

CARU COMMV. Torhoutsesteenweg 2A/0502 8400 OOSTENDE
Erkend opleidingsorganisator FSMA



OPLEIDINGEN

FORMATIONS

CONSULTANCY

info@caru-commv.be

<https://www.caru-commv.be>

CARU OVERHEIDSOPDRACHTEN 2026

THEMANUMMER APRIL 2026

**AUDIT BIJ OVERHEIDSOPDRACHTEN :
IVA Audit Vlaanderen
Rekenhof Audit Overheidsopdrachten van de Federale
Instellingen**

PROF RUDI CLAEYS

Ed. 04/2026 VEWA Copyright © 2026

AUDITS BIJ OVERHEIDSOPDRACHTEN

De audits welke zowel lokaal als federaal uitgevoerd werden rond de toepassing van de regelgeving overheidsopdrachten, resulteerden in navolgende algemene

Aandachtspunten :

Onzorgvuldige voorbereiding: Gebrekkige ramingen van de opdrachtwaarde.

Procedurefouten: Onvoldoende motivering voor het gebruik van onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking.

Publicatieverplichtingen: Het niet of te laat publiceren van gunningsaankondigingen.

Uitvoeringsproblemen: Onvoldoende nazicht en vertraagde betaling van facturen.

Lokale besturen: Structurele worstelingen met complexe aankoopprocedures bij technische diensten

Naar aanleiding van deze rapportage lijkt het ons aangewezen om de werking van de Auditoren eens van naderbij te bekijken.

We doen dit hierna op basis van de eigen verslaggeving van Enerzijds Audit Vlaanderen en Anderzijds De Federale Audits door het Rekenhof

DEEL 1 AUDIT VLAANDEREN IVA

Het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid *Audit Vlaanderen* werd opgericht bij besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013. Dit besluit is in werking getreden op 1 januari 2014.

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 (1) werden de Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) en de externe audit voor lokale besturen namelijk geïntegreerd in een nieuwe auditororganisatie 'Audit Vlaanderen'.

Audit Vlaanderen controleert de rechtmatigheid en efficiëntie van overheidsopdrachten bij Vlaamse entiteiten en lokale besturen via thema-audits en forensisch onderzoek (2)

Belangrijke recente Thema-audits 2024-2026:

- Toekomstbestendige HR-aanpak (2024-2025): Onderzoek naar de capaciteit van lokaal bestuur om organisatiedoelstellingen en dienstverlening te garanderen via modern HR-beleid.
- Duurzame Klimaataanpak (2024-2025): Audit gericht op de gestructureerde aanpak van lokale besturen bij klimaatuitdagingen.
- Technische Diensten (2024-2025): Onderzoek naar 'werken in eigen beheer' en de naleving van overheidsopdrachten, voortbouwend op eerdere forensische

Belangrijke aspecten van Audit Vlaanderen bij de toepassing van de regelgeving overheidsopdrachten vindt u onderverdeeld in:

- **Thema-audits:** Focus op specifieke gebieden, zoals de recente thema-audit (2024-2025) bij technische diensten van lokale besturen. Op basis van deze audits maakt Audit Vlaanderen een individueel auditrapport voor elke geauditte organisatie en een globaal rapport. Dat globaal rapport formuleert aandachtspunten en aanbevelingen voor alle entiteiten uit het audituniversum en voor de beleidsmakers.
- **Forensische audits:** Bij vermoeden van onregelmatigheden (bv. fraude, corruptie) kan Audit Vlaanderen een forensisch onderzoek starten.
- **Meldingen:** Het is mogelijk om onregelmatigheden te melden via klokkenluiden.
- **Goede praktijken:** Audit Vlaanderen deelt richtlijnen en instrumenten, waaronder een stappenplan en checklist voor overheidsopdrachten.
- **Raamovereenkomsten:** Er zijn raamovereenkomsten beschikbaar voor auditdiensten, waar ook lokale besturen gebruik van kunnen maken.
- **Publicatie:** De auditrapporten van de lokale besturen zijn in een databank te vinden, met uitzondering van forensische audits.
-

1) THEMA AUDIT Een globaal rapport eond de financiële verrichtingen bij aankopen voorzak ondermeer:

Aanpak

Audit Vlaanderen voert sedert 2014 audits uit bij de Vlaamse lokale besturen. Doorheen de jaren bleek in diverse audits dat er heel wat risico's verbonden zijn aan financiële processen. Vanuit deze overweging werkte Audit Vlaanderen in samenwerking met Vlofin en VVSG een risicoanalyse m.b.t. financiële processen uit. Het auditcomité van de lokale besturen keurde deze risicoanalyse goed op 4 april 2019 als basis voor de planning van thema-audits over financiële processen. Bij het prioriteren van de meest risicovolle processen bleken onder andere de financiële (deel)processen m.b.t. 'het aankoopproces' hoog gerangschikt. (3) (4)

Deze thema-audit focust op risicobeheersing voor de financiële processen (en bijhorende randvoorwaarden) die gerelateerd zijn aan het aankoopproces bij lokale besturen. Deze audit evalueert of de organisatie haar financiële processen adequaat inricht om:

- de aankopen steeds te kunnen kaderen binnen de kredieten die voorzien zijn;
- het tijdig en correct registreren van de aankopen te kunnen garanderen;
- de financiële afwikkeling van de aankopen tijdig en correct te kunnen uitvoeren;
- een goed beeld te kunnen verschaffen van haar werking (met monitoring-informatie van het aankoopproces, de stand van zaken van de inzet van de middelen, alsook de financiële, budgettaire en economische gezondheid van de organisatie);
- een goede organisatie en technische ondersteuning van de financiële processen te realiseren (met duidelijke rollen en autorisaties en gepaste ICT-toepassingen).
- Ook de aanpak van organisatiebeheersing bij de lokale besturen werd beoordeeld.

Vaststellingen

De resultaten van deze auditreeks tonen aan dat lokale besturen de risico's van afzonderlijke processtappen in meer of mindere mate beheersen (silo-denken) maar dat de coherentie van de gehele processen (samenhang) en het overzicht (helikopterperspectief) vaak nog onvoldoende aanwezig zijn.

De mate waarin de drie onderstaande vragen samen tot een positief antwoord leiden, bleek vaak een belangrijke indicatie voor de gradatie waarin de risico's bij het de financiële processen m.b.t. aankopen en de randvoorwaarden worden beheerst: Is er afdoende wisselwerking tussen alle betrokken diensten binnen de organisatie over de financiële processen m.b.t. aankopen?

Stemt het afsprakenkader overeen met de dagdagelijkse werking in de praktijk van de organisatie?

Bieden de ICT-toepassingen optimale ondersteuning bij de uitvoering (en de opvolging en de beheersing) van de financiële processen m.b.t. aankopen?

Aan de slag

De thema-audit definieerde **3 goede praktijken** die inspiratie kunnen bieden om aspecten onderzocht in deze audit in uw lokaal bestuur verder te optimaliseren. Deze **voorbeelden van goede praktijken** zijn hier terug te vinden.

Een eerste was het voorbeeld van de monitoring van de financiële gegevens betreffende aankopen in Roeselare

Een tweede betrof Visualisatie van rechten inzake validaties m.b.t aankoopproces in Roeselare

De organisatie voorziet een duidelijk onderscheid tussen de verschillende stappen in het aankoopproces. Deze stappen omvatten de bestelaanvraag, de controle op deze aanvraag, de validatie door de financiële dienst, de verwerking van aankoopfacturen en de validatie van de aankoopfacturen door de desbetreffende interne diensten.

De stappen binnen het aankoopproces zijn onderhevig aan meerdere controles door de interne diensten. Om het overzicht te bewaren stelt de aankoopdienst een validatieschema/matrix op (bijlage 1), waarbij de bevoegde personen die kunnen valideren per dienst, visueel worden weergegeven. De validatiematrix wordt periodiek (halfjaarlijks) up-to-date gebracht door de aankoopdienst.

Een derde betrof Beheer van autorisaties in de toepassingen in Leopoldsburg

Het lokaal bestuur Leopoldsburg heeft duidelijk uitgeschreven richtlijnen voor het toewijzen, goedkeuren, wijzigen en/of controleren van autorisaties in de ICT-toepassingen. Ze maakt hierbij gebruik van een centraal beheersportaal en de specifieke toegangsbeheer mogelijkheden van de ICT-toepassingen.

De IT-dienst is verantwoordelijk voor het aanmaken van accounts in het centraal beheersportaal voor de medewerkers. Deze accounts worden daarna gebruikt om specifieke rechten & toegangen toe te delen aan medewerkers in een bepaalde ICT-toepassing. De IT-dienst kan enkel een account aanmaken maar geen specifieke schrijf en/of leesrechten toedelen aan een medewerker. Met andere woorden is de IT-dienst enkel in staat om een medewerker op actief/non-actief te zetten voor een specifieke ICT-toepassing.

Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van de toegangsbeheer mogelijkheden van de specifieke ICT-toepassingen zelf. Deze worden door de relevante dienst(en) beheerd. De toegangen tot het boekhoudpakket worden bijvoorbeeld beheerd door de financieel directeur. Hij/zij zorgt ervoor dat een bepaalde medewerker specifieke lees en/of schrijfrechten krijgt in het boekhoudpakket.

Ter controle van de correctheid van de autorisaties werd bepaald dat de organisatie minimaal twee keer per jaar een overzicht van de in de informatiesystemen toegekende autorisaties opmaakt en evalueert.

2) FORENSISCHE AUDIT

Audit Vlaanderen beoordeelt in principe bij elke audit de maturiteit van de aanpak van organisatiebeheersing. Hierbij wordt nagegaan of:

- de raden een degelijk kader **goedkeurden**;

Een degelijk kader omvat minimaal

- (1) een verwijzing naar het gehanteerde model
- (2) de periodiciteit en werkwijze waarmee de eigen werking evalueert en
- (3) de wijze waarop de algemeen directeur jaarlijks over organisatiebeheersing zal rapporteren aan de raden;

- het management het goedgekeurde kader **integraal toepast**;
- de algemeen directeur jaarlijks tijdig een **degelijk rapport** over organisatiebeheersing voorlegt aan de raden;

Een dergelijk rapport omvat minimaal

- (1) een beschrijving van de gekozen aanpak inzake organisatiebeheersing
- (2) een terugblik op het afgelopen jaar en een algemeen beeld van de stand van zaken en
- (3) een vooruitblik op de lopende en toekomstige projecten;

- de organisatie een actueel zicht heeft op de belangrijkste risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, deze op een systematische wijze identificeert en evalueert (bv. door een kwalitatieve zelfevaluatie) en vertaalt naar een helder en goed opgevolgd verbeteractieplan dat erop is gericht om maatregelen te nemen om de vastgestelde risico's te beperken;
- het goedgekeurde kader periodiek op systematische wijze wordt geëvalueerd en bijgestuurd. Aangezien Audit Vlaanderen in de laatste vijf jaar geen audit uitvoerde bij lokaal bestuur Ichtegem, wordt in deze audit geen aanbevelingen opgevolgd.

2) KLOKKENLUIDEN

We spreken van klokkenluiden wanneer personeelsleden vermoedens van onregelmatigheden (bv. fraude, corruptie, enz.) over hun organisatie melden aan instanties die hiertoe actie kunnen ondernemen. Audit Vlaanderen is bevoegd voor het uitvoeren van vooronderzoeken en forensische audits bij lokale besturen en de Vlaamse administratie. Personeelsleden van de lokale besturen en Vlaamse overheid maar ook burgers of andere betrokken partijen die onregelmatigheden vaststellen, kunnen

rechtstreeks Audit Vlaanderen op de hoogte brengen via e-mail (melding.audit@vlaanderen.be) of telefoon (02 553 45 55) of per post.

Wat doet Audit Vlaanderen bij een melding?

1. Uitvoeren van een vooronderzoek

Als een klokkenluider Audit Vlaanderen op de hoogte brengt van onregelmatigheden, wordt eerst een grondig vooronderzoek gevoerd. Elementen zoals de betrouwbaarheid van de melding en de noodzaak en hoogdringendheid van een onderzoek bepalen of een forensische audit wordt uitgevoerd.

2. Beslissing tot opstart van een forensische audit

Onregelmatigheden die tot de opstart van een forensische audit kunnen leiden, zijn handelingen die, ofwel:

- mogelijk straf- of tuchtrechtelijk vervolgbaar zijn;
- gesteld zijn door of met mogelijke betrokkenheid van:
 - een personeelslid van een entiteit behorende tot het audituniversum van Audit Vlaanderen;
 - een politiek mandataris van een lokaal bestuur dat tot het audituniversum van Audit Vlaanderen behoort.
 - gesteld zijn met de intentie om zichzelf of anderen te bevoordelen op welke wijze ook (moreel, financieel,...).

Er dienen verder twee cruciale randvoorwaarden vervuld te zijn vooraleer dergelijke onregelmatigheden tot de opstart van een forensische audit kunnen leiden:

- Audit Vlaanderen moet bevoegd zijn om de vermeende onregelmatigheden te onderzoeken.
 - Onregelmatigheden die buiten de bevoegdheid van Audit Vlaanderen vallen zijn bv. aspecten gerelateerd aan welzijn op het werk en grensoverschrijdend gedrag.
 - De aanwezigheid van een lopende procedure bij het openbaar ministerie (bv. opsporingsonderzoek, strafonderzoek) kan ertoe leiden dat Audit Vlaanderen besluit geen onderzoek te starten naar onregelmatigheden die wel tot haar bevoegdheidsterrein behoren. Audit Vlaanderen kan geen onderzoeksactiviteiten uitvoeren die de rechtsgang mogelijk kunnen belemmeren. In dergelijk geval is het aangewezen dat Audit Vlaanderen contact opneemt met de betrokken gerechtelijke dienst teneinde hierover uitsluitsel te bekomen.
 - De aanwezigheid van een lopende procedure bij andere instanties (bv. de raad voor vergunningsbetwisting) kan ertoe leiden dat Audit Vlaanderen geen onderzoek opstart of minstens uitstelt totdat er een uitspraak is in de lopende procedure.
- Audit Vlaanderen moet, rekening houdend met haar bevoegdheden en de voor haar beschikbare onderzoeksmethoden, een redelijke verwachting hebben dat de vermeende onregelmatigheden door Audit Vlaanderen onderzoekbaar zijn én dat een forensische audit een substantiële bijdrage kan leveren aan de waarheidsvinding. Dit is niet het geval wanneer:
 - Audit Vlaanderen onvoldoende toegang heeft tot informatie die mogelijk essentieel is om de vermeende onregelmatigheden aan te tonen. Bv.: Audit Vlaanderen is niet bevoegd om bankgegevens van private personen of

ondernemingen, de boekhouding van ondernemingen die niet tot haar werkterrein behoren e.d. te raadplegen.

- De aard van de vermeende onregelmatigheden zodanig is dat:
- ze mogelijk met onvoldoende bewijskracht door Audit Vlaanderen kunnen aangetoond worden;
- de bijdrage die Audit Vlaanderen aan de waarheidsvinding kan leveren eerder beperkt is (bv. indien een andere controleactor de vermeende onregelmatigheden al onderzocht heeft).

Audit Vlaanderen kan de afweging maken om in dergelijke gevallen geen forensische audit op te starten.

3. Wanneer starten we geen forensische audit op?

Meldingen die in de regel niet tot de opstart van een forensische audit leiden, zijn deze die betrekking hebben op:

- mogelijke onregelmatigheden die zich beperken tot administratieve of procedurele fouten zonder (aantoonbare) aanwezigheid van een intentionele component die wijst op bedrog, misleiding of bevoordeling. Bv.: het toepassen van een onjuiste procedure i.k.v. de wetgeving overheidsopdrachten.
- handelingen die conform beslist beleid zijn uitgevoerd en die geen straf- of tuchtrechtelijke component hebben. Bv.: subsidies die volledig conform het wetgevend kader zijn toegekend maar waarvan een melder van mening is dat ze niet aan de juiste doelgroepen worden toegekend, zonder component van bijvoorbeeld belangenvermenging.
- een opportuniteitsoordeel betreffende een keuze of beslissing die genomen is door het politieke niveau.

4. Vertrouwelijke behandeling van meldingen

Audit Vlaanderen is de mening toegedaan dat het vertrouwelijk melden in een klokkenluidersregeling absolute prioriteit heeft en wenst de melder een zo maximaal mogelijke garantie te geven dat zijn identiteit niet gekend raakt in de rest van de organisatie. Deze zienswijze is met de omzetting van de Klokkenluidersrichtlijn in het decreet Klokkenluiden op 18 november 2022 ook omgezet in de Vlaamse regelgeving. De implementatie van deze richtlijn in het bestuursdecreet heeft als doel represailles tegen personeelsleden die melding maken van mogelijke onregelmatigheden te vermijden en strafbaar te stellen. Verklaringen van klokkenluiders vallen niet onder het inzagerecht, tenzij het betrokken personeelslid zijn instemming geeft. Klokkenluiders zijn daarenboven beschermd tegen tuchtsancties of ontslag, tenzij het om kwade trouw, persoonlijk voordeel of een valse aangifte gaat.

DEEL 2 HET REKENHOF EN DE FEDERALE AUDITS BIJ OVERHEIDSOPDRACHTEN

1. Belang van overheidsopdrachtenaudits

1.1 Rol en publicaties van het Rekenhof

Het Rekenhof is belast met het onderzoek van de **wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten van de Staat** 5. Het moet dan ook bijzondere aandacht besteden aan de manier waarop de overheidsopdrachten worden gegund en uitgevoerd, door de impact die die overeenkomsten hebben op de overheidsfinanciën en op de economie van het land.

Het Rekenhof controleert ook de **goede besteding van de overheidsmiddelen** en gaat de naleving van drie beginselen na: **zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid**. De concrete aanbevelingen die het formuleert, willen een constructief antwoord bieden op de vastgestelde tekortkomingen inzake wettigheid en ten aanzien van de naleving van die drie beginselen.

Sinds 2017 wijdt het Rekenhof een jaarlijks auditverslag aan de overheidsopdrachten. Die publicatie verzamelt de vaststellingen en aanbevelingen van de overheidsopdrachtenaudits die het in diverse federale entiteiten heeft uitgevoerd 6. Langs die weg informeert het Rekenhof het parlement en het publiek over de manier waarop de federale administratieve entiteiten functioneren en identificeert het eventuele tekortkomingen om ze te verhelpen. Aldus draagt het bij tot een kwaliteitsvoller aankoopbeheer bij de overheid. Door redelijke zekerheid te verschaffen over de gelijke behandeling ten aanzien van overheidsbestellingen, versterkt het ook het vertrouwen van de burgers en van de ondernemingen ten aanzien van de overheid.

De belangrijkste of meest voorkomende fouten en tekortkomingen zijn volgens het Rekenhof in het verslag 2023 - 2024 de volgende

a) 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.

b) onzorgvuldige voorbereiding van de opdracht of opdrachtdocumenten en geen of onvoldoende onderbouwde raming van de opdracht;

c) geen of onvoldoende materiële motivering van het gebruik van een uitzonderingsprocedure, zoals de

onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking of de mededingingsprocedure met onderhandeling;

- d) geen exhaustief en systematisch onderzoek van de **verplichte uitsluitingsgronden** om na te gaan of een kandidaat of inschrijver moet worden uitgesloten van een opdracht;
- e) geen uitvoering van een **prijsonderzoek** wanneer vereist;
- f) geen of niet tijdige publicatie van een **aankondiging van gegunde opdracht**;
- g) geen of niet tijdig gestelde **borgstelling**;
- h) geen onderzoek of de opdrachtnemer de (in de opdrachtdocumenten) vereiste **verzekeringen** afsloot;
- i) 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.

1.2 Inherente 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**. Ze kunnen verband houden met:

- **de conceptie:** slechte omschrijving van de behoefte, geen opdracht, kunstmatige split- sing 8 , beperking van de mededinging (bv. *vendor lock-in*) of keuze voor een onregelmatige procedure;
- **de plaatsing:** onregelmatige gunning, abnormale prijzen, belangenconflict;
- **de informatie:** gebrek aan motivering en transparantie;
- **de uitvoering:** niet-naleving van het principe van de betaling van verstrekte en aanvaarde prestaties, achterstallige betalingen, meerkosten en termijnverlengingen, onregelmatige wijzigingen, ontoereikende prestaties enz.

Naast die risico's zijn er risico's op het vlak van speculatie en fraude, alsook specifieke risico's voor de aankoopcentrales (bv. afbakening van de perimeter). In een context van hoge morele verwachtingen ten aanzien van het openbaar bestuur en toenemende mediatisering blijken de risico's op aantasting van de reputatie of van het imago van de overheid meer dan ooit cruciaal.

Een overheidsopdracht die niet volgens de regels is gegund, kan ernstige nadelige 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 alleen de wetten in acht nemen, maar zich er ook van vergewissen tegen de juiste prijs en binnen gestelde termijnen de goederen, diensten en werken aan te kopen die werkelijk stroken met haar behoeften en met 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 zo- als het maatschappelijk belang, het materialiteitsniveau en het niveau van de risico's die in- herent zijn aan de toegepaste aankoopprocedure en het beleid van de geauditeerde entiteit. Transversale thema's, zoals 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. De in elke entiteit te auditeren dossiers worden over het algemeen geselecteerd op basis van beschikbare lijsten van overheidsopdrachten. De selectie houdt rekening met het voorwerp, het bedrag en de gunningswijze van opdrachten opdat de geanalyseerde opdrachten en gunningsprocedures voldoende significant zouden zijn en voldoende divers qua inhoud.

2.2 Controle en referentiekader

De audits worden uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van het referentiekader voor hoge controle instanties 9.

Het normenkader dat wordt gehanteerd om te beoordelen in welke mate het aankoopproces wordt beheerst, is het Coso-model dat de federale overheid als referentiesysteem gebruikt 10.

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.

Om die doelstellingen te halen, moet de entiteit vijf componenten opnemen in haar internebeheersingsysteem:

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

De normen die worden gehanteerd om de regelmatigheid van de overheidsopdrachten te beoordelen bij de uitgevoerde audits, zijn het wettelijke en reglementaire kader dat op die opdrachten van toepassing is, te weten:

3 Overzicht van de regels voor overheidsopdrachten

3.1 Voorbereiding van de opdracht

Een overheidsopdracht heeft in de eerste plaats tot doel een behoefte te vervullen. Het is belangrijk dat de aanbesteder die behoefte nauwgezet analyseert en nagaat op welke manier ze kan worden vervuld. Hij moet het bedrag van de opdracht op betrouwbare wijze kunnen ramen, de ontvangen offertes optimaal beoordelen en zich ervan verzekeren voldoende grip te houden op de uitvoering van de opdracht.

Daartoe kunnen de voornaamste interne belanghebbenden (in het bijzonder de gebruikers) worden geraadpleegd bij de voorbereiding van de opdracht. Hetzelfde geldt voor externe belanghebbenden: onafhankelijke deskundigen, publieke of private instanties, of marktdeelnemers¹¹. Die voorafgaande raadplegingen omvatten het uitwisselen van informatie en een technische dialoog om geïnformeerd te worden over mogelijke oplossingen vanuit technisch en financieel oogpunt of in termen van performantie, om het bestek te kunnen opmaken. Ze kunnen dus worden aangewend voor de planning en het verloop van de plaatsingsprocedure, op voorwaarde dat ze niet leiden tot concurrentievervalsing of tot schendingen van de principes van niet-discriminatie en transparantie.

Het is van belang zich ervan te verzekeren dat de behoefte steunt op de doelstellingen van de aanbesteder inzake overheidsopdrachten, die moeten stroken met de strategische doelstellingen die idealiter in een strategisch plan zijn vervat. Een federale aanbesteder

moet ook nagaan of de behoefte nog niet wordt gedekt door een “gemeenschappelijke” opdracht of raamovereenkomst die door een andere federale aanbesteder werd gegund en hij moet ten volle meewerken aan de uitvoering van het koninklijk besluit van 22 december 2017 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federale aankoopbeleid¹².

Als de behoefte correct omschreven is, kan door de regels voor de raming van het opdrachtbedrag toe te passen, worden nagegaan of de gekozen procedure wettelijk verantwoord is en dat het risico op kunstmatige splitsing voldoende onder controle is. De geraamde waarde van de opdracht moet berekend worden op basis van het door de aanbesteder geraamde betaalbare totaalbedrag exclusief btw. Hij houdt daarbij rekening met de looptijd en de totale waarde van de opdracht¹³. De raming, die wordt gemaakt bij het opstarten van de procedure, moet realistisch zijn want ze bepaalt de regels die gedurende het volledige verloop van de opdracht van toepassing zijn. Aan de hand ervan worden ook de budgetten die voor de overheidsopdrachten uitgetrokken zijn, gepland en beheerd.

Om de mededinging te verzekeren en te vermijden dat een aanbesteder zich al te lang aan een medecontractant bindt, heeft de wetgever bepaald dat de totale looptijd van opdrachten, met inbegrip van de verlengingen, over het algemeen niet meer dan vier jaar mag bedragen vanaf het moment dat de overeenkomst wordt gesloten¹⁴. Een langere looptijd blijft echter mogelijk op voorwaarde van een relevante motivering die verband houdt met het voorwerp van de opdracht. Er kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de kost van de levenscyclus¹⁵ of met de afschrijvingsperiode van de goede keuren investeringen.

Naast de wettelijke risico's van het ontbreken van mededinging, hebben langlopende opdrachten die werden gesloten zonder bijzondere clausules om de uitvoeringsvoorwaarden te beheersen, over het algemeen negatieve gevolgen voor de kosten, de infrastructuur en de kwaliteit van de prestaties.

De aanbesteder moet er ook op toezien de juiste regelgeving toe te passen op basis van de exacte kwalificatie van de aard van de opdracht (werken, leveringen of diensten). Het bestek moet zorgvuldig opgemaakt worden en stroken met de bepalingen die van kracht zijn op het moment dat de opdracht wordt uitgeschreven (datum van publicatie / verzen- ding van de uitnodiging). Het bestek draagt immers bij tot de regeling van de contractuele samenwerking met de opdrachtnemers en impliceert keuzes in termen van structurering van de overeenkomst (verdeling in percelen, varianten enz.) die bepalend zullen zijn voor de inhoud van de offertes en het verloop van de uitvoering. Het moet worden opgemaakt op basis van de gekozen gunningsprocedure en het moet 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.

3.2 Plaatsing van de opdracht

3.2.1 Plaatsingsprocedure en inmededingingstelling

Elke aanbesteder moet mededinging tussen ondernemers verzekeren voor elk van zijn opdrachten.

Elke afwijking ten aanzien van dat fundamentele beginsel van overheidsopdrachten moet een uitzondering blijven en vergt een formele en passende motivering. Volgens de

gevestigde rechtspraak van het Europees Hof van Justitie is zo'n afwijking ten aanzien van de beginselen van mededinging en transparantie alleen mogelijk in limitatief omschreven hypothesen en moet ze restrictief worden geïnterpreteerd.

De wetgeving die geldt voor de voornaamste uitgaven van de federale overheid bevat zo de hypothese van de "enige leverancier", wat betekent dat de overheidsopdracht om technische of artistieke redenen of om redenen in verband met het intellectuele eigendomsrecht maar aan één bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd¹⁶. De onmogelijkheid om verschillende ondernemers te raadplegen moet uiteraard uitdrukkelijk worden gemotiveerd in feite en in recht.

Zo veronderstelt de uitzondering van de "enige leverancier" dat moet worden aangetoond dat de exclusiviteit objectief is, in die zin dat ze niet werd gecreëerd door de aanbesteder zelf, bijvoorbeeld door de voorwaarden van de opdracht kunstmatig te beperken (discriminerende technische specificaties enz.).

Naast de juridische risico's (potentiële bezwaren van andere ondernemers) kunnen bijvoorbeeld risico's in verband met de *vendor lock-in*¹⁷ nadeel berokkenen aan de aanbesteder. Een *vendor lock-in* leidt ertoe dat een aanbesteder minder grip heeft op zijn infrastructuur, op de kwaliteit van de prestaties en op de gehanteerde prijzen. Men kan zich daartegen beschermen door bv. opdrachten uit te schrijven waarvan de looptijd overeenstemt met de verwachte levenscyclus van de infrastructuur of van het product of door al bij het uitschrijven van de initiële opdracht de voorwaarden te creëren voor een effectieve inmededingingstelling zodra de opdracht afloopt.

Het algemene beginsel van de inmededingingstelling is van toepassing, ongeacht het bedrag van de opdracht. Voor overheidsopdrachten van beperkte waarde (minder dan 30.000 euro exclusief btw) moeten de voorwaarden van verschillende leveranciers of dienstverleners altijd vooraf worden geraadpleegd¹⁸. Bovendien moet de aanbesteder het bewijs van die raadpleging kunnen voorleggen.

De openbare procedure en de niet-openbare procedure zijn gewone procedures. Het gebruik ervan vergt geen specifieke voorwaarden. De andere procedures daarentegen (mededingingsprocedure met onderhandeling, vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking, onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, innovatiepartnerschap, concurrentiegerichte dialoog, opdracht van beperkte waarde) beantwoorden aan specifieke voorwaarden die in de regelgeving bepaald worden en moeten altijd formeel gemotiveerd worden.

3.2.2 Bekendmaking en indiening van offertes

In uitvoering van het transparantiebeginsel moet de aanbesteder aankondigingen van een opdracht publiceren in het *Bulletin der Aanbestedingen* en/of in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De inhoud van die aankondigingen wordt omkaderd door de Europese wetgeving. Ze bieden ondernemers de mogelijkheid kennis te nemen van opdrachten die hen zouden kunnen interesseren.

Nalaten een aankondiging te publiceren op Europees niveau terwijl dat wel vereist is, vormt een ernstige tekortkoming op basis waarvan elke belanghebbende kan vragen de opdracht "onverbindend" te verklaren¹⁹.

Om echte mededinging en kwaliteitsvolle offertes te garanderen, is het essentieel dat belangstellende ondernemingen over duidelijke en volledige opdrachtdocumenten beschikken (waaronder het bestek) en dat ze voldoende tijd krijgen om die

documenten te onder- zoeken alvorens een aanvraag tot deelneming of een offerte in te dienen.

Daarom moet de aanbesteder systematisch de wettelijke minimumtermijn in acht nemen tussen de verzending van de aankondiging van de opdracht en de uiterste datum voor het indienen van offertes of aanvragen tot deelneming. Die termijn moet bovendien worden bepaald, rekening houdend met de complexiteit van de opdracht en de tijd die nodig is om de offertes voor te bereiden.

3.2.3 Uitsluitingsgronden en selectie van kandidaten of inschrijvers

De deelname aan overheidsopdrachten wordt geregeld door bepalingen over het toegangs- recht, die uitsluitingsgronden omvatten. Het doel is te vermijden dat overheidsopdrachten worden toevertrouwd aan personen van wie het gedrag nadelig is voor de openbare dien- sten of voor het algemeen belang. Daarom moet een aanbesteder, alvorens een beslissing tot selectie of gunning te nemen, naargelang van het geval de situatie controleren van de kandidaten die in aanmerking komen voor selectie of de situatie van de inschrijvers die als opdrachtnemer zouden kunnen worden aangewezen. De aanbesteder moet dus een uittreksel uit het strafregister vragen²⁰ (of een gelijkwaardig document dat is afgegeven door een bevoegde rechterlijke of administratieve instantie van het land van oorsprong) om na te gaan of de desbetreffende personen zich niet in een situ- atie van verplichte uitsluiting bevinden²¹. Die verplichting geldt:

- bij opdrachten die de Europese drempel halen: alleen voor kandidaten die in aanmer- king komen voor selectie of alleen voor inschrijvers die als opdrachtnemer zouden kun- nen worden aangewezen²²;
- bij opdrachten die onder de Europese drempel blijven²³: voor alle kandidaten en inschrijvers, tenzij de aanbesteder in zijn bestek uitdrukkelijk heeft voorzien in een impliciete verklaring op erewoord²⁴.

Een kandidaat of een inschrijver die niet voldoet aan zijn verplichtingen als het gaat over het betalen van belastingen of van socialezekerheidsbijdragen, moet bovendien principieel worden uitgesloten, behalve in bepaalde bijzondere omstandigheden. Na de uitsluitingsgronden te hebben gecontroleerd, verifieert de aanbesteder of de inschrij- ver bekwaam is om de toekomstige opdracht uit te voeren. Daartoe hanteert hij selectie- criteria voor de economische en financiële draagkracht, de technische bekwaamheid en de beroepsbekwaamheid²⁵. Die criteria, en de bewijsmiddelen, moeten worden vermeld in de aankondiging van de opdracht of in de andere opdrachtdocumenten²⁶. Alle voorwaarden moeten verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht²⁷ en moeten verbonden zijn aan een gepast niveau²⁸. Geen minimale bekwaamheidsdrempel bepalen, zou de overheid een onvoorwaardelijke keuzevrijheid laten en zou nadelig kunnen zijn voor de mededinging. Onwetendheid over de regelgeving inzake kwalitatieve selectie kan leiden tot mededinging met ondernemingen die ten onrechte werden geselecteerd, waardoor ondernemingen die wel over de vereiste bekwaamheid beschikken minder kans maken om de opdracht binnen te halen²⁹. 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 door de aanbesteder verwachte bekwaamheids- niveau³⁰.

Artikel 73 van de wet van 17 juni 2016 wil de administratieve last verlichten voor deelne- mers aan een overheidsopdracht, want zij moeten een hele reeks certificaten en

andere documenten voorleggen in verband met de uitsluitingsgronden en de selectiecriteria. De administratieve vereenvoudiging bestaat erin dat voor opdrachten die de Europese drempel halen verplicht het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) moet worden gebruikt. Het UEA is een standaardformulier waarbij een deelnemer aan een overheidsopdracht officieel verklaart zich niet in één van de situaties te bevinden die tot uitsluiting leidt, te beantwoorden aan de selectiecriteria in de opdrachtdocumenten en in voorkomend geval de regels en criteria te respecteren over de beperking van het aantal kandidaten³¹⁻³².

3.2.3 Verificatie van de prijzen en regelmatigheid van de offertes

De aanbesteder moet de prijzen op de ingediende offertes verifiëren, d.w.z. controleren of ze gegrond zijn en of de samenstellende factoren van de prijzen correct zijn. Het is immers van primordiaal belang na te gaan of de geboden prijs:

- het mogelijk maakt de verplichtingen uit te voeren die uit het bestek voortvloeien, zowel vanuit het oogpunt van de technische kwaliteit als wat de naleving van de termijnen betreft;
- elke speculatie uitsluit die ingaat tegen de belangen van de aanbestedende overheid (slechte uitvoering) en van de gemeenschap (dumping of fraude).

Wanneer er grote prijsverschillen zijn tussen de offertes, moet uit de gemotiveerde beslissing of minstens uit het administratieve dossier naar voren komen dat de aanbesteder de prijzen wel degelijk heeft geverifieerd³³ en dat de eventueel gevraagde verantwoordingen aanvaardbaar zijn.

Bij alle procedures geldt dat de aanbesteder moet nagaan of de ingediende offertes regelmatig zijn, alvorens ze te beoordelen en te vergelijken³⁴.

Het begrip “regelmatigheid van de offerte” houdt in dat de offerte “conform” moet zijn, m.a.w. dat ze moet beantwoorden aan de vereisten, voorwaarden en criteria in de aankondiging van de opdracht of in de andere opdrachtdocumenten, maar ook dat ze de voorschriften van de overheidsopdrachtenwetgeving en andere wetgevingen moet naleven (arbeidsrecht, sociaal recht, milieurecht)³⁵.

De wetgeving maakt een onderscheid tussen substantiële en niet-substantiële onregelmatigheden en de gevolgen van dat onderscheid in termen van nietigheid van de offerte of, integendeel, 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. De regelgeving somt een aantal onregelmatigheden op die als substantieel moeten worden beschouwd, waaronder de niet-naleving van de minimale vereisten en van vereisten die in de opdrachtdocumenten als substantieel zijn gekwalificeerd³⁶.

Alle verificaties met betrekking tot de regelmatigheid moeten worden opgenomen in het administratief dossier en, naargelang van het geval, in de gunningsbeslissing.

3.2.4 Beoordeling van de offertes

De aanbesteder geniet weliswaar veel vrijheid bij het definiëren van de methode waarmee hij de offertes zal beoordelen en vergelijken, maar is verplicht erop toe te zien dat het beginsel van de gelijke behandeling van de inschrijvers in acht wordt genomen, evenals het transparantiebeginsel en de regels die hij zichzelf heeft opgelegd in de opdrachtdocumenten³⁷.

De beoordelingsmethode moet gedefinieerd zijn vóór de offertes binnenkomen³⁸, om elk risico op favoritisme te vermijden, en de aanbesteder moet de gunningscriteria op dezelfde manier blijven interpreteren gedurende de hele procedure³⁹. De criteria worden verondersteld samen te hangen met het voorwerp van de opdracht en garanderen de mogelijkheid van echte mededinging. Het bepalen van de criteria en de beoordelingsmethode zullen ook een impact hebben op de kwaliteit van de keuze van de offertes door de aanbesteder.

Wanneer de procedures onderhandelingen omvatten, moet bijzondere aandacht worden besteed aan het goede verloop daarvan (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).

3.2.5 Machtigingen en bevoegdheden

De keuze van de plaatsingsprocedure, de keuze van de inhoud van de opdrachtdocumenten en de keuze van de opdrachtnemer maken het voorwerp uit van gemotiveerde beslissingen die moeten worden genomen door de bevoegde overheid, in voorkomend geval op grond van een geldige machtiging.

De dossiers worden ook voorgelegd aan controle instanties. Zo is het advies van de Inspectie van Financiën vereist voor het uitschrijven en gunnen van een overheidsopdracht⁴⁰.

Er moet dus worden geverifieerd of de dossiers de geplande controles effectief hebben doorlopen en of rekening werd gehouden met de adviezen.

3.3 Informatie en communicatie

De wetgeving⁴¹ legt de aanbesteder verplichtingen op inzake communicatie met de inschrijvers, om de transparantie van de procedures en de uitoefening van mogelijkheden tot beroep te garanderen.

Zo moet de aanbesteder, zodra hij de gemotiveerde gunningsbeslissing heeft genomen, die beslissing medelen aan de gekozen inschrijver en aan elke inschrijver van wie de offerte niet werd gekozen, en moet hij de andere inschrijvers informeren over de redenen van onregelmatigheid of niet-selectie, door hen de uittreksels van de beslissing te bezorgen.

Bij opdrachten waarvan de geraamde waarde de drempel voor Europese bekendmaking bereikt, moeten de aanbesteders bovendien een termijn van vijftien dagen laten verstrijken tussen het moment waarop de gunningsbeslissing wordt meegedeeld aan de betrokken inschrijvers en het moment waarop de overeenkomst wordt gesloten⁴². Die termijn biedt elke geweerde ondernemer de mogelijkheid tijdig bij de bevoegde rechtsmacht⁴³ een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te dienen tegen de gunningsbeslissing. Via een dergelijk beroep kan de ondernemer niet alleen een

schadevergoeding vragen, maar ook een nieuwe kans krijgen om de opdracht binnen te halen.

Voor diezelfde opdrachten moet de aanbesteder een aankondiging van gegunde opdracht laten publiceren, ook voor opdrachten die worden geplaatst via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Binnen uiterlijk dertig dagen na het sluiten van de overeenkomst wordt die aankondiging bezorgd aan het *Bulletin der Aanbestedingen* en aan het *Publicatieblad van de Europese Unie*⁴⁴.

3.4 Uitvoering van de opdracht

3.4.1 Borgtocht

Behalve in geval van uitzondering moet de opdrachtnemer een borgtocht stellen binnen dertig dagen na de dag waarop de overeenkomst wordt gesloten⁴⁵. De borgtocht is vastgelegd op 5 % van het initiële bedrag van de opdracht exclusief btw⁴⁶ en garandeert de naleving van de verplichtingen van de opdrachtnemer tot de opdracht volledig is uitgevoerd. De aanbesteder kan de opdrachtnemer op verschillende manieren dwingen de borgtocht te stellen, bijvoorbeeld door de borgtocht ambtshalve te stellen door middel van afhoudingen op de verschuldigde bedragen⁴⁷.

3.4.2 Wijziging van de opdracht

Aan een opdracht in uitvoering mogen geen substantiële wijzigingen worden aangebracht, op straffe van de verplichting om een nieuwe plaatsingsprocedure te moeten uitschrijven. Dergelijke 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 dat van het forfait.

Een wijziging mag toch worden aangebracht zonder nieuwe plaatsingsprocedure als de documenten van de initiële opdracht een duidelijke, nauwkeurige en ondubbelzinnige herzieningsclausule omvatten⁴⁸, alsook in de volgende gevallen⁴⁹:

- aanvullende werken, leveringen of diensten;
- onvoorzienbare omstandigheden in hoofde van de aanbesteder;
- vervanging van de opdrachtnemer;
- indien de wijziging onder de drempel voor Europese bekendmaking blijft en minder dan 10 % van de initiële waarde bedraagt bij opdrachten voor diensten en leveringen en minder dan 15 % van de initiële waarde bedraagt bij opdrachten voor werken (de zogeheten regel "de minimis");
- een niet-wezenlijke wijziging;
- een prijsherziening;
- wijziging van de heffingen in België die een weerslag hebben op het opdrachtbedrag;
- gunstige of ongunstige 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.

De aanbesteders moeten in hun opdrachtdocumenten bepaalde herzieningsclausules opnemen met betrekking tot de laatste vijf elementen uit de voorgaande

opsomming⁵⁰. Doen ze dat niet, dan is het basisstelsel uit de regelgeving van rechtswege van toepassing. Het is dan ook in het belang van de aanbesteders dat ze zelf de voorwaarden voor dergelijke wijzigingen aan hun opdrachten vastleggen. Andere, facultatieve clausules bieden ook de mogelijkheid een betere uitvoering van de opdracht te garanderen en te vermijden dat een nieuwe plaatsingsprocedure moet worden uitgeschreven. Het gaat onder meer om clausules over de wijziging van het personeel dat voor de uitvoering van de opdracht wordt ingezet of de vervanging van de opdrachtnemer⁵¹.

3.4.3 Levering en oplevering

Betalingen mogen alleen worden gedaan voor “verstrekke en aanvaarde prestaties”⁵². De prestaties mogen 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 opdrachtdocumenten⁵³.

De oplevering van de opdracht houdt in dat de aanbesteder vaststelt dat de door de opdrachtnemer geheel of gedeeltelijk uitgevoerde werken, leveringen of diensten overeenstemmen met de regels van goed vakmanschap en met de bepalingen en de voorwaarden van de opdracht⁵⁴. Ze biedt de mogelijkheid significante verschillen te vermijden tussen de offerte en de werkelijk uitgevoerde diensten, wat aan de aanbesteder garandeert dat het resultaat zal overeenstemmen met de behoefte die in de overeenkomst werd geformuleerd en wat dienstig is voor het beginsel van de gelijke behandeling. Ze moet dus met zorg worden uitgevoerd, want niet-opgetekende niet-conformiteiten en zichtbare gebreken kunnen naderhand niet meer aan de kaak worden gesteld, wat een beletsel kan vormen voor de optimale inlossing van de behoeften van de aanbesteder.

De beslissing tot oplevering is cruciaal voor alle partijen, want ze start de termijn voor de gehele of gedeeltelijke vrijgave van de borgtocht⁵⁵ en ze heeft gevolgen op het vlak van garanties en verantwoordelijkheid van de opdrachtnemers.

De garantieperiode van de leveringen of werken begint immers te lopen vanaf de voorlopige oplevering. De termijn is vastgelegd in de opdrachtdocumenten en als er geen termijn is vermeld, belooft de garantieperiode één jaar⁵⁶. Bij opdrachten voor werken geldt de door het Burgerlijk Wetboek bepaalde tienjarige aansprakelijkheid eveneens vanaf het moment van de voorlopige oplevering⁵⁷.

Van iedere beschadiging of buitendienststelling moet een proces-verbaal worden opgemaakt dat de leidend ambtenaar moet dateren en ondertekenen⁵⁸. De opdrachtnemer moet op zijn kosten en binnen de opgelegde termijn de producten vervangen die gebreken vertonen die geen gebruik toelaten dat in overeenstemming is met de voorwaarden van de opdracht in de loop van de garantieperiode. De vervanging gebeurt overeenkomstig de oorspronkelijke voorschriften⁵⁹.

Bij opdrachten voor werken moet de opdrachtnemer al de nodige werken en herstellingen uitvoeren om het bouwwerk in goede staat of in goede werking te houden tot de definitieve oplevering⁶⁰. Na de voorlopige oplevering is de aannemer echter niet aansprakelijk voor de schade waarvan de schuld niet bij hem ligt. Door de voorlopige oplevering beschikt de aanbesteder over het volledige bouwwerk⁶¹.

De definitieve oplevering geeft de volledige beëindiging van de opdracht aan.

3.4.4 Facturen en laattijdige betalingen

De facturen moeten in overeenstemming kunnen worden gebracht met de voorwaarden van de opdracht (prestaties, prijzen enz.).

De aanbesteder beschikt over een verificatietermijn van 30 dagen, te rekenen vanaf de datum van ontvangst van de schuldvordering voor betaling van de werken, de leveringsdatum van de goederen en de einddatum van de diensten, zoals vermeld in de opdrachtdocumenten. Die termijn kan in principe niet worden verlengd⁶². Vervolgens vindt de betaling plaats binnen dertig dagen vanaf de einddatum van de verificatie, op voorwaarde dat de aanbesteder over de factuur beschikt⁶³.

Laattijdige betalingen zijn nadelig voor de financiële gezondheid van de opdrachtnemers. Ze zijn ook nadelig voor de aanbesteders, want zij zijn in dat geval van rechtswege intresten voor betalingsachterstand verschuldigd⁶⁴ en krijgen eventueel te maken met vertragingen of onderbrekingen van de prestaties.

3.4.5 Problemen met de uitvoering

De aanbesteder moet gebreken in de uitvoering vaststellen en snel de passende maatregelen nemen om ze te verhelpen. Wanneer de opdrachtnemer bijvoorbeeld tijdens de uitvoering de termijnen niet in acht neemt, vervalst dat de beginselen van de mededinging en de gelijke behandeling van de inschrijvers die werden gebruikt bij de plaatsing van de opdracht. Vertragingsboetes zijn van toepassing zodra de uitvoeringstermijn verstrijkt⁶⁵. Dergelijke vertragingen kunnen immers nadeel berokkenen aan de aanbesteders in het kader van hun opdrachten.

Bij de uitvoering van een overheidsopdracht kan enige soepelheid weliswaar noodzakelijk zijn, maar die moet passen in het kader van de regelgeving en de contractuele bepalingen.

BIBLIOGRAFIE

1. 1 Besluit Vlaamse Regering 18 oktober 2013 (BS 27/11/2013)
2. [www.Vlaandere/Audit Vlaanderen/Lokale besturen/auditrapporten/ Beoordeling aanpak organisatiebeheersing - Ichtegem](http://www.Vlaandere/Audit_Vlaanderen/Lokale_besturen/auditrapporten/Beoordeling_aanpak_organisatiebeheersing_-_Ichtegem)
3. Thema-audit interne monitoring met financiële impact: Lokaal bestuur Gistel, Situering, p. 4 - 26-10-2023
4. [www.Vlaandere/Audit Vlaanderen/globaal rapport/them-audit/financiële processen bij aankopen](http://www.Vlaandere/Audit_Vlaanderen/globaal_rapport/them-audit/financiële_processen_bij_aankopen)
- 5 Artikel 5, § 1, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.
- 6 Rekenhof, *Overheidsopdrachten en interne controle bij de departementen van de algemene administratie*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juni 2017, 38 p.; *Overheidsopdrachten en andere rechtmatigheids- onderzoeken in de federale administratie*, augustus 2018, 64 p.; *Overheidsopdrachten en andere rechtmatigheids- onderzoeken in de federale administratie*, november 2019, 99 p. De vroegere verslagen met betrekking tot overheidsopdrachten werden gepubliceerd in de jaarlijkse Boeken of individueel. Alle publicaties zijn beschikbaar op www.rekenhof.be.
- 7 Dat bedrag omvat niet de 862 miljoen euro van de overheidsopdrachten die Defensie plaatste in het kader van de bouw van de nieuwe Navo-zetel.
- 8 De kunstmatige splitsing bestaat erin verschillende gelijksoortige opdrachten voor werken, leveringen of diensten afzonderlijk te sluiten over een korte periode, terwijl aanzienlijkere verplichtingen van toepassing zouden zijn als de ramingsregels waren gerespecteerd
- 9 Internationale organisatie van hoge controle instanties (Intosai), *Kader voor professionele uitspraken*, www.intosai.org.

10 *“De internecontrolesystemen worden opgevat en geëvalueerd volgens het COSO-model van het Committee of Spon- soring Organisations 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 the- oretische en methodologische modellen die verenigbaar zijn met het COSO-model.”* (artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht).

de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten (hierna “de wet van 17 juni 2016”); het koninklijk besluit plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren van 18 april 2017 (hierna “het koninklijk besluit van 18 april 2017”); het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten (hierna “het 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 (hierna “de wet van 17 juni 2013”).

11 Artikel 51 van de wet van 17 juni 2016.

12 Het samenwerkingsmodel dat werd ingevoerd naar aanleiding van het koninklijk besluit van 2017 introduceert twee types deelnemers: de actieve deelnemers (de FOD's, POD's en Defensie), die verplicht zijn om gebruik te ma- ken van het samenwerkingsmodel en die kunnen worden aangewezen om een gemeenschappelijke overeenkomst te sluiten, en de passieve deelnemers (de administratieve openbare instellingen, de OISZ, de Federale Politie en de andere federale aanbesteders [het Rekenhof, het Grondwettelijk Hof, de Raad van State, de Hoge Raad voor de Justitie, Egov vzw, Smals vzw, ASTRID, Bozar enz.]), die bij een gemeenschappelijke overeenkomst kunnen aansluiten op voorwaarde dat ze vóór de plaatsing van elke gemeenschappelijke opdracht een aansluitingsover- eenkomst zijn aangegaan.

13 Artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

14 Artikel 43, § 2, 2e lid, en artikel 57, 2e lid, van de wet van 17 juni 2016.

15 De kost van de levenscyclus (*Life cycle cost*) duidt op een evaluatie van alle kosten in samenhang met de levenscy- clus van producten, diensten of werken, met inbegrip van externe effecten die in een nabije toekomst intern kun- nen worden.

16 Artikel 42, § 1, 1°, d), van de wet van 17 juni 2016. Voor uitzonderingen ingevolge technische redenen en redenen van intellectueel eigendomsrecht bepaalt dat artikel dat die alleen gelden als er geen redelijk alternatief of sub- stituuat bestaat en het ontbreken van mededinging niet het gevolg is van een kunstmatige beperking van de voor- waarden van de opdracht.

17 Bij een *vendor lock-in* is de klant (in dit geval de aanbesteder) dermate afhankelijk van een leverancier – veelal om reden van intellectuele eigendom – dat hij niet van leverancier kan veranderen zonder buitensporig hoge kosten.

18 Behalve naar behoren gemotiveerde uitzondering (bv. monopoliesituatie).

19 Artikel 17 van de wet van 17 juni 2013: *“Op verzoek van elke belanghebbende verklaart de verhaalinstantie de gesloten*

opdracht onverbindend in elk van de volgende gevallen: [...] wanneer de aanbestedende instantie een opdracht heeft gesloten zonder voorafgaande Europese bekendmaking, terwijl het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten of de wetgeving overheidsopdrachten dit nochtans vereisen [...]”.

20 Artikel 72, § 2, 1e lid, 1°, en 2e en 3e lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

21 Artikel 67 van de wet van 17 juni 2016.

22 Voor die opdrachten voorziet de regelgeving ambtshalve in administratieve vereenvoudiging. De kandidaten en inschrijvers moeten geen uittreksel uit het stafregister voorleggen samen met hun aanvraag tot deelneming of hun offerte, maar enkel het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) dat als voorlopig bewijs fungeert ter vervanging van door overheidsinstanties afgeleverde certificaten (artikel 73 van de wet van 17 juni 2016 en arti- kelen 2, 11° en 38, § 1, 1e lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017).

23 Met uitzondering van de opdrachten van beperkte waarde (minder dan 30.000 euro exclusief btw) waarvoor die verificatie niet van toepassing is (artikel 92 van de wet van 17 juni 2016).

24 De impliciete verklaring waarvan sprake in artikel 39, 1e lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 geldt inder- daad alleen voor documenten of certificaten in verband met situaties die tot uitsluiting leiden, waartoe de aanbe- stedende overheid via databanken kosteloos toegang heeft (wat niet zo is voor het uittreksel uit het strafregister)

25 Artikel 71 van de wet van 17 juni 2016.

- 26 Artikel 65, 1e lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.
- 27 Artikel 71, 2e lid, laatste zin, van de wet van 17 juni 2016.
- 28 Artikel 65, 2e lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.
- 29 Raad van State, arrest nr. 226.574 van 27 februari 2014, www.raadvst-consetat.be.
- 30 Raad van State, arrest nr. 159.657 van 7 juni 2006; Raad van State, arrest nr. 230.692 van 30 maart 2015, www.raadvst-consetat.be.
- 31 Bij niet-openbare procedures, bij mededingingsprocedures met onderhandeling, bij concurrentiegerichte dialogen en bij innovatiepartnerschappen kan de aanbestedende overheid het aantal aan de selectiecriteria beantwoordende kandidaten die zij tot indiening van een offerte of tot een dialoog zal uitnodigen, beperken op voorwaarde dat een minimumaantal gekwalificeerde kandidaten voorhanden is. Die mogelijkheid om het aantal kandidaten te beperken is vervat in artikel 79 van de wet van 17 juni 2016.
- 32 Artikel 73, § 1, 1e lid, van de wet van 17 juni 2016.
- 33 Raad van State, arrest nr. 238.961 van 21 augustus 2017; arrest nr. 241.409 van 7 mei 2018; arrest nr. 241.714 van 5 juni 2018, www.raadvst-consetat.be.
- 34 Er bestaan uitzonderingen: artikel 66, § 2, 1e lid, van de wet van 17 juni 2016 en artikel 75 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.
- 35 Verslag aan de Koning voorafgaand aan het koninklijk besluit van 18 april 2017, commentaar bij artikel 76.
- 36 Koninklijk besluit van 18 april 2017.
- 37 Op grond van het adagium *patere legem quam ipse fecisti*, wat wil zeggen dat de overheid gebonden is door haar eigen beslissingen en daar a priori niet mag van afwijken.
- 38 Raad van State, arrest nr. 239.937 van 23 oktober 2017; Europees Hof van Justitie, arrest van 14 juli 2016 in de zaak -6/15 met betrekking tot TNS Dimarso NV, punt 31, www.curia.europa.eu.
- 39 Europees Hof van Justitie, arrest van 18 oktober 2001 in de zaak C-19/00 met betrekking tot SIAC Construction, punt 43, www.curia.europa.eu.
- 40 Artikel 15, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.
- 41 Wet van 17 juni 2013.
- 42 Artikel 11 van de wet van 17 juni 2013.
- 43 Dat is de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de aanbesteder een administratieve overheid is; anders is het een gewone rechter.
- 44 Artikel 62 van de wet van 17 juni 2016 en artikel 17 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.
- 45 Artikelen 25, § 1, en 27, § 1, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 46 Artikelen 3 en 25, § 2, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.
- 47 Artikel 29 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 48 Artikel 38 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 49 Artikel 38/1 tot 38/12 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 50 Artikel 38/7 tot 38/12 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 51 Artikel 38/3 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 52 Artikel 12 van de wet van 17 juni 2016.
- 53 Artikelen 150 en 156 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 54 Artikel 2, 15°, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 55 Als de documenten van een opdracht voor werken voorzien in een oplevering in twee fases (voorlopige oplevering en definitieve oplevering), moet de helft van de borgtocht worden vrijgegeven binnen vijftien dagen na elke oplevering. Wanneer in slechts één oplevering is voorzien, wordt de borgtocht in zijn geheel vrijgegeven binnen vijftien dagen na de oplevering. De opdrachtnemer hoeft de vrijgave van de borgtocht niet te vragen: het verzoek om over te gaan tot de oplevering geldt als verzoek tot vrijgave van de borgtocht. Als de aanbesteder de borgtocht niet binnen de vooropgestelde termijnen vrijgeeft, is hij een intrest wegens laattijdige betaling verschuldigd, overeenkomstig artikel 69 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 56 Artikelen 92, 134 en 140 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 57 Artikel 84, § 2, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 58 Artikel 65, § 2, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 59 Artikel 65, § 3, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 60 Artikel 84 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.
- 61 Artikel 91 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

62 Het koninklijk besluit van 14 januari 2013 verbiedt de verlenging van de verificatietermijn, tenzij de opdrachtdocumenten het uitdrukkelijk toestaan 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.

63 Artikelen 95, 120, 127, 156 en 160 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

64 Artikel 69 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.