheersmaatregelen, voorbeelden en goede praktijken die u hieronder bij elke fase vindt, zijn uiteraard niet exhaustief.

IDENTIFICATIE EN VALIDATIE VAN DE BEHOEFTE

Om het aankoopproces tijdig op te starten, heeft de organisatie een werkwijze nodig om de behoeften te **identificeren**. Dit kan vaak al proactief via:

- de opname van (budgetten voor) aankopen in het meerjarenplan;
- het budget;
- een andere oplijsting van de terugkerende aankoopbehoeften van de organisatie.

Daarnaast zijn voorraden ook een hulpmiddel om te anticiperen op aankoopbehoeften.

Wanneer er onverwacht een (dringende) behoefte ontstaat, zijn er duidelijke afspraken nodig over de wijze waarop medewerkers dit moeten signaleren en aan wie, zodat het aankoopproces tijdig opgestart kan worden.

Na de identificatie van de behoefte, volgt de **validatie** ervan. De organisatie gaat na of deze behoefte terecht is (bv. of ze past in de uitvoering van het meerjarenplan, of wanneer een voorraad uitgeput is) en kan het aankoopproces opstarten.

De organisatie zet in op het systematisch identificeren, signaleren van behoeften.	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
Identificeren en signaleren van behoeften	
Behoeften worden niet tijdig en/of correct geïdentificeerd en gesignaleerd met als mogelijke gevolgen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ aankopen gebeuren te laat; ▪ de verkeerde hoeveelheid wordt aangekocht; ▪ het verkeerde product wordt aangekocht; 	Het meerjarenplan bevat de nodige informatie (omschrijving, timing) om investeringen en andere belangrijke aankopen te plannen.

<ul style="list-style-type: none"> de continuïteit van de werking komt in het gedrang. 	<p>De organisatie volgt regelmatig de voorraden op en kan zo tijdig materialen aankopen.</p> <p>Het is voor medewerkers duidelijk aan wie, wanneer en hoe ze aankoopnoden kunnen melden (bv. via jaarlijkse budgetvoorbereiding).</p>
<p>Valideren van behoeften</p>	
<p>Er gebeuren aankopen zonder relevante aankoopbehoefte:</p> <ul style="list-style-type: none"> aankopen zijn overbodig (bv. er is nog voldoende voorraad); aankopen passen niet in het realiseren van doelstellingen/meerjarenplan. <p>...</p>	<p>Degene die aankoopbehoefte valideert (bv. ploegbaas) heeft de nodige kennis (bv. zicht op voorraden).</p>

Ga hierbij bijvoorbeeld het volgende na:

- Welke afspraken zijn er over het doorgeven van behoeften tijdens de jaarlijkse budgetopmaak? Hoe geven diensten hun specifieke behoeften door? Hoe verzamelen ondersteunende diensten de behoeften van hun (interne) klanten?
- Hoe worden (dringende) aankoopbehoeften doorheen het jaar doorgegeven en beoordeeld?

Goede praktijken

- [Inventarisatie van de wegnis met een geografisch informatiesysteem \(GIS\)](#)
- [Inventaris van wegen en uitgevoerde werken](#)
- [Registreren en opvolgen van behoeften van werken met bundeling van gelijkaardige werken](#)
- [Identificatie van lange termijnbehoeften inzake het beheer van het gemeentelijk patrimonium](#)
- [Prioriteitenbepaling wegenwerken aan de hand van een prioriteitenlijst](#)

■ KEUZE VAN DE INVULLINGSWIJZE

De organisatie kan zelf een overheidsopdracht opstarten of deelnemen aan initiatieven van externe partijen (bv. raamovereenkomst, groepsaankoop). Als ze zelf een overheidsopdracht opstart, kan ze doorgaans kiezen uit meerdere wettelijke procedures. Mogelijk heeft de organisatie via interne drempelbedragen bijkomende werkwijzen afgebakend (bv. prijsvraag bij minstens drie leveranciers documenteren vanaf 1.000 euro excl. btw).

De organisatie overweegt verschillende (interne/wettelijke) mogelijkheden en houdt hierbij rekening met een efficiënte inzet van middelen en te realiseren efficiëntiewinsten. Dit doet ze voor de aanvang van de aankoop.

<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>Verspilling van middelen door het gebruiken van een aankoopprocedure die niet aangepast is. Mogelijke oorzaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ er is onvoldoende kennis over de wettelijke aankoopmogelijkheden; ▪ de organisatie is niet op de hoogte van bestaande raamcontracten, groepsaankopen of opdrachtcentrales. 	<p>De organisatie heeft een aankoopstrategie ontwikkeld die verduidelijkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ hoe de organisatie de afweging kan maken tussen de keuze om zelf een overheidsopdracht uit te voeren of om op zoek te gaan naar groepsaankopen ▪ welke factoren (bv. wetgeving, administratieve aanpak) de organisatie gebruikt om de keuze van de invullingswijze te bepalen. <p>De organisatie sluit voor frequente, kleine aankopen een raamcontract af.</p>

Ga hierbij bijvoorbeeld na hoe de invullingswijze van een opdracht bepaald wordt.

- Welke factoren worden hierbij in overweging genomen (bv. onderhandelingsmogelijkheden voor het bestuur, administratie voor leveranciers, wettelijke opties, enz.)?
- Wie neemt hierin welke beslissingen en beschikt deze persoon over voldoende informatie (bv. contractoverzicht, kennis regelgeving, enz.) om een goede keuze te maken?
- Welke documenten (bv. richtlijnen, sjablonen, enz.) ondersteunen diensten bij de keuze van de invullingswijze van een aankoop?

Goede praktijk

- [Uitwerken van een gezamenlijk aankoopbeleid voor gemeente- en OCMW-bestuur](#)

■ VERLOOP VAN DE AANKOOP

De principes van mededinging, gelijke behandeling van leveranciers en transparantie zijn verankerd in de regelgeving m.b.t. overheidsopdrachten. De organisatie implementeert de maatregelen om de toepassing van deze principes te garanderen, zowel bij grote als bij kleine aankopen. Een duidelijke, objectieve omschrijving van de aankoopbehoefte helpt de organisatie om leveranciers gelijk te behandelen en transparant te werken. Regelmatig de keuze voor leveranciers kritisch evalueren, is essentieel om het mededingingsprincipe te respecteren. Zo kan een lokaal bestuur aan correcte prijzen en marktconforme voorwaarden aankopen. Dat is zeker het geval voor frequente en relatief kleine aankopen.

Een goed beheerd aankoopdossier biedt de organisatie informatie om na te gaan of ze bij de aankoop de wettelijke principes volgde. Zo kan ook de correcte uitvoering van het werk, de levering of de dienst opgevolgd worden.

Doorheen het aankoopproces moet de organisatie de evoluties van haar budgettaire mogelijkheden bewaken zodat ze geen financiële middelen verspilt en geen verbintenissen aangaat die ze niet kan nakomen.

De organisatie waakt over de toepassing van de mededinging bij het uitvoeren van kleine aankopen	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>De verhouding prijs/kwaliteit is niet optimaal bij aankopen, door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> jarelang kleine aankopen bij dezelfde leverancier te doen, zonder regelmatige afweging van de voor- en nadelen; bij aankopen van aanzienlijke waarde geen marktverkenning uit te voeren. 	<p>De organisatie werkt richtlijnen uit om voor kleine aankopen ook voldoende marktverkenning te organiseren en verduidelijkt uitzonderingssituaties. Ze communiceert de richtlijnen naar de medewerkers en volgt regelmatig de naleving ervan op.</p> <p>Voor het plaatsen van de aankoop wordt nagegaan of de keuze van de leveranciers voldoende gemotiveerd kan worden.</p>

De organisatie waakt erover dat zij bij de selectie van de kandidaten en bij de gunning aan de meest geschikte leverancier de principes van gelijke behandeling, mededinging en transparantie toepast.	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
Selectie van kandidaten	
<p>Leveranciers worden ongelijk behandeld.</p> <p>De organisatie handelt niet transparant.</p> <p>Er is belangenvermenging.</p>	<p>Diensten motiveren grondig (en schriftelijk) hun voorstellen voor de aan te schrijven leveranciers.</p> <p>De organisatie legt bij de start van de aankoopprocedure duidelijke selectiecriteria voor de kandidaten vast en communiceert deze naar potentiële inschrijvers.</p> <p>De selectie van leveranciers wordt in groep (bv. evaluatiecommissie) besproken.</p>
Gunning aan de meest geschikte leverancier	
<p>De gunning gebeurt niet objectief.</p> <p>De organisatie handelt niet transparant.</p>	<p>Specifieke instrumenten (checklists, sjablonen, software, enz.) helpen medewerkers om een objectieve gunningsbeslissing voor te bereiden.</p>

De organisatie waakt over de overeenstemming van de bestelling met de werkelijke noden, de volledigheid van de opgesomde vereisten en de duidelijkheid van de technische bepalingen.

<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>Aankopen voldoen niet aan de behoeften omdat de technische bepalingen foutief of onduidelijk omschreven zijn.</p> <p>Leveranciers worden ongelijk behandeld omdat behoeften niet objectief omschreven zijn (bv. het bestek werd opgemaakt in functie van een specifieke leverancier).</p>	<p>Meerdere medewerkers overleggen om tot een correct en objectief bestek te komen.</p> <p>Specifieke instrumenten (checklist, sjablonen, software, enz.) helpen medewerkers om de behoefte objectief te omschrijven.</p>

Goede praktijken

- [Stappenplan met aanvraagformulier voor overheidsopdrachten](#)
- [Aanvraagformulier voor het opmaken van bestekken](#)

De organisatie beheert systematisch haar aankopen en aankoopdossiers (informatiebeheer).

<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>De organisatie kan belangrijke informatie niet terugvinden, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het bestek gaat verloren waardoor het moeilijk wordt de correcte uitvoering van de opdracht op te volgen. ▪ De (verplichte) bewijsstukken ontbreken in het dossier waardoor de organisatie niet kan aantonen dat ze objectief en transparant handelt. ▪ Nuttige documenten om de aankoop op te volgen (bv. leverbon, vorderingsstaten), ontbreken, waardoor het moeilijk wordt de correcte uitvoering van de opdracht op te volgen. 	<p>De organisatie legt duidelijke richtlijnen vast voor het beheer van aankoopdossiers en integreert deze in het aankoopproces. Dit kan bijvoorbeeld via een checklist voor de samenstelling van het aankoopdossier, gebruik van ondersteunende software, enz..</p>

Goede praktijk

- [Aankoopproces opvolgen aan de hand van een overzichtsfiche](#)

De organisatie bewaakt de budgettaire mogelijkheden doorheen het aankoopproces en de daaruit volgende contracten

<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>Er gebeuren meer of grotere aankopen dan de financiële middelen toelaten.</p>	<p>Medewerkers die aankopen uitvoeren, kunnen de beschikbare budgetten raadplegen en opvolgen.</p>

	<p>Er is een budgetcontrole vooraleer de beslissing tot aankoop gecommuniceerd wordt aan de leverancier, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ voor grotere aankopen voert de financieel beheerder via het visum een budgettaire controle uit; ▪ vooraleer kleine aankopen uitgevoerd worden, maakt de organisatie een bestelbon op die gekoppeld is aan het budget. <p>Medewerkers volgen doorheen het jaar regelmatig uitgaven op binnen lopende contracten en vergelijken die met het beschikbare budget.</p> <p>De organisatie maakt gebruik van een degelijke onderbouwing (bv. door besteding voorgaande contracten, marktvergelijking) om opdrachten te ramen.</p> <p>Budgethouders rapporteren regelmatig over hun uitgaven.</p>
--	---

Ga hierbij bijvoorbeeld na:

- Welke maatregelen zijn er om de mededinging voldoende te laten spelen?
 - Hoe worden ze gecommuniceerd naar de medewerkers?
 - Hoe volgt de organisatie op dat ze nageleefd worden?
 - Houden de afspraken ook rekening met dringende en/of zeer kleine aankopen?
- Welke maatregelen zijn er om te garanderen dat bestekken objectief opgesteld worden?
- Welke afspraken zijn er over het dossierbeheer voor aankopen?
 - Wie houdt welke documenten (bv. bestelbon, leverbon) bij als het gaat om kleine aankopen? Hoe lang moeten medewerkers deze documenten bijhouden? Hoe ziet de organisatie erop toe dat deze documenten correct bewaard worden?
 - Wie houdt welke documenten (bv. bestek, gunningsbeslissing) bij als het gaat om grotere aankopen? Hoe lang moeten medewerkers deze documenten bijhouden? Hoe ziet de organisatie erop toe dat deze documenten correct bewaard worden?
- Welke budgettaire controles zijn voorzien vooraleer de bestelling aan de leverancier gecommuniceerd wordt?
 - In welke gevallen is het visum vereist?
 - Hoe zorgt de organisatie ervoor dat deze dossiers tijdig voorgelegd worden aan de financieel beheerder?
 - Welke budgettaire controles zijn voorzien als het visum niet vereist is (bv. bestelbon kan niet opgemaakt worden in de software als er onvoldoende budget voorhanden is)?

Goede praktijken

- [Visumtoets bij kleine aankopen](#)
- [Handleiding voor de visumtoets en rapportering over het visum](#)
- [Duidelijke procedure voor het aanvragen van een visum en communicatie hierover](#)
- [Budgethouderschap rapportering](#)

■ PLAATSEN BESTELLING

De budgethouder of een verantwoordelijke die deze bevoegdheid formeel gedelegeerd kreeg, kiest de leverancier (bv. via goedkeuring bestelbon of gunningsbeslissing). Deze keuze gebeurt vooraleer de aankoop gecommuniceerd wordt aan de leverancier zelf. Zo vermijdt de organisatie onnodige of ongewenste aankopen en bevoegdheidsconflicten.

De organisatie hanteert een duidelijke werkwijze voor kleine aankopen om te garanderen dat deze tijdig en volgens de vastgelegde verantwoordelijkheden verlopen.	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>Onbevoegden beslissen over de kleine aankoop.</p> <p>Kleine aankopen gebeuren niet tijdig.</p>	<p>De budgethouder keurt voor de kleine aankoop een bestelbon goed.</p> <p>De organisatie heeft haar formele delegaties afgestemd op de werkverdeling in de praktijk en houdt hierbij ook rekening met een correcte uitvoering van dringende kleine aankopen.</p>

Goede praktijk

- [Delegaties dringende aankopen](#)

De organisatie waakt erover dat het sluiten van de overheidsopdracht conform de vastgelegde regels alsook tijdig gebeurt.	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>Onbevoegden beslissen over het sluiten van de overheidsopdracht.</p> <p>Overheidsopdrachten worden niet tijdig gesloten waardoor werken, leveringen of diensten worden uitgevoerd zonder een geldige overeenkomst.</p>	<p>De budgethouder keurt voor de aankoop een bestelbon goed.</p> <p>De organisatie heeft haar formele delegaties afgestemd op de werkverdeling in de praktijk en houdt hierbij ook rekening met een correcte sluiting van dringende overheidsopdrachten.</p> <p>Vooraleer de budgethouder beslist de opdracht te sluiten, geeft de financieel beheerder via het visum een beoordeling</p>

	van de wetmatigheid en regelmatigheid van de voorziene verbintenis.
--	---

Ga hierbij bijvoorbeeld na:

- Wie bepaalt formeel de keuze van de leverancier (bv. via goedkeuring bestelbon of via gunningsbeslissing)?
 - Stemt de werkwijze in de praktijk voldoende overeen met de formeel vastgelegde delegaties (in bv. besluit van het dagelijks bestuur)?
 - Geldt deze werkwijze ook voor dringende aankopen?
- Hoe zorgt de organisatie ervoor dat de formele keuze van de leverancier door de bevoegde medewerker of het bevoegde orgaan gemaakt werd voordat deze beslissing aan de leverancier gecommuniceerd wordt (door bv. telefonisch contact, naar de winkel gaan, gunningsbrieven versturen, enz.)?
 - Geldt deze werkwijze ook voor dringende aankopen?

■ ONTVANGST GOEDEREN EN DIENSTEN/OPVOLGING EN OPLEVERING WERKEN

Ontvangst goederen en diensten

De organisatie gaat na of de ontvangen goederen en/of diensten overeenkomen met de bestelling. Nuttige informatie hiervoor haalt de organisatie onder andere uit een vergelijking tussen de bestelling (bv. bestelbon, bestek) en de leveringsdocumenten (bv. leverbon, prestatiestaat, enz.).

De organisatie neemt maatregelen om geleverde goederen te ontvangen en gepresteerde diensten op te volgen.	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
Geleverde goederen gaan verloren, worden ontvreemd, enz.	De organisatie heeft duidelijke afspraken over het ontvangen van goederen, over het opvolgen van de geleverde diensten en over wie welke controles uitvoert (bv. aantal goederen natellen, geleverde prestaties beoordelen)
De organisatie ontvangt foutieve leveringen (bv. laattijdig, onjuiste hoeveelheden, verkeerd product).	
Diensten worden niet uitgevoerd zoals afgesproken.	

Ga hierbij bijvoorbeeld het volgende na:

- Welke afspraken zijn er over de opvolging van de uitvoering van diensten? Zijn hiervoor verantwoordelijken aangeduid en beschikken ze over de nodige informatie?
- Waar komen leveringen toe (bv. technische dienst, onthaal)? Beschikken de medewerkers die deze leveringen in ontvangst nemen over de nodige informatie?
- Welke afspraken zijn er over het gebruiken en bewaren van leverbonnen?

Opvolging en oplevering werken

De organisatie volgt systematisch de uitvoering van de werken volgens het vastgelegde plan (bestelling of bestek) op. Ze maakt ook duidelijke afspraken om de noodzaak voor eventuele afwijkingen (aanvullende/meerwerken) op het oorspronkelijke plan te beoordelen en op te volgen.

De organisatie waakt op een projectmatige manier over de correcte en tijdige uitvoering van de werken en beschikt over de nodige instrumenten om deze opvolging vlot te laten verlopen.	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
Werken worden niet gerealiseerd zoals afgesproken.	De organisatie duidt een (project)verantwoordelijke en/of (project)team aan met kennis van zaken die het werk opvolgen.
Budgettair verloop	
Werken worden niet gerealiseerd binnen vastgelegde budgetten. De tussentijds aangerekende kosten zijn niet correct.	De organisatie duidt medewerkers met kennis van zaken aan om vorderingsstaten tijdig te beoordelen.

Goede praktijken

- [Financiële opvolging van individuele werken](#)
- [Centrale opvolging uitgaven per werk](#)
- [Behandeling vorderingsstaten van overheidsopdrachten](#)

Voorlopige en definitieve oplevering	
De voorlopige of definitieve oplevering voldoet niet aan de vastgelegde afspraken.	De organisatie verzamelt tijdens de uitvoering van de werken informatie en beheert deze systematisch. De organisatie doet een grondige evaluatie bij elke voorlopige en definitieve oplevering.
Aanvullende en/of meerwerken	
De aanvullende en/of meerwerken zijn niet nodig of gebeuren fout.	De organisatie heeft duidelijke afspraken vastgelegd en verantwoordelijken aangeduid om aanvullende en/of meerwerken tijdig te beoordelen, ook in dringende situaties.
Communicatie naar en coördinatie tussen (interne en externe) betrokkenen	
Er gebeuren fouten bij het uitvoeren van de werken, omdat de informatie niet goed doorstroomt. Imagoverlies voor het lokaal bestuur, omdat burgers foutieve informatie krijgen.	De organisatie werkt bij belangrijke infrastructuurwerken een plan uit om de communicatie intern (tussen diensten) en extern (met aannemers en burgers) te organiseren.

--	--

Ga hierbij bijvoorbeeld het volgende na:

- Welke afspraken zijn er over het opvolgen van de uitvoering van werken? Zijn hiervoor verantwoordelijken aangeduid en beschikken ze over de nodige informatie?
- Hoe gaat de organisatie om met vorderingsstaten? Welke afspraken zijn er om deze tijdig te beoordelen?
- Wie mag over mogelijke aanvullende en/of meerwerken welke beslissing nemen?
 - Stemt de werkwijze in de praktijk voldoende overeen met de formeel vastgelegde delegaties (in bv. het besluit van het dagelijks bestuur)?
- Hoe beoordeelt de organisatie de voorlopige en definitieve oplevering? Wie betreft ze hierbij?

Goede praktijk

- [Aanstelling straatverantwoordelijken voor externe communicatie over een werk](#)

FACTUURVERWERKING EN BETALING

De organisatie behandelt inkomende facturen tijdig en systematisch, zodat ze onnodige uitgaven vermijdt. Diensten beoordelen de juistheid van de gefactureerde bedragen aan de hand van informatie over:

- De levering van de goederen of de uitvoering van de werken of diensten. Kloppen de aangerekende aantallen en producten op de factuur?
- De eerder vastgelegde afspraken. Welke prijzen gelden er volgens de overheidsopdracht? Zijn er eventuele kortingen van toepassing?

Een systematische afstemming tussen de bestelling, de levering of uitvoering en de gefactureerde bedragen is een krachtige beheersmaatregel om ongewenste uitgaven te vermijden.

De organisatie bewaakt het verloop van het betalingsproces en garandeert de tijdige behandeling van de ontvangen facturen en de bewaking van de gefactureerde bedragen.	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>De organisatie verliest geld door foutieve betalingen. Mogelijke oorzaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ betalen aan de verkeerde leverancier (door bv. een foutief rekeningnummer te gebruiken); ▪ meerdere keren dezelfde factuur betalen; ▪ creditnota's onvoldoende opvolgen; ▪ een bestelling betalen die geannuleerd werd. <p>De betalingen gebeuren door personen die hiervoor niet verantwoordelijk zijn en/of niet formeel zijn aangeduid.</p>	<p>Facturen worden op een unieke manier geregistreerd (bv. uniek volgnummer, koppeling aan bestelbon of vastlegging) en behandeld (bv. diensten krijgen enkel een kopie van de factuur ter nazicht, de financiële dienst houdt de originele factuur bij).</p> <p>Bij het ontvangen van een factuur met gewijzigd rekeningnummer voor de leverancier, verifiëren medewerkers dit aan de hand van een betrouwbare bron (bv. telefonisch contact met de leverancier) en documenteren dit (bv. opmerking in</p>

<p>Betalingen gebeuren vooraleer deze door de correcte instantie werden goedgekeurd (bv. door het college of raad, budgethouder).</p>	<p>leveranciersfiche boekhouding) zodat dit later opgevolgd kan worden.</p> <p>De rollen en verantwoordelijkheden in het betalingsproces en de formele delegaties zijn op elkaar afgestemd.</p>
---	---

Goede praktijken

- [Registratie en opvolging van inkomende facturen in boekhoudsoftware](#)
- [Digitale opvolging tijdige en correcte betaling facturen](#)

Tijdige betaling	
<p>De organisatie doet onnodige uitgaven, door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ verwijlintersten, ▪ leveranciers die verhoogde prijzen aanrekenen omdat ze al een laattijdige betaling verwachten, ▪ enz. <p>De organisatie lijdt imagooverlies.</p>	<p>De organisatie communiceert aan de leveranciers duidelijk de termijnen die ze hanteert bij het betalen van aankopen op basis van aangenomen factuur (bv. via vermelding op de bestelbon).</p> <p>Het bestek vermeldt duidelijk de betalingsmodaliteiten.</p> <p>Er zijn richtlijnen die verduidelijken binnen welke termijn de medewerkers een factuur moeten beoordelen.</p> <p>De financiële dienst volgt voldoende regelmatig (bv. twee keer per week) de openstaande facturen op en kijkt na of de diensten tijdig de nodige stappen zetten (bv. leverancier contacteren i.v.m. onduidelijkheden op de factuur).</p>

Goede praktijk

- [Opvolgen factuurcontrole aan de hand van een overzichtsfiche](#)

Correctheid aangerekende kosten	
<p>De organisatie betaalt te veel omdat de aangerekende bedragen niet correct zijn. Mogelijke oorzaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kortingen (bv. hoeveelheid, betaaltermijn) worden niet opgevolgd waardoor de organisatie te veel betaalt; ▪ De gefactureerde (eenheids)prijzen stemmen niet overeen met deze die vastgelegd werden in de overheidsopdracht; 	<p>Aangerekende kortingen op factuur worden systematisch nagerekend.</p> <p>De organisatie vergelijkt de aangerekende bedragen op de factuur met de afspraken in de overheidsopdracht.</p> <p>Vooraleer te betalen, gaat de organisatie steeds na of volgende gegevens overeenstemmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ het bestelde (bv. bestelbon, bestek);

<ul style="list-style-type: none">▪ Er worden bedragen gefactureerd voor werken, leveringen of diensten die niet uitgevoerd en/of besteld werden.	<ul style="list-style-type: none">▪ wat geleverd/uitgevoerd werd (bv. leverbon, oplevering van werken);▪ de aangerekende bedragen op de factuur.
---	---

Ga hierbij bijvoorbeeld het volgende na:

- Hoe zit het betaalproces in elkaar? Wie heeft welke rol en hoe zorgt de organisatie ervoor dat iedereen zijn rol kent?
 - Stemt de werkwijze in de praktijk voldoende overeen met de formeel vastgelegde delegaties (in bv. het besluit van het dagelijks bestuur, delegaties/back-ups betaalbevoegdheid, enz.)?
- Welke maatregelen past de organisatie toe om tijdig te betalen?
 - Op welke manier communiceert de organisatie haar betaaltermijnen (bv. binnen dertig dagen na ontvangst factuur) duidelijk naar de leverancier (bv. via vermelding op bestelbon, bestek,...)?

DE PLANMATIGE EN SYSTEMATISCHE AANPAK VAN HET AANKOOPPROCES

AANPAK VAN HET AANKOOPPROCES

De organisatie bepaalt de regels en procedures en legt duidelijk de rollen en verantwoordelijkheden vast van de verschillende actoren zodat het aankoopproces goed verloopt. Dit gebeurt zowel op politiek niveau als binnen de administratie. Duidelijke delegatieregelingen en het budgethouderschap dragen hiertoe bij. Aangezien het niet wenselijk is dat één en dezelfde persoon te veel of alle stappen in het aankoopproces alleen doorloopt, is functiescheiding of een soortgelijke maatregel aangewezen.

Het is ook belangrijk dat de organisatie het beheer van rechten en toegangen tot softwaresystemen en de daarin vervatte gegevens (waaronder leveranciersgegevens) afstemt op het gewenste proces en de gewenste taakverdeling. Dit beperkt de risico's op fraude en vervuilde data.

De organisatie kent haar aankoopproces en evalueert dit regelmatig. Ze heeft in dit proces duidelijke rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd en de rechten en toegangen van medewerkers in de softwaresystemen op de vastgelegde werkwijze afgestemd.

<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>Medewerkers weten niet hoe ze een aankoop moeten uitvoeren.</p> <p>De richtlijnen voor aankopen zijn niet afgestemd op de context waarbinnen de diensten werken, waardoor bijvoorbeeld de afspraken niet toepasbaar zijn voor (kleine) dringende aankopen.</p> <p>Medewerkers zijn afwezig, waardoor stappen in het aankoopproces niet kunnen uitgevoerd worden.</p>	<p>De organisatie heeft het verloop van haar aankoopproces(sen) duidelijk vastgelegd en communiceert deze regelmatig naar alle betrokken medewerkers.</p> <p>De organisatie evalueert regelmatig het aankoopproces met de betrokken medewerkers en past de afspraken aan waar nodig.</p> <p>De organisatie voorziet een back-upregeling voor sleutelposities in het aankoopproces (bv. opmaak bestelbon/bestek, inboeken factuur)</p>

Goede praktijk

- [Samenvattend overzicht aankoopprocedure](#)

Rollen en verantwoordelijkheden	
<p>Stappen in het proces (bv. goedkeuren bestek, initiëren bestelling) worden overgeslagen, omdat:</p> <ul style="list-style-type: none"> de rollen en verantwoordelijkheden onvoldoende duidelijk zijn; de betrokken actoren (zowel binnen de administratie als op het politiek niveau) hun rollen en verantwoordelijkheden niet kennen. <p>Door geen rekening te houden met de beschikbare capaciteit en competenties, creëert de organisatie rollen en verantwoordelijkheden in het aankoopproces die ze niet kan invullen.</p> <p>Er is belangenvermenging.</p> <p>Een medewerker kan frauderen, doordat hij zowel uitvoerende (bv. opmaken bestelaanvraag) als beslissende (bv. goedkeuren bestelaanvraag) taken kan uitvoeren in het aankoopproces.</p>	<p>De organisatie heeft duidelijke rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd en zorgt ervoor dat de betrokken actoren (administratie en politiek) deze kennen.</p> <p>De organisatie heeft de rollen en verantwoordelijkheden gecommuniceerd aan de betrokken medewerkers en iedereen kan deze makkelijk terugvinden.</p> <p>Bij het vastleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden vermijdt de organisatie dat binnen één proces de uitvoerings- en beslissingsmacht bij één persoon zit (functiescheiding).</p> <p>De organisatie voert (steekproefsgewijs) onafhankelijke controles uit op het aankoopproces (bv. nagaan of voor een selectie van bestelaanvragen de interne afspraken voor het documenteren van prijsvragen gevolgd werden).</p>

Goede praktijk

- [Formalisatie van het operationele aankoopproces en budgethouderschap](#)

Rechten en toegangen in de softwaresystemen	
<p>Fouten en fraude met leveranciersgegevens (bv. rekeningnummer) zijn mogelijk omdat medewerkers meer rechten en toegangen in de softwaresystemen hebben dan hun functie vereist.</p> <p>Medewerkers kunnen hun taken niet naar behoren uitvoeren, omdat ze onvoldoende rechten en toegangen hebben in de softwaresystemen.</p>	<p>Er zijn duidelijke richtlijnen omtrent welke medewerker welke rechten en toegangen nodig heeft voor het uitoefenen van zijn/haar taken.</p> <p>De rechten en toegangen van medewerkers die binnen de organisatie doorstromen naar een nieuwe functie worden geëvalueerd en afgestemd op hun nieuwe taken.</p> <p>Het toekennen van de juiste rechten en toegangen maakt deel uit van de introductie van nieuwe medewerkers.</p> <p>De organisatie voert periodieke en onafhankelijke controles uit op de wijzigingen in leveranciersdata.</p>

	De organisatie registreert leveranciers op basis van unieke referenties (bv. ondernemingsnummer).
--	---

Ga hierbij bijvoorbeeld na:

- Welke richtlijnen zijn er over het verloop van het aankoopproces?
 - Bv. een uitgeschreven proces, dienstnota's, algemene mails, intranet?
- Hoe is de taakverdeling binnen het aankoopproces uitgewerkt?
 - Bv. raadsbesluit 'dagelijks bestuur', aanduiding budgethouders, delegatiebesluiten, functiebeschrijvingen?
- Stemt de gehanteerde werkwijze overeen met de formele bevoegdheden?
- Zijn de rechten en toegangen van medewerkers in de software (bv. boekhouding) aangepast aan hun rol in het aankoopproces?
 - Welke rollen en verantwoordelijkheden zijn toegekend aan de medewerkers? Stemt dit overeen met hun taken?
 - Hoe wordt er beslist wie welke rechten en toegangen krijgt?
 - Hoe worden rechten en toegangen van medewerkers die doorstromen naar een andere functie binnen de organisatie opgevolgd en indien nodig gewijzigd?
 - Hoe worden rechten en toegangen van medewerkers die de organisatie verlaten verwijderd?

■ CONTRACT- EN LEVERANCIERSBEHEER

Elk bestuur beschikt idealiter over een overzicht van de contracten en leveranciers zodat deze goed kunnen worden beheerd. Ze kent ook de inhoud van de verschillende contracten en ze neemt maatregelen om contracten tijdig te vernieuwen, zodat onnodige kosten of verhoogde werklast vermeden worden. Door het regelmatig evalueren van contracten en leveranciers beschikt ze over de informatie om contracten al dan niet stop te zetten. Afhankelijk van de toegepaste procedure, kunnen leveranciers al dan niet opnieuw worden betrokken bij toekomstige opdrachten.

De organisatie zet in op contract- en leveranciersbeheer en gebruikt dit om de behoeften optimaal in te vullen.	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
Contractbeheer	
De organisatie beschikt over te weinig informatie (bv. welke contracten, termijnen) om haar contracten te kunnen opvolgen. Niet-kwalitatieve dienstverlening van externe leveranciers wordt niet of niet tijdig geïdentificeerd, waardoor hierop niet tijdig adequaat wordt gereageerd.	De organisatie beschikt over een inventaris van alle lopende contracten met vervaldata of opzegtermijnen en met namen van de medewerkers die hiervoor verantwoordelijk zijn. De organisatie verifieert de volledigheid van haar contractinventaris aan de hand van haar uitgaven.

	De organisatie evalueert regelmatig (zeker na afloop van elke opdracht) de opdracht en de leverancier.
--	--

Goede praktijken

- [Contractbeheer aan de hand van een overzichtslijst](#)
- [Evaluatie van het bestedingsniveau van leveranciers bij de jaarlijkse budgetopmaak](#)

Leveranciersbeheer	
<p>De organisatie laat de mededinging onvoldoende spelen door:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ bij bepaalde aankopen de markt onvoldoende te bevragen; ▪ gelijkaardige aankopen die regelmatig gebeuren (bv. aankoop cement, catering, enz.) – al dan niet bewust - telkens te benaderen als individuele aankopen. 	<p>De organisatie informeert de medewerkers over de interne en wettelijke drempelbedragen.</p> <p>Vooraleer de aankoop wordt gecommuniceerd aan de leverancier, gaat de organisatie na of de interne of wettelijke drempelbedragen gerespecteerd werden (bv. argumentatie op bestelaanvraag, visum financieel beheerder).</p> <p>De organisatie volgt systematisch haar bestedingen per leverancier (bv. op jaarbasis) op om na te gaan of de gevolgde procedure overeenstemt met interne of wettelijke richtlijnen (bv. overschrijden drempel aangenomen factuur).</p>

Ga hierbij bijvoorbeeld het volgende na:

- Welke afspraken zijn er over het beheren en de opvolging van contracten?
 - Wie houdt welke informatie bij?
- Hoe wordt de volledigheid van contractoverzichten gegarandeerd (bv. door te vergelijken met uitgaven in het budget)?
- Hoeveel geeft de organisatie op jaarbasis uit aan welke leveranciers en past dit in een geldige overheidsopdracht?

■ DEONTOLOGISCH GEVOELIGE SITUATIES

Medewerkers kunnen tijdens het aankoopproces geconfronteerd worden met deontologisch gevoelige situaties. Ze kunnen bijvoorbeeld relatiegeschenken aangeboden krijgen of terecht komen in een belangenconflict. Een organisatie voorziet dan ook ondersteuning, zodat medewerkers hier op de gewenste, correcte manier mee omgaan.

De organisatie biedt ondersteuning aan medewerkers die binnen het aankoopproces geconfronteerd worden met deontologisch gevoelige situaties.

<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
Medewerkers worden tijdens het voorbereiden en uitvoeren van aankopen geconfronteerd met deontologisch gevoelige situaties en weten niet wat doen.	De organisatie heeft een deontologische code die verduidelijkt hoe medewerkers moeten omgaan met gevoelige situaties in het aankoopproces.
Er is fraude.	De toepassing van de deontologische richtlijnen wordt actief opgevolgd en het management geeft het goede voorbeeld.
Medewerkers of leidinggevenden weten niet hoe ze moeten omgaan met belangenconflicten.	Medewerkers die een gevoelige positie bekleden bij aankopen worden gesensibiliseerd voor de deontologische richtlijnen en krijgen begeleiding (bv. vorming, dilemmatrainingen).
Medewerkers of leidinggevenden zijn zich niet bewust van mogelijke belangenconflicten (bv. omgaan met geschenken, aankopen bij familie of vrienden).	Er zijn duidelijke afspraken rond relatiegeschenken. Medewerkers zijn op de hoogte van de controles binnen de organisatie. Zo werken deze controles ontradend.

Ga hierbij bijvoorbeeld het volgende na:

- Welke richtlijnen zijn er vastgelegd voor het omgaan met deontologisch gevoelige situaties (bv. in een deontologische code)?
 - Welke afspraken zijn er over de aanvaarding van geschenken?
 - Welke afspraken zijn er over situaties waarbij medewerkers samenwerken met leveranciers waarmee ze banden hebben (bv. familie, vrienden)?
- Hoe worden medewerkers (regelmatig) attent gemaakt op de bestaande afspraken?

Goede praktijken

- [Ondersteuning bij deontologisch gevoelige situaties](#)
- [Versterken van integriteit bij medewerkers](#)
- [Visuele ondersteuning van de organisatiecultuur](#)

JURIDISCHE KENNIS

Een organisatie die haar aankoop- en contractbeheer goed wil laten verlopen, kan beroep doen op juridische kennis om aankopen of overheidsopdrachten aan te vatten en te beheren met inachtneming van de wetgeving. overheidsopdrachten.

De organisatie beschikt (intern of extern) over de juridische knowhow om overheidsopdrachten correct aan te vatten en te beheren	
<i>Risico's</i>	<i>Mogelijke beheersmaatregelen</i>
<p>De organisatie maakt fouten bij het uitvoeren van overheidsopdrachten met langere doorlooptijden en/of onnodige kosten (bv. klachten bij Raad van State) tot gevolg.</p> <p>De organisatie heeft te weinig informatie om een overheidsopdracht efficiënt aan te vatten en te beheren.</p> <p>Medewerkers beschikken niet over de vereiste competenties of kennis voor het uitoefenen van hun rol in het aankoopproces.</p> <p>Dossiers voor overheidsopdrachten zijn onvolledig en/of bevatten fouten.</p>	<p>De organisatie neemt maatregelen zodat medewerkers op de hoogte zijn en blijven van de toepasselijke wettelijke richtlijnen (bv. aanduiden interne experts, organiseren interne opleiding voor het actualiseren van basiskennis, enz.).</p> <p>De organisatie beschikt over een netwerk aan contacten met juridische expertise op het vlak van aankopen of overheidsopdrachten.</p> <p>Specifieke instrumenten (checklist, sjablonen, software, enz.) geven medewerkers ondersteuning om overheidsopdrachten juridisch correct uit te voeren.</p>

Ga hierbij bijvoorbeeld het volgende na:

- Welke medewerkers kennen de regelgeving overheidsopdrachten?
- Kunnen medewerkers terecht bij interne experts of aanspreekpunten (bv. aankoopverantwoordelijke, financieel beheerder, diensthoofd technische dienst, enz.)?
- Beschikt de organisatie over een netwerk van externe experts (bv. collega's van andere besturen)?

2

AANDACHTSPUNTEN BIJ DE ORGANISATIE VAN HET AANKOOPPROCES

■ INLEIDING

Luik 2 van deze gids formuleert een aantal vragen die relevant zijn voor de optimalisatie van het aankoopproces. Het bekijkt ook de mogelijke positieve verbanden tussen:

- een degelijke organisatiebeheersing en de invulling van de randvoorwaarden van het aankoopproces;
- een goede invulling van de randvoorwaarden (incl. organisatiebeheersing) en het procesbeheer;
- de grootte van een bestuur en de mate waarin dat bestuur het aankoopproces en de bijhorende randvoorwaarden beheerst.

■ KAN ONDERSTEUNENDE SOFTWARE EEN BELANGRIJKE BEHEERSMAATREGEL ZIJN?

Veel besturen beschouwen het organisatiebreed werken met eenzelfde ondersteunend softwarepakket als een van de belangrijkste beheersmaatregelen om de aankopen van werken, leveringen of diensten degelijk op te volgen. Correct gebruikt, kan deze software onder meer helpen om de belangrijkste processtappen te doorlopen, om documenten op te stellen of om termijnen op te volgen. Deze ondersteunende software ter beschikking hebben op zich is echter niet voldoende om de risico's te beheersen.

Enkele tips

- **Bepaal duidelijk welke dossiers geregistreerd moeten worden en hoe dat moet gebeuren** (bv. eenvoudige registratie voor kleine aankopen en een volledige registratie voor grote aankopen).

Tijdens de thema-audits bleek er niet altijd een betrouwbaar en volledig overzicht te zijn van de aangekochte werken, leveringen of diensten. De oorzaak hiervan is een onvolledige registratie in de ondersteunende software.

- **Voer accuraat en systematisch cruciale data in.**

De ondersteunende software kan een handig instrument zijn om medewerkers een signaal te geven wanneer een actie nodig is (bv. bij het versturen van brieven, opleveren van werken, vrijgeven van borg, aanvragen van een visum). Hiervoor moeten de data volledig en correct ingegeven zijn. Tijdens de thema-audits bleek dit vaak niet het geval te zijn.

- **Houd de interne (juridische) kennis voldoende op peil.**

Soms gaan besturen ervan uit dat er voldoende interne kennis is omdat er een ondersteunende software gebruikt wordt. Toch blijft het belangrijk om ook de kennis van de medewerkers op peil te houden. De software helpt bijvoorbeeld wel om standaarddocumenten aan te maken op basis van de ingegeven data en informatie, maar als de input foutief is, zal ook de output dat zijn.

- **Maak voldoende afspraken over documentbeheer.**

Via de ondersteunende software kunnen standaarddocumenten aangemaakt worden. Vaak zijn er echter geen afspraken over welke documenten waar bijgehouden worden. Hierdoor is het niet steeds duidelijk welk document de definitieve, goedgekeurde versie is en kunnen sommige belangrijke documenten niet aangeleverd worden.

Voor goederen is de leverbon een belangrijk document terwijl voor diensten een prestatiestaat (of een gelijkaardig document) een belangrijke bron van informatie is. Het is voor veel medewerkers van de geauditeerde besturen onduidelijk:

- hoe zij met de ondersteunende software de ontvangst van goederen of diensten kunnen registreren;
- welke documenten zij bij die registratie moeten toevoegen.

Bij veel geauditeerde besturen zijn de richtlijnen hierover onvoldoende concreet.

Conclusie

Ondersteunende software kan een belangrijke beheersmaatregel zijn, maar ze moet wel correct ingezet worden, onder meer door:

- de consequente en correcte input van informatie;
- de regelmatige controle van lijsten;
- het gebruik van knipperlichten om ontbrekende data te detecteren en aan te vullen.

Duidelijke afspraken over het gebruik van ondersteunende software zijn erg noodzakelijk.

KAN DE CENTRALISATIE VAN KENNIS EN HET UITBESTEDINGSPROCES DE RISICO'S INPERKEN?

Voor het aankoopproces zijn zowel centraal als decentraal werken valabele opties. Ze hebben beide voor- en nadelen. Het is belangrijk om een duidelijke en doordachte keuze te maken. Zo kan de organisatie de beheersmaatregelen uitwerken om de risico's verbonden aan de keuze te beperken.

De risico's verschillen bij beide opties. Bij centralisatie van kennis kan de continuïteit sneller in het gedrang komen (bv. door het wegvallen van een expert). Bij decentralisatie van kennis is het belangrijker om kennisopbouw en -deling doorheen de organisatie te organiseren en dit omdat er meerdere medewerkers betrokken zijn.

Hoewel het moeilijk is om alle medewerkers op te leiden tot experts in overheidsopdrachten, blijft basiskennis een minimumvereiste.

Enkele tips

- **Houd de interne (juridische) kennis voldoende op peil en organiseer interne kennisdeling.**

Interne opleidingen en periodiek overleg tussen de betrokken medewerkers kunnen bijdragen tot een correct procesverloop. Dit verzekert de continuïteit (bv. door de stand van zaken van projecten te bespreken of een uniform procesverloop te bewaken) en het stimuleert kennisdeling (bv. door praktijkvoorbeelden te delen en specifieke problematieken te bespreken).

- **Organiseer opleiding, maak een duidelijke taakverdeling en doe aan kennisopbouw over de opvolging van de werken in geval van een centrale aankoopdienst of verantwoordelijke .**

- Zorg voor opleiding.

Deze persoon of dienst moet voldoende kennis hebben om het proces te begeleiden. De centrale aankoper hoeft niet bij het volledige proces betrokken te zijn. Hij of zij kan bijvoorbeeld begeleiden tot en met de gunning, maar het is de taak van de inhoudelijk verantwoordelijke dienst om de uitvoering verder op te volgen. Ook deze dienst moet dus de wetgeving overheidsopdrachten goed beheersen.

- Maak een duidelijke taakverdeling.

Het is vooral belangrijk om duidelijke afspraken te maken over de samenwerking tussen de aankoopdienst en de (inhoudelijk) betrokken diensten (bv. over contract- en dossierbeheer en de verantwoordelijkheden bij een overheidsopdracht).

- Zorg voor de kennisopbouw over de opvolging van werken.

De meeste besturen zetten in op de kennisopbouw over de wetgeving overheidsopdrachten. Opleidingen over het opvolgingsproces (bv. over hoe optreden wanneer werken niet volgens plan uitgevoerd worden) zijn even belangrijk maar worden zelden gevolgd.

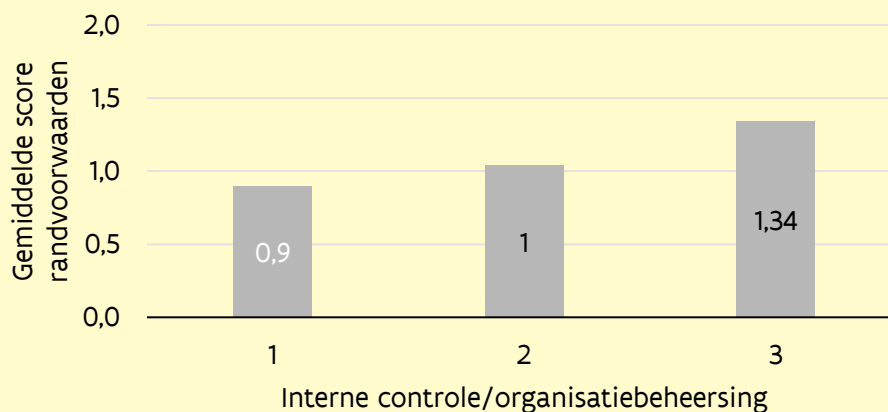
Conclusie

De centralisatie van kennis en van het aanbestedingsproces kan een aantal risico's inperken, maar het is niet de enige optie. Zowel een centrale als een decentrale aanpak zijn mogelijk. Het succes wordt sterk bepaald door duidelijke afspraken over de taakverdeling en door kennisopbouw en -deling.

IS ER EEN POSITIEF VERBAND TUSSEN EEN DEGELIJKE ORGANISATIEBEHEERSING EN DE INVULLING VAN DE RANDVOORWAARDEN VAN HET AANKOOPPROCES?

Een degelijke organisatiebeheersing zou resulteren in een goede invulling van de randvoorwaarden van het aankoopproces. Maar is dat wel zo? Resulteert een degelijke organisatiebeheersing bijvoorbeeld in een beheerst aankoopproces?

Gemiddelde scores voor randvoorwaarden versus auditscores



De verticale as geeft de gemiddelde scores (op 2) voor de randvoorwaarden bij besturen die tijdens de audit een score van 0, 1 tot 2 behaalden voor organisatiebeheersing (de horizontale as). Hieruit blijkt dat lokale besturen met een hoger auditresultaat voor organisatiebeheersing ook een hogere score behalen voor de randvoorwaarden van de thema-audit (1,29 t.o.v. 0,73).

Wat betekent dit concreet?

De besturen onder 1 hebben geen kader voor interne controle/organisatiebeheersing en maken geen rapportering over interne controle/organisatiebeheersing op.

De besturen onder 2 hebben een kader voor interne controle/organisatiebeheersing, maar rapporteren hier niet over. Ofwel rapporteren zij over interne controle/organisatiebeheersing, maar hebben zij geen kader.

De besturen onder 3 hebben een kader voor interne controle/organisatiebeheersing en rapporteren hierover.

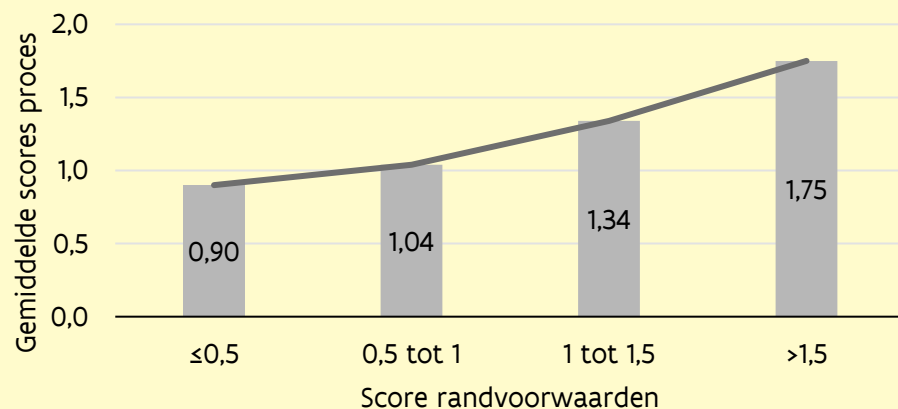
Conclusie

Er is een positief verband tussen een degelijke organisatiebeheersing en de invulling van de randvoorwaarden van het aankoopproces.

IS ER EEN POSITIEF VERBAND TUSSEN EEN GOEDE INVULLING VAN DE RANDVOORWAARDEN EN HET PROCESBEHEER?

Een goede invulling van de randvoorwaarden betekent dat alle voorwaarden vervuld zijn om het aankoopproces tot een goed einde te brengen. Enkele van die voorwaarden zijn de duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, deontologische richtlijnen en een correct leveranciersbeheer. Als al die randvoorwaarden een goede invulling hebben gekregen, kunnen we dan ook spreken van een positieve invloed op het procesbeheer van aankopen?

Gemiddelde scores voor het uitbestedingsproces versus de randvoorwaarden



De verticale as geeft de gemiddelde scores (op 2) voor het uitbestedingsproces (excl. randvoorwaarden) uit de 40 audits. Zij worden op de horizontale as afgezet tegen de scores voor de randvoorwaarden. Uit deze grafiek blijkt dat besturen die de randvoorwaarden degelijk invullen ook het proces beter beheersen.

Conclusie

De stijgende lijn toont een positief verband tussen een goede invulling van de randvoorwaarden (incl. organisatiebeheersing) en het procesbeheer. Lokale besturen die inzetten op organisatiebeheersing vullen de randvoorwaarden beter in en beheersen het proces beter.

IS ER EEN VERBAND TUSSEN DE GROOTTE VAN EEN BESTUUR EN DE MATE WAARIN HET AANKOOPPROCES EN DE RANDVOORWAARDEN BEHEERST ZIJN?

Kleine lokale besturen hebben vaak de indruk dat ze over minder middelen beschikken om hun organisatie degelijk te kunnen beheersen.

De geauditeerde besturen werden in vier groepen opgedeeld op basis van het aantal voltijds equivalenten (VTE): zeer kleine, kleine, middelgrote en grote besturen. De gemiddelde scores (op 2) voor het aankoopproces en voor de bijhorende randvoorwaarden van de 40 geauditeerde besturen zien er als volgt uit

- Voor het aankoopproces :
 - zeer kleine besturen gemiddeld: 1,17;
 - kleine besturen: 1,15;
 - middelgrote besturen: 1,18;
 - grote besturen: 1,21.
- Voor de bijhorende randvoorwaarden:
 - zeer kleine besturen: 0,7;
 - kleine besturen: 1,0;
 - middelgrote besturen: 0,92;
 - grote besturen: 1,20.

Verdere statistische analyse wees uit dat het verband tussen de grootte van een bestuur en de mate waarin het aankoopproces en de bijhorende randvoorwaarden beheerst zijn onvoldoende aantoonbaar is. Hierover kunnen dus geen verdere uitspraken gedaan worden.

Conclusie

Er kan geen verband aangetoond worden tussen de grootte van een bestuur en de mate waarin het aankoopproces en de bijhorende randvoorwaarden beheerst zijn.

3

TWEE HANDVATEN

■ INLEIDING

Dit luik geeft twee praktische handvaten mee om het aankoopproces te optimaliseren:

- de 3-way match: de controle op de ontvangst van goederen en diensten om zekerheid te hebben over de correctheid van de betaling,
- de test drempelbedragen.

■ 3-WAY MATCH

Om zeker te zijn dat een betaling correct en terecht is, worden voorafgaand aan de betaling drie documenten uit het aankoopproces vergeleken (3-way match):

1. de bestelbon;
2. de leverbon;
3. de factuur.

Als er afwijkingen zijn is dit een aanleiding voor verder onderzoek. Anders kan de factuur in betaling worden gesteld.

Welke risico's worden door deze methode afgedekt?

- Er wordt onterecht gefactureerd voor goederen of diensten aan de organisatie.
- Onvolledige of inaccurate facturen worden ingeboekt.
- De organisatie doet foutieve of niet-optimale betalingen.
- Facturen worden dubbel betaald.
- Geannuleerde bestellingen worden betaald.
- Betalingen gebeuren voor de (voorlopige) oplevering.
- De organisatie detecteert fouten (laattijdige levering, afwijkende prijs, foute hoeveelheden) bij de levering niet en accepteert foute leveringen.
- Foute leveringen worden niet of te laat teruggestuurd waardoor de organisatie ze moet betalen.
- Medewerkers bestellen binnen een raamcontract niet aan de vastgelegde prijzen waardoor de organisatie te veel betaalt.
- Afnames van (raam)contracten of andere aankopen gebeuren door medewerkers die hiervoor niet bevoegd zijn.

Tips per stap in het aankoopproces

Hieronder vindt u een mogelijke procesbeschrijving ter inspiratie. Er bestaan zeker ook andere goede werkwijzen om dit aan te pakken.

Stap 1: aanmaken van een bestelling

Bij het aanmaken van een bestelling worden de leverancier, het bedrag, de hoeveelheid bestelde goederen, de omschrijving van de goederen, enz. zoveel mogelijk vastgelegd. Toets de prijzen bij opmaak van de bestelbon af met eventueel contractueel bedongen voorwaarden, met de afgesproken prijzen (bijvoorbeeld op basis van een catalogus), enz.

Tip

Zorg ervoor dat de bestelbon voldoende specifieke informatie bevat, zoals:

- bestelbonnummer (unieke identificatie),
- besteldatum;
- bestelbedrag;
- bestelregels (inhoud van de bestelling);
- leveranciersnummer;
- gewenste locatie van levering;
- betalingsvoorwaarden;

Deze oplijsting van de bestelde goederen met hun prijzen maakt later een gedetailleerde factuurcontrole mogelijk.

Stap 2: ontvangen van de goederen

Bij het ontvangen van de goederen worden de producten geteld. De geleverde hoeveelheden worden vergeleken met de hoeveelheden op de leverbon. Het is aanbevolen om bij alle binnenkomende goederen een leverboncontrole uit te voeren (zie risico's). Producten en verpakkingen worden zoveel als mogelijk gecontroleerd op de voorwaarden en de verwachte kwaliteit. Om te vermijden dat de goederen bij het gebruik niet aan de eisen voldoen, wordt er ook gecontroleerd of de goederen aan de technische specificaties voldoen.

Tip 1

De controle van de levering wordt idealiter uitgevoerd door een personeelslid dat over de ervaring beschikt of een opleiding volgde om het product adequaat te beoordelen. Om de functiescheiding te respecteren is het best dat de ontvangst en de beoordeling gebeuren door een medewerker die niet betrokken is bij de aankoop (bv. medewerker onthaal, magazijnier, enz.). Indien dit niet mogelijk is, worden voldoende alternatieve controles voorzien.

Tip 2

Vraag aan de leveranciers om op de leverbon zeker te vermelden:

- bestelbonnummer (unieke identificatie als link naar de bestelbon);
- ontvangstdatum;
- goederenregels (kenmerken van de ontvangen goederen);
- de ontvangen hoeveelheden per regel.

Tip 3

Zorg ervoor dat een (digitale) kopie van de bestelbon met de details van de bestelling steeds beschikbaar is op de locatie waar de goederen worden ontvangen. Zo kunnen de verantwoordelijken voor de ontvangst de leveringen onmiddellijk controleren

Tip 4

De beoordelingsdocumenten voor de ontvangst van goederen en de leverbon worden systematisch bijgehouden. Dit creëert een controlespoor. De beoordelingsdocumenten en de leverbon kunnen één en hetzelfde document zijn (bv. ondertekenen van de leverbon door ontvanger als bewijs van controle).

Stap 3: melden van eventuele afwijkingen, problemen of onregelmatigheden

Iedere afwijking of elk probleem wordt zo snel mogelijk (binnen de vooropgestelde verificatietermijn) gemeld aan de leverancier. Dit wordt ook intern gecommuniceerd zodat een eventuele factuur nog niet in betaling wordt gesteld.

Tip 5

Indien mogelijk wordt er onmiddellijk een creditnota of kredietnota opgemaakt voor alle geweigerde of onvolledige leveringen. De handtekening van de leverancier is wenselijk.

Stap 4: melden van ontvangst aan betrokken medewerker

De medewerker verantwoordelijk voor de ontvangst verwittigt de eindverantwoordelijke of de betrokken medewerkers wanneer de levering goed is toegekomen.

Tip 6

Zorg voor een adequate registratie van de goederenontvangst, zo kunnen alle betrokken medewerkers (zowel operationeel als financieel) de stand van zaken opvolgen.

Stap 5: controle bij ontvangst van de factuur

De hoeveelheden vermeld op de factuur worden vergeleken met de leverbon. Als de leverbon vergeleken is met de werkelijk geleverde goederen, impliceert deze controle dat de factuur ook afgetoetst wordt aan de eigenlijke levering.

Daarnaast wordt de factuurprijs vergeleken met de te betalen prijs. Dit kan door de factuur te vergelijken met de bijhorende bestelbon of met de prijzen bedongen in het contract (indien aanwezig) of bestek. Wanneer al deze gegevens kloppen, kan de factuur betaald worden.

Bij afwijkingen wordt dit zo snel mogelijk gemeld aan de leverancier en indien nodig wordt de factuur formeel gecontesteerd. Zorg er ook steeds voor dat er een controlespoor is om de uitgevoerde controles te staven. Zo kunnen de bestelbon, de leverbon en de factuur samen bewaard worden en worden alle goederenregels individueel afgevinkt bij controle. Het moet ook steeds duidelijk zijn wie wanneer welke controle heeft uitgevoerd.

Tip 7

Vraag of eis voldoende details op de factuur.

TEST DREMPELBEDRAGEN

Een lokaal bestuur maakt gebruik van diensten en producten van verschillende leveranciers. Om de uitgaven aan deze leveranciers te kunnen opvolgen, is het nodig om periodiek een overzicht te maken van alle betalingen aan die leveranciers. Dit overzicht kan later gebruikt worden om te beslissen of voor bepaalde producten- of dienstencategorieën de mededinging beter gegarandeerd kan worden. Zo kunnen er betere prijzen of voorwaarden bedongen worden via het opstarten van een overheidsopdracht.

Stap 1: Exporteer gegevens uit het boekhoudsysteem

- Volgende gegevens kunnen uit de boekhoudtoepassing worden geëxporteerd:
 - factuurnummer;
 - naam derde (naam leverancier);
 - datum (boekjaar);
 - omschrijving, referentie, onderwerp;
 - factuurbedrag (excl. btw);
 - algemene rekening, beleidsvelden, dienst, enz.

Met deze gegevens kunnen de bestedingsniveaus per beleidsveld, per algemene rekening, per dienst en per leverancier in kaart worden gebracht.

- Structureer de verkregen data in een aaneensluitende tabel (vb. Excel).
- Check hierbij de volledigheid van de verkregen data (bv. check van de opeenvolging van factuurnummers in het systeem).

Stap 2: opmaak van een draaitabel per leverancier

[Hier](#) vindt u meer informatie over het maken van een draaitabel om werkbladgegevens te analyseren.

Wat is een draaitabel? Een draaitabel is een soort tabel die datalijsten in spreadsheets zoals Microsoft Excel op een dynamische manier kan samenvatten, rangschikken, groeperen en bewerken.

- Rangschik de verkregen data op basis van de beschikbare data, boekjaar en factuurnummer.
- Maak een draaitabel per leverancier.
- Bepaal de drempelbedragen voor de analyse¹.
- Ga na hoeveel leveranciers dit drempelbedrag jaarlijks overschrijden.
- Prioriteer de selectie bijvoorbeeld op basis van het totaal bestedingsniveau. Eventueel kan u eerst de leveranciers onder de loep nemen die over meerdere jaren heen het drempelbedrag overschrijden.
- Controleer voor de geselecteerde leveranciers of er voor elke opdracht een geldig contract is waarvoor de concurrentie vooraf voldoende geraadpleegd werd.

¹ Naast bedragen opgenomen in de regelgeving overheidsopdrachten, kunnen dit ook interne bedragen zijn.

- Hou rekening met de wettelijke definitie van een opdracht. Bedragen voor soortgelijke diensten, leveringen of werken over alle gemeentelijke diensten heen, dienen bij elkaar opgeteld te worden. Deze aankopen moeten geconsolideerd worden en na deze consolidatie moet de overeenstemmende gunningswijze gevolgd worden.

Stap 3: controleer in welke mate de mededinging gespeeld heeft voor elke leverancier

- Breng de opdrachten in kaart waarbij de concurrentie onvoldoende aanwezig is (niet, te beperkte procedure, te lang geleden, enz.).
- Werk de tekortkomingen stelselmatig weg. Stel indien nodig een actieplan (inclusief tijdslijn) op en duid een verantwoordelijke aan voor de opvolging ervan.
- Volg regelmatig een stand van zaken op (bv. via agendering op het managementteam).

Tip

Documenteer de werkzaamheden, zo is het voor iedereen duidelijk wat er werd gedaan en welke de conclusies waren.

Door deze oefening op jaarlijkse basis te herhalen kunnen stelselmatig tekortkomingen worden weggewerkt.

COLOFON

Uitgave: december 2017

Uitgever: Eddy Guilliams, administrateur-generaal Audit Vlaanderen, Havenlaan 88 bus 24, 1000 Brussel

Deze publicatie is ook beschikbaar op www.auditvlaanderen.be