



**Detectie-audit betalingsgegevens m.b.t. overheidsopdrachten
bij de
Vlaamse Administratie**

Syntheserapport | Auditopdracht 1601 013 | 4 april 2017

Auditteam:
Helena Coelmont, auditor
Koen Van den Eynden, auditor (EY)
Lieven Penninck, manager-auditor (EY)
Wim De Naeyer, manager-auditor

**Detectie-audit betalingsgegevens m.b.t. overheidsopdrachten
bij de
Vlaamse Administratie**

Syntheserapport | Auditopdracht 1601 013 | 4 april 2017

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
Synthese van de vaststellingen	6
Bijlage 1: beschrijving van de opdracht	10
Bijlage 2: Verzendlijst	12



SAMENVATTING

Voor de detectie-audits 2016 selecteerde Audit Vlaanderen op basis van betalingsgegevens uit het boekhoudpakket Orafin voor de periode 01/01/2012 tot 31/12/2014 die leveranciers waarbij niet kon uitgesloten worden dat hetzij opdrachten opgesplitst werden om onder het drempelbedrag van bepaalde aanbestedingsprocedures te gunnen, hetzij de mededinging onvoldoende had kunnen spelen bij de toewijzing van opdrachten.

Deze detectie-audit werd uitgevoerd bij vijf entiteiten van de Vlaamse administratie (zie bijlage 1). Dit syntheserapport bundelt de voornaamste bevindingen uit de vijf individuele rapporten van de detectie-audit.

Er werden door Audit Vlaanderen tijdens de uitgevoerde audits bij één organisatie vaststellingen gedaan met betrekking tot het splitsen van opdrachten met de intentie onder het drempelbedrag van een bepaalde overheidsopdrachtenprocedure te gunnen.

Het auditteam stelde in een beperkt aantal gevallen situaties vast waarbij het mededingingsprincipe onvoldoende werd gerespecteerd. In sommige dossiers ontbrak de documentatie die kon aantonen dat de mededinging gerespecteerd werd.

Er werd tijdens de audits vastgesteld dat niet alle gevraagde verantwoordingsstukken konden worden voorgelegd. Verantwoordingsstukken werden op onvoldoende methodische wijze bewaard, waardoor niet steeds verantwoording kon worden afgelegd over alle boekhoudkundige verrichtingen. De audit behandelde de betalingsgegevens uit het boekhoudpakket Orafin voor de periode 2012 - 2014, toen alles nagenoeg nog op papier werd bijgehouden. Intussen is er een heel traject afgelegd en zijn vele documenten digitaal beschikbaar.



Wim De Naeyer,
Manager-auditor



Eddy Guilliams,
Administrateur-generaal

SYNTHESE VAN DE VASTSTELLINGEN

SPLITSEN VAN OPDRACHTEN OM ONDER HET DREMPELBEDRAG VAN BEPAALDE AANBESTEDINGSPROCEDURES TE GUNNEN

Opdrachten splitsen met het opzet om onder het drempelbedrag van bepaalde aanbestedingsprocedures te komen, betekent een inbreuk op de wetgeving op de overheidsopdrachten, in het bijzonder op:

- art. 105 en 24 van het K.B. plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren van 15 juli 2011 (in voege sinds 1 juli 2013): "[...] Met het oog op de toepassing van dit artikel mag een opdracht niet worden gesplitst," respectievelijk "[...] Noch de keuze van de ramingsmethode, noch de splitsing van een opdracht mogen tot doel hebben de opdracht aan de bekendmakingsregels te onttrekken."
- art. 120, 2, 28 en 54 van het K.B. betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken (in voege tot 1 juli 2013): "[...] Met het oog op de toepassing van dit artikel mag een opdracht niet worden gesplitst," "[...] Geen opdracht of werk mag worden gesplitst teneinde deze aan de toepassing van de bepalingen van deze afdeling te onttrekken," "[...] Geen enkele opdracht mag worden gesplitst ten einde deze aan de toepassing van de bepalingen van deze afdeling te onttrekken," respectievelijk "[...] De keuze van de ramingsmethode mag niet bedoeld zijn om de toepassing van deze afdeling te ontgaan en geen enkele opdracht mag worden gesplitst ten einde deze aan de toepassing van de bepalingen van deze afdeling te onttrekken."

Er werden door Audit Vlaanderen tijdens de uitgevoerde audits bij één organisatie vaststellingen gedaan met betrekking tot het met opzet splitsen van opdrachten met de intentie onder het drempelbedrag van een bepaalde overheidsopdrachtenprocedure te gunnen. Er werden in dit geval 83 aparte inkooporders opgemaakt voor gelijkaardige opdrachten bij één leverancier, telkens via aangenomen factuur. De totaalsom van alle aangenomen facturen op jaarbasis voor deze leverancier, noodzaakt dat deze opdrachten via een formele overheidsopdrachtenprocedure hadden moeten gegund worden.

ONVOLDOENDE MEDEDINGING BIJ HET TOEWIJZEN VAN OPDRACHTEN

Onvoldoende mededinging bij het toewijzen van opdrachten betekent een inbreuk op de wetgeving overheidsopdrachten, in het bijzonder op:

- art. 5 en 9 van de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 (in voege sinds 1 juli 2013): "[...] De overheidsopdrachten worden gegund na mededinging [...]," respectievelijk "Elke handeling, overeenkomst of afspraak die de normale mededingingsvoorwaarden kan vertekenen, is verboden [...]";
- art. 1 en 11 van de wet betreffende overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten van 24 december 1993 (in voege tot 1 juli 2013): "De overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in naam van de aanbestedende overheden [...] worden gegund na mededinging [...]," respectievelijk "Elke handeling, overeenkomst of afspraak die de normale mededingingsvoorwaarden kan vertekenen, is verboden. [...]"

Er werd vastgesteld dat (bepaalde diensten van) de geauditeerde entiteiten voor de onderzochte kleine opdrachten¹ beroep deden op leveranciers zonder dat documenten konden voorgelegd worden waaruit bleek dat hieraan een prijsvraag aan verschillende mogelijke aanbieders voorafging.

De betrokken kleine opdrachten omvatten onder andere het verzorgen van planten, het leveren van fruitmanden, het organiseren van dienstreizen, het aanmaken van stickers en de lay-out van jaarverslagen. Deze ondersteunende opdrachten kunnen in principe op het niveau van de volledige Vlaamse administratie geraamd, gegund en beheerd worden met behulp van een raamcontract via Het Facilitair Bedrijf, waarbij de schaal van de opdracht mogelijk bijkomende prijsvoordelen kan opleveren. Alle entiteiten van de Vlaamse administratie zouden vervolgens voor hun individuele noden kunnen afroepen op dit overkoepelende raamcontract.

Om het risico op onvoldoende mededinging bij gebruik van opdrachten via aangenomen factuur onder controle te houden en/of verder te beperken, zouden de entiteiten systematisch hun uitbestedingen kunnen monitoren op soort, bedrag en betrokken leverancier. Op basis van die gegevens kunnen vervolgens de gepaste acties ondernomen worden, zodat dergelijke kleine opdrachten op middellange termijn kunnen worden geraamd en gegund via een formele overheidsopdrachtenprocedure, hetzij door de individuele entiteiten, hetzij door Het Facilitair Bedrijf.

ANDERE VASTSTELLINGEN

Naast de beperkte vaststellingen i.v.m. het splitsen van opdrachten of onvoldoende mededinging bij het toewijzen van opdrachten, werden bij de geauditeerde entiteiten ook nog een aantal andere vaststellingen gedaan.

1. METHODISCH BEWAREN VAN VERANTWOORDINGSTUKKEN

Het methodisch bewaren van alle verantwoordingsstukken wordt niet steeds volledig nageleefd. In geen enkele geauditeerde entiteit werd vastgesteld dat alle verantwoordingsstukken (zoals (de goedkeuring van) bestekken, verantwoordingsstukken die mededinging aantonen, proces verbaal van opening van de offertes, verslag van nazicht van de offertes, advies van de inspecteur van financiën, de ondertekende gemotiveerde gunningsbeslissing, gunningsbrieven, proces verbaal van oplevering, notificatie van verlenging, facturen...) konden voorgelegd worden. Dit ontbreken was enerzijds het gevolg van onduidelijkheid over de te bewaren verantwoordingsstukken, anderzijds het gevolg van onvoldoende gestructureerde afspraken die binnen de entiteit gemaakt werden.

Opdat de aanbestedende overheid steeds verantwoording zou kunnen afleggen over haar boekhoudkundige verrichtingen en financiële verplichtingen, bewaart ze alle verantwoordingsstukken op methodische wijze, volgens de toepasselijke (decretale) bepalingen.

¹ Opdrachten met een geraamde hoeveelheid kleiner of gelijk aan 5.500 eur excl. BTW (voor opdrachten voor 1/07/2013) ofwel 8.500 eur excl. BTW (voor opdrachten na 1/07/2013)

2. TIJDIG REGISTREREN EN VERWERKEN VAN DOCUMENTEN

Tijdens de uitgevoerde audits werd vastgesteld dat de van de leverancier ontvangen documenten niet steeds tijdig geregistreerd en/of verwerkt werden. Hierbij werden zowel bij de verificatietermijn, als bij de betaling aan de leverancier, overschrijdingen van de wettelijk bepaalde termijnen vastgesteld. De tijdige betaling van de gerelateerde facturen kon bijgevolg niet steeds verzekerd worden.

Om de opvolging van orders en betalingen te verbeteren en verwijlintersten te vermijden, is het aangewezen dat de aanbestedende overheid een systeem van opvolging uitwerkt om het overschrijden van de wettelijk bepaalde termijnen te vermijden.

3. HERHALING VAN OPDRACHTEN VERSUS VERLENGEN VAN OPDRACHTEN

De begrippen 'verlenging' en 'herhaling' van opdracht worden soms door elkaar gebruikt, waardoor de te voeren procedure en vereiste documenten niet altijd duidelijk zijn.

Een herhalingsopdracht² is een nieuwe overheidsopdracht en kan enkel uitgevoerd worden mits wederzijds akkoord. De opdrachtnemer heeft het recht om de herhaling te weigeren of om een prijsverhoging te vragen. De herhaling moet een soortgelijke opdracht betreffen als de basisopdracht en dient door dezelfde opdrachtnemer te worden uitgevoerd. De herhalingsopdracht wordt gegund via een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking (OPZB), conform de bepalingen van artikel 26, §1, 2°, b) van de wet van 15 juni 2006. Hierbij geldt de verplichting dat de basisopdracht moet geplaatst zijn via een standaardprocedure (open of beperkte aanbesteding/offerteaanvraag en dat de herhalingsmogelijkheid moet opgenomen zijn in de opdrachtdocumenten. Bovendien moet elke herhaling gegund zijn binnen drie jaar na de sluiting van de basisopdracht.

De opdrachtnemer van de basisopdracht moet effectief een offertevoorstel indienen dat de aanbestedende overheid moet beoordelen volgens de gunningscriteria. Indien zij het voorstel aanvaardbaar vindt, wordt de opdracht gegund aan dezelfde firma.

Concreet betekent dit dat voor het gunnen van een herhaling van een opdracht minstens de volgende verantwoordingsstukken aanwezig moeten zijn:

- a) de goedkeuring van de gunningsprocedure,
- b) het verslag van nazicht van de ingediende offerte,
- c) de gemotiveerde gunningsbeslissing,
- d) de kennisgeving van gunning.

Indien de door de opdrachtnemer ingediende offerte niet voldoet aan de voorwaarden van het bestek, kan de aanbestedende overheid beslissen de opdracht niet te gunnen en deze eventueel opnieuw via een nieuwe overheidsopdrachtenprocedure in de markt te zetten.

Anderzijds kan de overheid een (meerjaren)opdracht uitschrijven die van bij de sluiting één of meer verlengingen³ omvat naast de basisopdracht. Een verlenging is het verderzetten van de basisopdracht; enkel de aanbestedende overheid kan hiertoe beslissen en de opdrachtnemer is verplicht om de verlenging van de basisopdracht uit te voeren. Voor een verlenging mag de basisopdracht gegund zijn via een onderhandelingsprocedure (met of zonder bekendmaking).

² Een herhalingsopdracht kan enkel voor overheidsopdrachten van werken en diensten.

³ Verlengingen kunnen betrekking hebben op werken, leveringen en diensten.

Ook in het geval van een verlenging dient de mogelijkheid hiertoe opgenomen te zijn in de opdrachtdocumenten. De aanbestedende overheid kan voorzien dat elke verlenging het voorwerp moet zijn van een afzonderlijke uitdrukkelijke beslissing of zij kan werken met jaarlijks stilzwijgende verlengingen. Bij de raming van het opdrachtbedrag moet rekening worden gehouden met alle mogelijke verlengingen. De sluiting van de opdracht met verlengingen slaat op de totaliteit, dus zowel basisopdracht als verlengingen en de opdrachtnemer is gebonden voor het geheel, zodat alle voorwaarden van de opdracht in zijn hoofde reeds vastliggen, ook wat de verlengingen betreft. De opdrachtnemer heeft dus niet het recht om de verlenging te weigeren of om een prijsverhoging te eisen. De overheid is evenwel enkel gebonden door de initiële opdracht en niet door de verlengingen.

Om onduidelijkheid te vermijden, dient de aanbestedende overheid in de opdrachtdocumenten van de basisopdracht steeds duidelijk aan te geven of en op welke wijze er gebruik kan worden gemaakt van de herhalings- en of verlengingsmogelijkheid.

BIJLAGE 1: BESCHRIJVING VAN DE OPDRACHT

SITUERING VAN DETECTIE-AUDITS

Jaarlijks voert Audit Vlaanderen detectie-audits uit in het kader van specifieke kwetsbare processen. Bij een detectie-audit analyseert Audit Vlaanderen op basis van een aantal risicofactoren via datamining grote hoeveelheden gegevens, met als doel ongebruikelijke, afwijkende of merkwaardige patronen aan de oppervlakte te brengen. Vervolgens wordt nagegaan of deze verklaarbaar zijn, dan wel zouden kunnen wijzen op mogelijke fouten en/of onregelmatigheden binnen het onderzochte proces.

De detectie-audits die Audit Vlaanderen uitvoert, kaderen binnen een ruimer integriteitsbeleid van de Vlaamse overheid en de lokale besturen. De belangrijkste redenen om actief te zijn op het vlak van detectie, zijn het waarborgen van de betrouwbaarheid van de overheid, de bescherming van de activa van de organisatie en de zorg voor een integere organisatie, waar geen middelen verloren gaan ten gevolge van onregelmatigheden of andere malversaties. Hoewel detectie-activiteiten per definitie onder de controlerende benadering van het integriteitsbeleid ressorteren, kunnen ze binnen een organisatie ook een belangrijk preventief effect genereren door hun ontradend effect ten aanzien van potentiële misbruiken.

De eerste detectie-audits binnen de Vlaamse overheid werden uitgevoerd in 2009 en 2010 en focusten op het proces van de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten. De detectie-audits voor 2011 hadden betrekking op onderdelen van de personeelsverloning en in 2012 hadden de detectie-audits het dossierbehandelingsproces voorafgaand aan de toekenning van vergunningen, subsidies of erkenningen tot voorwerp. In 2013 en 2014 werd via de boekhoudgegevens geconcentreerd op de detectie van mogelijke belangenvermenging bij de gunning van overheidsopdrachten.

Op 22 april 2015 keurde het auditcomité van de Vlaamse Administratie de opstart goed van een reeks detectie-audits vanuit een analyse/datamining op de ingeboekte gegevens in het betalingsproces, bij een aantal te selecteren entiteiten.

AUDITAANPAK

Deze detectie-audits hadden betrekking op het nagaan van mogelijke onregelmatigheden m.b.t. de wetgeving op de overheidsopdrachten en werden uitgevoerd op basis van de gegevens m.b.t. de betalingen in de periode 01/01/2012 tot 31/12/2014, waarbij op basis van de betalingsgegevens in de boekhouding een aantal mogelijke onregelmatigheden niet konden uitgesloten worden.

In het kader van deze reeks detectie-audits werd een antwoord gezocht op de onderstaande auditvraag:

- worden al dan niet mogelijke onregelmatigheden vastgesteld m.b.t.
 - o het splitsen van opdrachten om onder het drempelbedrag van bepaalde aanbestedingsprocedures te gunnen – dit is een mogelijke inbreuk op de wetgeving op de overheidsopdrachten, in het bijzonder op
 - art. 105 en 24 van het K.B. plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren van 15 juli 2011 (in voege sinds 1 juli 2013);
 - art. 120, 2, 28, 54 en 76 van het K.B. betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken (in voege tot 1 juli 2013);

- o het onvoldoende laten spelen van de mededinging bij het toewijzen van opdrachten (dit is een mogelijke inbreuk op de wetgeving overheidsopdrachten, in het bijzonder op
 - art. 5 en 9 van de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 (in voege sinds 1 juli 2013);
 - art. 1 en 11 van de wet betreffende overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten van 24 december 1993 (in voege tot 1 juli 2013).

Voor de detectie-audits 2016 selecteerde Audit Vlaanderen op basis van betalingsgegevens uit het boekhoudpakket Orafin voor de periode 01/01/2012 tot 31/12/2014 die leveranciers waarbij niet kon uitgesloten worden dat hetzij opdrachten opgesplitst werden om onder het drempelbedrag van bepaalde aanbestedingsprocedures te gunnen, hetzij de mededinging onvoldoende had kunnen spelen bij de toewijzing van opdrachten.

Deze voorafgaande analyse resulteerde in een rangschikking van entiteiten. Bij volgende entiteiten, opgesomd in chronologische volgorde van uitvoering, die voorkwamen in de top-10 van deze lijst werd een detectie-audit uitgevoerd:

- Agentschap voor Natuur en Bos
- Departement Cultuur, Jeugd, Sport & Media
- Agentschap voor Onderwijsdiensten
- Minafonds
- Vlaams Infrastructuurfonds (VIF)

In de op basis van de datamining geselecteerde betalingsgegevens werd in de onderliggende dossiers de conformiteit nagegaan met relevante wettelijke en reglementaire bepalingen, interne procedures en afspraken. Hiertoe werden voor meerdere entiteiten de boekhoudkundige verantwoordingsstukken en bijhorende dossiers opgevraagd op basis van inkoopordernummers (facturen, bestelbonnen en/of leveringsbonnen, eventueel ook documenten uit het gunningsdossier indien van toepassing). Tijdens de audits werden deze documenten doorgenomen, om voor de geselecteerde orders na te gaan of onregelmatigheden bij de toekenning van overheidsopdrachten konden vastgesteld worden.

Bij de uitvoering van de detectie-audits werd m.b.t. de juiste interpretatie van de toepasselijke regelgeving, door Audit Vlaanderen soms advies gevraagd aan en bekomen van de afdeling Aankoopcentrale en Overheidsopdrachten van Het Facilitair Bedrijf.

BIJLAGE 2: VERZENDLIJST

Het rapport wordt verstuurd naar:

De voorzitter van het Voorzitterscollege

De heer Martin Ruebens Secretaris-generaal Departement Kanselarij en Bestuur

De leidend ambtenaren van de entiteiten die gevat werden door deze detectie-audit

Mevrouw Marleen Evenepoel Administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos
De heer Luc Delrue Secretaris-generaal van het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media
De heer Guy Janssens Administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten
De heer Peter Cabus Secretaris-generaal van het Departement Omgeving
De heer Filip Boelaert Secretaris-generaal van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken

De bevoegde ministers van de entiteiten die gevat werden door deze detectie-audit

Mevrouw Joke Schauvliege Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
De heer Philippe Muyters Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Mevrouw Hilde Crevits Vice-Minister President van de Vlaamse Regering en Vlaams Minister van Onderwijs
De heer Ben Weyts Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn
De heer Sven Gatz Vlaams minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel

De minister bevoegd voor interne audit

De heer Geert Bourgeois Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

De leden van het auditcomité van de Vlaamse administratie

- De onafhankelijke leden

De heer Luc Discry Voorzitter van het auditcomité en onafhankelijk deskundige
De heer Jean-Pierre Bostoën Onafhankelijk deskundige
Mevrouw Diane Breesch Onafhankelijk deskundige
Mevrouw Saskia Van Uffelen Onafhankelijk deskundige

- De vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering

Mevrouw Miet Vandersteegen Raadgever van de minister-president van de Vlaamse Regering
De heer Martin Ruebens Secretaris-generaal Departement Kanselarij en Bestuur
De heer Sas van Rouveroj van Nieuwaaal Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering

De secretaris van het auditcomité

De heer Guido Collin Adviseur Departement Kanselarij en Bestuur

Het Rekenhof

Mevrouw Hilde François Voorzitter van het Rekenhof