



# Aankoop- en contractbeheer van leveringen en diensten

Globaal rapport | 9 februari 2017



Vlaamse  
overheid

AUDIT  
VLAANDEREN

De auditopdrachten die de onderliggende basis voor dit globale rapport vormen, zijn uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA). Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

# Aankoop- en contractbeheer van leveringen en diensten

Globaal rapport | 9 februari 2017



# INHOUDSOPGAVE

---

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>10</b>
<b>Dankwoord</b>	<b>11</b>
<b>Inleiding</b>	<b>12</b>
<b>1. De algemene bevraging van het werkveld</b>	<b>17</b>
<b>2. Vaststellingen over de overkoepelende randvoorwaarden voor een vlot verloop van het aankoopproces</b>	<b>23</b>
2.1. Organisatiebeheersing en deontologie	24
2.2. Een duidelijke aanpak voor het aankoopproces en (juridische) kennis	26
2.3. Contract- en leveranciersbeheer	30
<b>3. Beheersing van de fasen van het aankoopproces</b>	<b>33</b>
3.1. Identificatie en validatie van de behoeften	34
3.2. Keuze van de invullingswijze	36
3.3. Verloop van de aankoop	38
3.4. Plaatsing van de bestelling	41
3.5. Ontvangst van de goederen en diensten	43
3.6. Factuurverwerking en -betaling	45
<b>4. Aanbevelingen</b>	<b>47</b>
4.1. Aan de Vlaamse overheid en koepelverenigingen	48
4.2. Aan de softwareleveranciers	50
<b>Bijlage 1: de geauditeerde besturen</b>	<b>51</b>



## SAMENVATTING

---

Tussen september 2015 en november 2016 voerde Audit Vlaanderen bij twintig lokale besturen een thema-audit uit over het aankoop- en contractbeheer van leveringen en diensten<sup>1</sup>. Tijdens deze audits kwamen heel wat bevindingen aan de oppervlakte: sterke punten, maar ook verbeterpunten die in meerdere geauditeerde besturen werden vastgesteld. De geauditeerde besturen hebben telkens een individueel rapport ontvangen met specifieke bevindingen voor hun eigen organisatie. Dit globale rapport geeft een overzicht van deze bevindingen en behandelt ook een aantal structurele knelpunten.

Bij deze thema-audit ging Audit Vlaanderen na in welke mate de randvoorwaarden aanwezig zijn om het aankoopproces van een organisatie goed te laten verlopen. Tevens werd geanalyseerd of en op welke manier de organisatie systematisch streeft naar het verkrijgen van de meest optimale invulling van een behoefte door een aankoop van leveringen of diensten alsook of dit aankoopproces en het bijhorend contractbeheer effectief, integer en transparant verloopt. Een degelijk aankoopproces is van belang gezien de uitgaven aan leveringen en diensten van alle lokale besturen samen bij benadering een slordige €1.541.492.734,46 bedragen<sup>2</sup>.

Werken zoals gedefinieerd in de wetgeving overheidsopdrachten werden binnen deze specifieke thema-audit niet behandeld maar worden onderzocht in een aparte thema-audit. Een globaal rapport van deze thema-audit wordt verwacht in de loop van 2017.

Over het algemeen stelde Audit Vlaanderen vast dat de lokale besturen diverse beheersmaatregelen hebben geïmplementeerd binnen het aankoopproces en een aantal stappen in de goede richting hebben gezet om de nodige leveringen en diensten aan te kopen. Verschillende lokale besturen kiezen echter voor administratief zware procedures die niet realistisch zijn. Zeker kleinere aankopen, die snel en flexibel moeten kunnen gebeuren, dienen vaak een hele administratieve weg afleggen vooraleer de aankoop kan plaatsvinden. In de praktijk komt het er bijgevolg vaak op neer dat de aankoop reeds is gebeurd voordat de nodige goedkeuringen werden gegeven. Bovendien worden de bestaande maatregelen in veel gevallen ondermijnd door tekortkomingen inzake risicobeheersing op andere momenten binnen het proces. Zo gebeuren er in de meeste geauditeerde besturen aankopen zonder dat de bestelling is goedgekeurd (bv. via een bestelbon) waardoor de latere controle van de factuur wordt bemoeilijkt. Daarnaast ontbreken bij de betaling belangrijke documenten, zoals de leverbon, die een controle kunnen ondersteunen. Een regelmatige evaluatie van de eigen werking zou ertoe kunnen leiden dat besturen knelpunten zelf sneller gaan opmerken waardoor ze deze pro-actief kunnen aanpakken. Het evalueren van processen in het licht van een breder kader omtrent interne controle / organisatiebeheersing kan ertoe bijdragen dat aanwezige beheersmaatregelen elkaar versterken en aanvullend gaan werken.

Andere belangrijke verbeterpunten die vastgesteld werden, zijn:

- **Leg rollen en verantwoordelijkheden duidelijker vast en vertaal deze in de gebruikte softwaresystemen**

Slechts een minderheid van de geauditeerde besturen heeft zijn aankoopproces geëvalueerd en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden doorheen het proces voldoende duidelijk omschreven en toegepast. Een onduidelijke verdeling van taken en bevoegdheden leidt er soms toe dat bepaalde

---

<sup>1</sup> Het betreft hier leveringen en diensten zoals deze gedefinieerd worden door de wetgeving overheidsopdrachten.

<sup>2</sup> Dit bedrag is de optelsom van alle uitgaven op de 60-61-rekeningen (uitgaven aan goederen en diensten) van lokale besturen.

controles onvoldoende consistent worden uitgevoerd. Daarnaast beschikken de medewerkers van de lokale besturen dikwijls over te ruime toegangen en rechten binnen de verschillende softwaresystemen waardoor bestaande controlemaatregelen teniet kunnen worden gedaan en frauderisico's onvoldoende worden afgedekt.

- **Bouw een contract- en leveranciersbeheer uit**

De meeste geauditeerde lokale besturen hebben geen overzicht van hun lopende contracten waardoor ze onvoldoende op de hoogte zijn van contractueel overeengekomen prijzen en voorwaarden. Ook het tijdig vernieuwen van contracten komt hierdoor in het gedrang. Daarnaast worden de uitgaven aan leveranciers zelden op regelmatige basis opgevolgd. Een gevolg hiervan is dat de mededinging vaak onvoldoende speelt. Dit houdt tevens het risico in dat de lokale besturen de basisprincipes van de wetgeving overheidsopdrachten niet altijd respecteren en eventueel opportuniteiten missen om betere prijzen of voorwaarden te bedingen.

- **Stel interne richtlijnen op voor de ontvangst van goederen of diensten**

Bij de meeste geauditeerde lokale besturen ontbreekt een kader voor de medewerkers dat aangeeft welke controles moeten uitgevoerd worden bij de ontvangst van goederen of het beoordelen van geleverde prestaties. Hierdoor was het onduidelijk wat er precies in ontvangst was genomen en wie de controle had uitgevoerd. Het ontbreken van een controlespoor en het informele karakter van de uitgevoerde controle liggen hier aan de basis.

Dat de juiste goederen of diensten worden ontvangen is nochtans belangrijk om in een volgende fase de correctheid van een factuur te kunnen vaststellen.

- **Zet extra in op het nazicht van de correctheid van facturen en de tijdige betaling ervan**

Het controleren van een factuur kan bij vele lokale besturen nog verder geoptimaliseerd worden door de goedkeuring ervan degelijk te onderbouwen. Ook kan beter worden opgevolgd of betalingen tijdig gebeuren. De geauditeerde lokale besturen betalen frequent facturen te laat waardoor ze in principe nalatigheidsintresten verschuldigd zijn<sup>3</sup>. Indien dit niet wordt aangepakt, bestaat het risico dat sommige leveranciers weigeren nog samen te werken met het lokaal bestuur. Een aantal geauditeerde besturen hadden reeds dergelijke signalen ontvangen.

Een goed verloop van het aankoopproces en de invulling van de bijhorende randvoorwaarden kan ook beïnvloed worden door factoren extern aan lokale besturen. In de uitgevoerde audits stelde Audit Vlaanderen een aantal knelpunten vast die het niveau van het individuele lokaal bestuur overstijgen en eerder het voorwerp kunnen uitmaken van acties of initiatieven van andere instanties, zoals de Vlaamse overheid, de koepelverenigingen en / of de softwareleveranciers. Kort samengevat betreft het volgende knelpunten:

- **Er bestaat geen overzicht van alle raamovereenkomsten en mogelijkheden tot samenaankopen waar lokale besturen op kunnen intekenen**

Raamovereenkomsten en samenaankopen zitten in de lift. Verschillende overheden en organisaties nemen hiertoe initiatieven en communiceren daarover via allerlei kanalen. Hierdoor is het moeilijk een volledig overzicht te bekomen van alle mogelijkheden die zich op dit vlak voordoen. Lokale besturen missen bijgevolg mogelijk opportuniteiten zoals betere voorwaarden, scherpere prijzen of minder administratieve werklast.

---

<sup>3</sup> In principe is het wettelijk verplicht voor de overheid om automatisch (zonder aanmaning van de betrokken leverancier) nalatigheidsintresten te betalen.



■ **Opleidingen rond aankooptechnieken zijn te weinig toegespitst op de noden van lokale besturen**

Vaak hebben opleidingen een louter juridische invalshoek en wordt niet gefocust op aankooptechnische vaardigheden (bv. onderhandelen). Aandacht voor dergelijke technieken bij aankopen zouden een meerwaarde kunnen opleveren voor de lokale besturen.

■ **Lokale besturen kunnen beter ondersteund worden inzake het afsluiten van verzekeringen en aankopen van voeding (specifiek voor OCMW's)**

De markt wordt wat betreft deze producten nog te weinig bevraagd hoewel beide aangelegenheden aanzienlijke sommen vertegenwoordigen. Het ter beschikking stellen van standaardbestekken of relevante expertise hieromtrent kan de lokale besturen helpen de mededinging beter te laten spelen.

■ **De functiescheiding binnen de gebruikte softwaresystemen vertoont lacunes**

Hoewel de gebruikte software heel wat mogelijkheden biedt om rechten en toegangen aan te passen, worden deze zelden tot nooit gebruikt door de lokale besturen. Bovendien zijn in verschillende toepassingen de toegangsrechten voor medewerkers standaard dusdanig ruim opgezet dat functiescheiding onvoldoende gegarandeerd kan worden. Het is belangrijk dat de lokale besturen zich hiervan voldoende bewust zijn en al dan niet samen met hun IT-leverancier naar een oplossing zoeken.

■ **De rapporteringsmogelijkheden binnen de software zijn te beperkt**

De lokale besturen moeten zelf aan de slag om rapporten op te maken met informatie die in de softwaresystemen vervat zit. Zo ondervinden lokale besturen bijvoorbeeld moeilijkheden om op een eenvoudige manier de uitgaven aan verschillende leveranciers op te vragen of na te gaan wie welke leveringen heeft goedgekeurd.

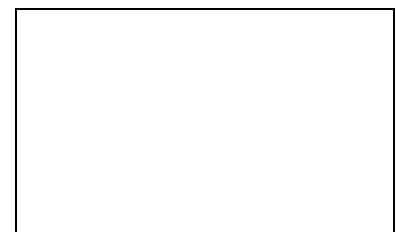
Op basis van deze overkoepelende vaststellingen formuleert Audit Vlaanderen aan het einde van dit rapport een aantal aanbevelingen voor de Vlaamse overheid, de koepelverenigingen en / of de softwareleveranciers. De realisatie van deze aanbevelingen kan de lokale besturen aanzienlijk ondersteunen in het beheersen van hun aankoopproces en bij de verdere uitbouw van hun interne controle / organisatiebeheersing.



Jeroen Vonck,  
Auditor



Steven Van Roosbroek,  
Manager-auditor



Eddy Guilliams,  
Administrateur-generaal

## LEESWIJZER

---

In de inleiding van dit globale rapport wordt een korte situering van Audit Vlaanderen gegeven en wordt enige duiding gegeven over: het kader van de thema-audit, de geauditeerde organisaties en de auditaanpak.

Deel 1 gaat in op de resultaten van de bevraging van het werkveld, die voorafgaand aan deze thema-audit werd uitgevoerd.

In deel 2 komen de vaststellingen over de overkoepelende randvoorwaarden voor een vlot verloop van het aankoopproces aan bod. Dit zijn:

- organisatiebeheersing en deontologie
- een duidelijke aanpak voor het aankoopproces en de juridische kennis
- het contract- en leveranciersbeheer

In deel 3 worden de auditbevindingen over de beheersing van de fasen van het aankoopproces weergegeven, namelijk:

- Identificatie en validatie van de behoeften
- Keuze van de invullingswijze
- Verloop van de aankoop
- Plaatsing van de bestelling
- Ontvangst van de goederen en diensten
- Factuurverwerking en -betaling

Deel 4 geeft de aanbevelingen die Audit Vlaanderen formuleerde op basis van de overkoepelende vaststellingen weer. Er zijn aanbevelingen geformuleerd aan de Vlaamse overheid en koepelverenigingen enerzijds en aan de softwareleveranciers anderzijds.



## DANKWOORD

---

Audit Vlaanderen wil de geauditeerde besturen bedanken voor de constructieve samenwerking tijdens de audits. De opbouwende sfeer waarin de audits konden plaatsvinden, maakte het mee mogelijk om dit globale rapport te maken.

Tevens waardeert Audit Vlaanderen de lokale besturen die kennis en informatie ter beschikking hebben gesteld aan Audit Vlaanderen tijdens de voorbereiding van deze thema-audit.

Ook wenst Audit Vlaanderen de verschillende leden van de stuurgroep, die als klankbord dient bij de ontwikkeling van nieuwe thema-audits, te bedanken voor hun constructieve houding en feedback.

## INLEIDING

### SITUERING

Het agentschap Audit Vlaanderen heeft als opdracht het systeem van interne controle / organisatiebeheersing van de lokale besturen en de Vlaamse administratie te evalueren. Die evaluatie doet Audit Vlaanderen door audits uit te voeren. Twee auditcomités sturen Audit Vlaanderen aan: een auditcomité van de lokale besturen en een auditcomité van de Vlaamse administratie. De auditcomités staan in voor de strategische keuzes van en het toezicht op het agentschap.

### Wat is interne controle / organisatiebeheersing?

“Interne controle” is in feite een synoniem voor “organisatiebeheersing”. Het gaat hierbij niet over het controleren of inspecteren van een organisatie, maar het beheersen ervan. Beheersen betekent in deze context: in de hand hebben en er de nodige sturing en opvolging aan geven. Elke organisatie is dus, al dan niet bewust, dagelijks bezig met interne controle / organisatiebeheersing. Met een goede interne controle / organisatiebeheersing kan een organisatie de juiste dingen doen en deze dingen ook op de juiste manier doen. Interne controle / organisatiebeheersing situeert zich op organisatieniveau, op dienstniveau en op procesniveau.

### KADER VAN DEZE THEMA-AUDIT

Deze audit kadert in de ondersteunende rol die Audit Vlaanderen opneemt in het streven naar een effectieve, integere, kwaliteitsvolle en efficiënte werking van het lokaal bestuur. Met de thema-audit “aankoop- en contractbeheer van leveringen en diensten” wil Audit Vlaanderen bijdragen aan de beheersing van dit proces.

Dat er gekozen wordt om het aankoop- en contractbeheer van leveringen en diensten te auditeren, is niet onlogisch. Het is een proces waar stevast meerdere personen en/of diensten bij betrokken zijn. Op die manier zegt het iets over de bredere organisatiebeheersing binnen het bestuur. Daarnaast vertegenwoordigt het aankoop- en contractbeheer een significant deel van de uitgaven van een organisatie. Over alle lokale besturen heen bedragen de uitgaven aan leveringen en diensten €1.541.492.734,46<sup>4</sup>. Geen kleine som waardoor het binnen deze context belangrijk is de risico's zo goed mogelijk te beheersen.

Elke aankoop van het bestuur is onderhevig aan de wetgeving overheidsopdrachten en de algemene principes inzake het respecteren van de mededingen, gelijke behandeling en transparantie gelden ook voor de procedure ‘aanvaarde factuur’ (bedrag < 8.500 euro excl. btw)<sup>5</sup>. Hoewel de ‘vernieuwde’ wet van 15 juni 2006 betreffende de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten nog maar recent – op 1 juli 2013 – in werking is getreden, zal deze wetgeving binnenkort vervangen worden door een nieuw wetgevend kader. De algemene principes blijven echter ook in de nieuwe wetgeving de basis en worden zo mogelijk nog belangrijker. Het drempelbedrag waaronder de

<sup>4</sup> Dit cijfer is gebaseerd op de uitgaven op de 60-61 rekeningen van de lokale besturen (uitgaven aan goederen en diensten).

<sup>5</sup> De procedure genaamd ‘aanvaarde factuur’ is de minst formele overheidsopdracht en kan toegepast worden bij aankopen tot € 8.500 excl. btw. Enkel de factuur geldt hier als bewijs van de aankoop.

procedure 'aanvaarde factuur' kan worden gebruikt, stijgt nl. tot 30.000 euro excl. btw. Het gevolg hiervan zal zijn:

- dat besturen nog duidelijkere afspraken zullen moeten maken over de wijze waarop medewerkers en diensten aankopen doen;
- dat besturen kunnen aantonen dat ze de mededinging laten spelen;
- dat ze kunnen aantonen dat ze leveranciers gelijk behandelen;
- enz.

## ■ DE GEAUDITEERDE ORGANISATIES

De geauditeerde organisaties werden door Audit Vlaanderen geselecteerd op basis van:

### ▪ **een voorafgaande algemene risicoanalyse:**

Audit Vlaanderen stelde een algemene risicoanalyse op met factoren als de relatieve materialiteit (bv. uitgaven per inwoner), de financiële situatie en de kwaliteit van de interne controle / organisatiebeheersing.

### ▪ **een risicoanalyse specifiek voor deze thema-audit:**

De algemene risicoanalyse werd gecombineerd met een specifieke risicoanalyse op basis van het onderzochte thema van de audit.

- Bij de thema-audit aankoop- en contractbeheer van leveringen en diensten worden de uitgaven per inwoner zoals geboekt onder 'uitgaven aan goederen en diensten'<sup>6</sup> als criterium genomen.

### ▪ **de representativiteit van deze thema-audit voor alle lokale besturen:**

- algemene kenmerken (zoals grootte, ligging, en spreiding over Vlaanderen,...);
- op basis van de zelf ingeschatte maturiteit op vlak van aankoop- en contractbeheer ten gevolge van de algemene bevraging die voorafging aan de eigenlijke auditwerkzaamheden (zie volgend hoofdstuk).

In totaal werden 20 besturen geselecteerd op basis van de bovenvermelde criteria (zie bijlage 1).

## ■ DE AUDITAANPAK

Om het aankoopproces op een gestructureerde manier te onderzoeken, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. Dit is een werkinstrument waarin specifieke beheersdoelstellingen, risico's en mogelijke beheersmaatregelen opgenomen zijn. Deze zijn geordend volgens overkoepelende aspecten die de randvoorwaarden en het kader voor dit proces vorm geven. Daarnaast zijn de verschillende fasen van het aankoopproces erin opgenomen.

---

<sup>6</sup> Meer bepaald werd gekeken naar de uitgaven op de 60-61 rekening (geboekte kosten voor goederen en diensten) van de lokale besturen.

Dit controleprogramma werd opgesteld a.d.h.v. gesprekken met experts uit het werkveld (lokale besturen, het Agentschap Binnenlands Bestuur ...) en raadpleging van literatuur en regelgeving. Het ontwerp van het controleprogramma werd afgetoetst bij meerdere lokale besturen. De aanpak van de thema-audit werd eveneens besproken met een stuurgroep waarbinnen verschillende federaties en partners, gelinkt aan lokale besturen, vertegenwoordigd zijn.

De structuur van het gebruikte controleprogramma ziet er als volgt uit:



In eerste instantie wordt onderzocht hoe de organisatie de overkoepelende randvoorwaarden garandeert om het aankoopproces “beheerst” te kunnen laten verlopen en dit op het vlak van:

1. Het algemene kader voor interne controle / organisatiebeheersing en de jaarlijkse rapportering hierover aan de raad.
2. De planmatige en systematische aanpak van het aankoop- en contractbeheer en de wijze waarop omkaderende/overkoepelende aspecten zoals contractbeheer, deontologie en kennis omtrent aankoopprocedures worden ingevuld.

In tweede instantie wordt gekeken naar de beheersmaatregelen die de organisatie heeft geïmplementeerd in elk van de fases in het aankoopproces:

### 1. Identificatie en validatie van de behoeften

In een organisatie ontstaat de behoefte aan een bepaald product of bepaalde dienst. Dan kijkt de organisatie in eerste instantie of men het product of de dienst in huis heeft (bv. in voorraad). Indien niet, moet men overgaan tot een aankoop.

### 2. Keuze van de invullingswijze

Eenmaal een behoefte is gevalideerd, moet de organisatie afwegen hoe ze de aankoop wil aanpakken. Ze kan ervoor kiezen deel te nemen aan raamovereenkomsten opgestart door externe partijen (andere besturen, overheden, intercommunales, ...), samenaankopen of kan beslissen om zelf een overheidsopdracht op te starten.

### 3. Verloop van de aankoop

Als de organisatie beslist zelf een overheidsopdracht uit te voeren moet ze rekening houden met de geldende wettelijke verplichtingen en ervoor zorgen dat de principes van de wetgeving worden gerespecteerd. De drie principes die aan de basis van de wetgeving liggen zijn: het garanderen van de mededinging, de gelijke behandeling van leveranciers en transparantie.

#### 4. Plaatsing van de bestelling

Enmaal de overheidsopdracht is gegund of de gewenste leverancier is gekozen (binnen het kader van 'aanvaarde factuur'), kan de bestelling geplaatst worden. Vaak gebeurt dit via een bestelbon of een gunningsbeslissing.

#### 5. Ontvangst van de goederen en diensten

Na de bestelling worden de goederen of diensten geleverd of opgehaald. De leverbon is hierbij een belangrijk document. De organisatie dient na te gaan of deze goederen of diensten overeenkomen met de bestelling. De leverbon wordt dus vergeleken met de bestelbon. In het geval van goederen controleert de organisatie eveneens of deze in goede staat zijn en bij diensten of deze voldoen aan het gewenste resultaat.

#### 6. Factuurverwerking en -betaling

Enmaal de goederen of diensten zijn geleverd, volgt de factuur. Deze wordt nagezien en ten minste vergeleken met de bestelbon en de leverbon. Als de factuur correct is wordt ze, idealiter binnen de vooropgestelde termijn, betaald.

### ■ REIKWIJDTE

De thema-audit focuste zich op het aankoop- en contractbeheer van leveringen en diensten. Werken zoals gedefinieerd binnen de wetgeving overheidsopdrachten maakten geen deel uit van deze audit. Hoewel alle uitgaven aan leveringen en diensten in aanmerking kwamen tijdens de audit, heeft Audit Vlaanderen een aantal leveringen en diensten die een belangrijk aandeel vormen van de uitgaven van een lokaal bestuur in elke audit meegenomen: verzekeringen, ICT-hardware, energie, studies en adviezen, verbruiksmateriaal van de technische dienst (bij gemeenten), incontinentiemateriaal en voeding (bij OCMW's met een woonzorgcentrum en dagelijkse maaltijdbedeling)<sup>7</sup>.

Uitgaven buiten deze categorieën werden, op basis van willekeurige steekproeven, ook meegenomen in de uitgevoerde dossiertesten. Bij de opzet van de thema-audit werd evenwel ook beslist een aantal deelprocessen niet te onderzoeken, meer bepaald:

- het opmaken en beheren van het budget;
- de adequaatheid van het voorraadbeheer;
- de volledigheid en adequaatheid van de boekhoudkundige verwerking (gebruik van het correcte beleidsveld, de juiste algemene rekening, een adequate budgettoewijzing en een tijdige boekhoudkundige registratie en kostenrekening);
- de adequaatheid van gunnings- of selectiecriteria.

Wat betreft het luik deontologie heeft Audit Vlaanderen verder geen specifieke activiteiten uitgevoerd om deontologisch incorrecte situaties op te sporen (bv. fraude, belangenvermenging). Bijgevolg doet Audit Vlaanderen in dit rapport ook geen uitspraak over het integer handelen van de geauditeerde besturen en haar medewerkers maar werd gefocust op de aanwezigheid van ondersteunende instrumenten op dit vlak (bv. een deontologische code).

---

<sup>7</sup> Het aankopen van ICT-software werd in deze thema-audit niet meegenomen.

Om de leesbaarheid te bevorderen werden aan aantal aparte onderdelen van het controleprogramma samengebracht in twee luiken van dit rapport. Zo worden de bevindingen omtrent deontologie samen besproken met die rond 'Organisatiebeheersing / interne controle' en werd de bespreking van de aanwezige juridische kennis inzake overheidsopdrachten toegevoegd aan het luik 'Een duidelijke aanpak voor het aankoopproces'.

Voor deze audit werden 20 lokale besturen geauditeerd. De bevindingen die geformuleerd worden in dit rapport slaan dus steeds op deze organisaties. Hoewel dit een beperkte steekproef is op meer dan 600 besturen, zijn er redenen om aan te nemen dat de conclusies in grote lijnen dezelfde zouden zijn voor de gehele populatie van alle lokale besturen:

- ter voorbereiding van deze thema-audit werd met verschillende lokale besturen een gesprek gevoerd. Daarnaast werd een vragenlijst verstuurd naar 100 lokale besturen. Belangrijke conclusies in dit rapport komen overeen met de resultaten van deze enquête (zie volgend hoofdstuk);
- verschillende conclusies sluiten aan bij de conclusies van eerdere globale rapporten van Audit Vlaanderen (bv. omtrent interne controle / organisatiebeheersing, functiescheiding in softwaresystemen, ...).



# 1

## **DE ALGEMENE BEVRAGING VAN HET WERKVELD**

## ■ INLEIDING

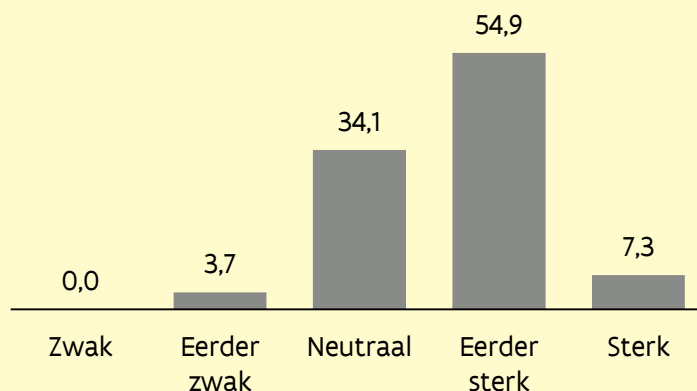
Ter voorbereiding van de thema-audit werden 100 lokale besturen in september 2015 bevroegd over hun aankoop- en contractbeheer. Deze bevraging peilde naar aspecten die zowel te maken hadden met leveringen en diensten als met werken, zoals gedefinieerd binnen de wetgeving overheidsopdrachten. De groep van bevroegden bestond uit 60 gemeentebesturen, 35 OCMW-besturen (allen met een woonzorgcentrum) en 5 provinciebesturen. 84 van hen beantwoordden de bevraging. 18 van 20 geauditeerde besturen hadden de vragenlijst ingevuld.

De resultaten van deze bevraging werden via een individueel rapport meegedeeld aan de deelnemende besturen. In dit rapport werden hun resultaten vergeleken met de gemiddelde resultaten van alle respondenten. De besturen konden zich dus vergelijken met het “gemiddeld lokaal bestuur inzake aankoop- en contractbeheer”.

## ■ DE BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN

De meeste besturen (54,9%) gaven aan dat ze hun aankoopproces over het algemeen eerder goed evalueren.

### Beoordeling van hun aankoopproces door de besturen

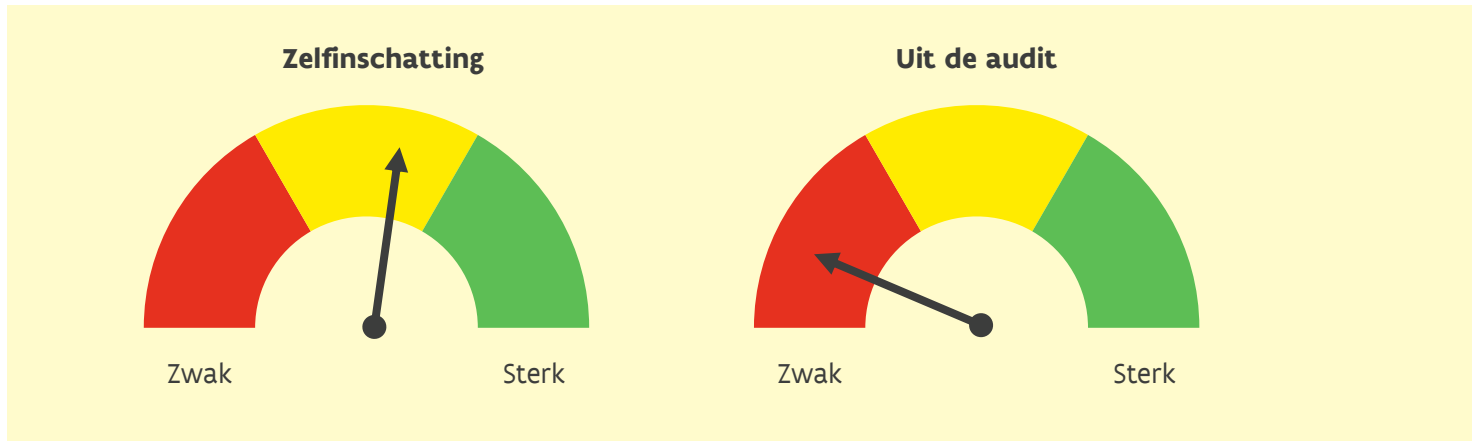


Naast deze algemene beoordeling werd aan de besturen gevraagd zichzelf in te schatten op diverse onderdelen van het aankoopproces.

Bij de achttien geauditeerde besturen werd hun zelfinschatting op deze onderdelen telkens vergeleken met de bevindingen vanuit de thema-audit. In elke individueel rapport werd nl. een kleurentabel opgesteld waarbij een kleurenscore (rood, geel of groen) werd toegekend aan elk geauditeerd luik.

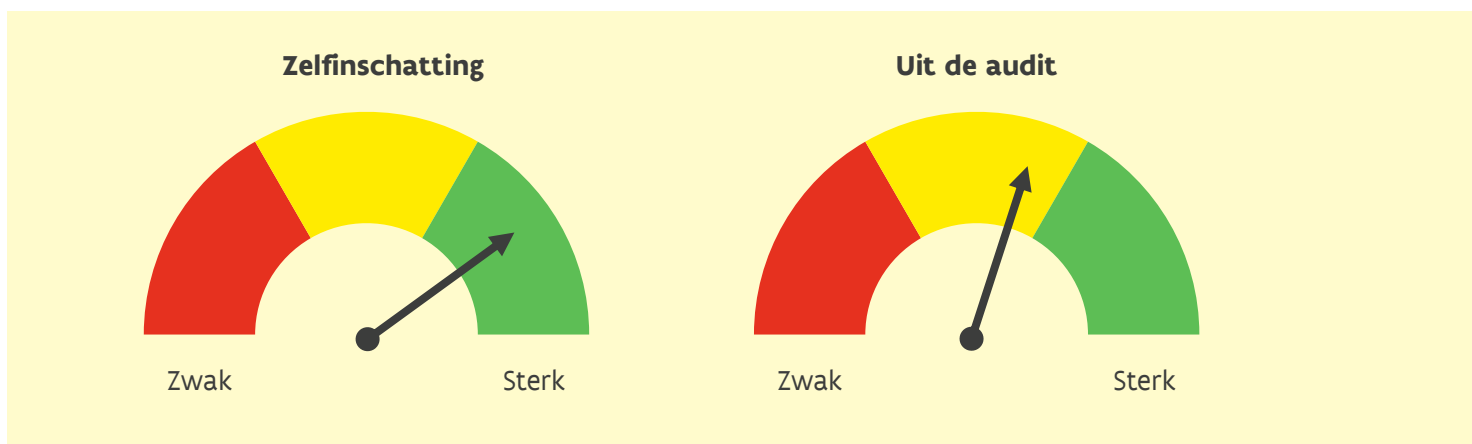
De zelfinschatting vanuit de vragenlijst is tevens omgezet naar deze kleurencode om de vergelijking tussen beide te kunnen maken. Een vergelijking van een aantal geauditeerde onderdelen met de vragenlijst levert volgende resultaten op.

### **Contract- en leveranciersbeheer**



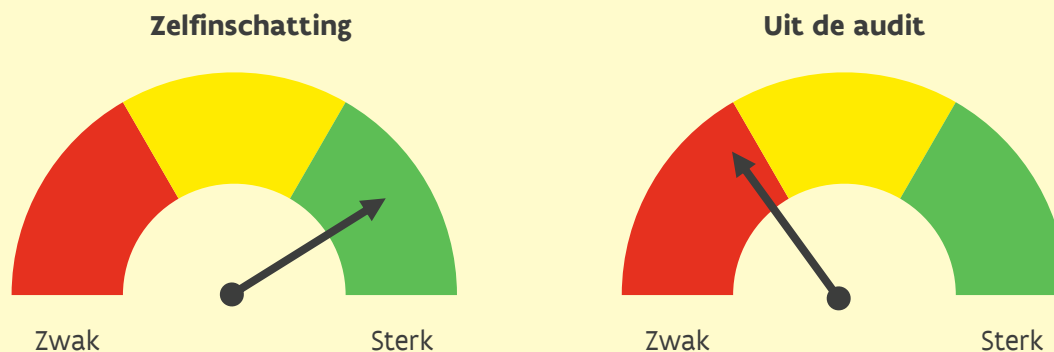
Het contract- en leveranciersbeheer wordt door de besturen zelf niet zo positief ingeschat, wat meer dan bevestigd wordt door de resultaten van de thema-audit.

### **Keuze van de invullingswijze**



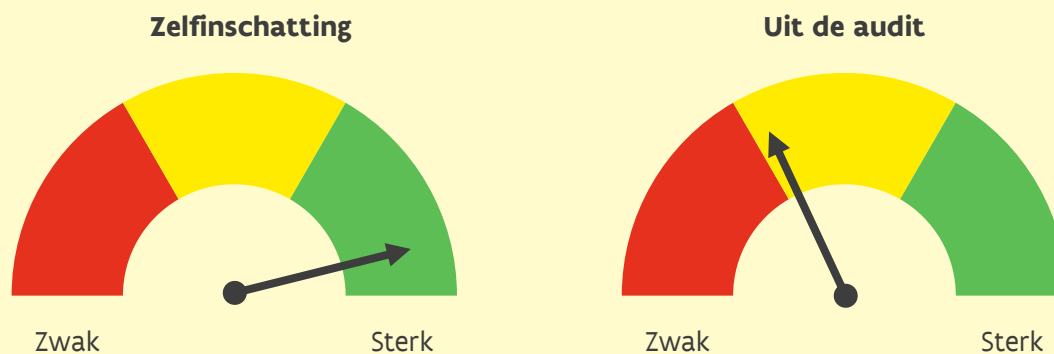
De lokale besturen beoordelen zichzelf als sterk als het gaat om de afweging tussen verschillende aankoopopties (zelf een overheidsopdracht voeren, samenaankopen, ...). Dit kwam minder uitgesproken naar voor in de audit.

### **Ontvangst van de goederen en diensten**



Bij de ontvangst van goederen en diensten is er een scherp contrast tussen de zelfinschatting en de resultaten van de thema-audit. Lokale besturen schatten zichzelf sterk in. De resultaten van de thema-audit waren echter negatief. Uit de audits bleek dat men vaak onvoldoende zicht heeft op de risico's op dit domein.

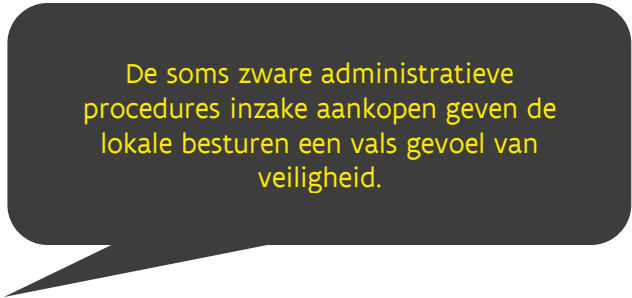
### **Factuurverwerking en -betaling**



Lokale besturen schatten zichzelf op dit vlak zeer sterk in wat niet overeenkomt met de bevindingen vanuit de thema-audit. Wellicht komt dit doordat organisaties dit luik uitgebreid controleren maar niet beseffen dat die controles ondergraven worden door onvolkomenheden eerder in het proces (zie hoofdstuk 2.2).

De voorgaande figuren geven aan dat de resultaten soms scherp contrasteren en lokale besturen zichzelf over het algemeen beter inschatten dan uit de thema-audits blijkt. De tabel op pagina 22 geeft een (geanonimiseerd) overzicht van de kleurscores op alle onderdelen van de twintig geauditeerde besturen. Ze zijn gerangschikt per categorie van omvang. Binnen deze categorie staan de besturen echter in willekeurige volgorde. Verder in dit rapport zal blijken dat de lokale besturen in hun aankoopproces verschillende beheersmaatregelen hebben geïmplementeerd. De effectiviteit van deze maatregelen wordt echter vaak teniet gedaan door het ontbreken van een aantal beheersmaatregelen in andere fases van het proces. De soms zware administratieve procedures voor relatief kleine dagdagelijkse aankopen geven de

lokale besturen een vals gevoel van veiligheid en zijn in de praktijk soms niet toepasbaar of worden eerder als een formaliteit beschouwd waardoor ze niet altijd volgens de interne afspraken worden uitgevoerd.



De soms zware administratieve procedures inzake aankopen geven de lokale besturen een vals gevoel van veiligheid.

	Randvoorwaarden					Proces					
	Organisatie-beheersing	Duidelijke aanpak	Deontologie - Integriteit	Juridische kennis	Contract- en leveranciersbeheer	Behoefte	Keuze	Verloop	Bestelling	Ontvangst	Factuur
Zeer klein	-	-			-				+		
Zeer klein	+		+	+		+	+	+		-	
Zeer klein		-		+	-					-	
Klein	-	-	-		-			-	-	-	-
Klein					-						
Klein	-	-	-			+					+
Klein			-		-	+	-			-	-
Klein	+			+	-				-	-	
Middelgroot		-		+	-		+		+	-	
Middelgroot	-			+	-						
Middelgroot	-			+				+		-	
Middelgroot					-	+			-	+	
Middelgroot		-			-		+			-	-
Middelgroot		-			-	+		-	+	+	
Middelgroot	+			+	-		+		-		-
Groot	+		+	+	-	+	+	/	/		-
Groot				+			+		+	-	-
Groot	-	-		+	-	+					
Groot	+		+	+						-	/
Groot	-	-			-		-				

**Legenda**

- + De belangrijkste risico's zijn afgedekt, maar dit wil niet zeggen dat er op dit vlak geen verbeterpunten te melden zijn.
- Een aantal belangrijke risico's zijn afgedekt, maar een aantal andere belangrijke risico's niet.
- De belangrijkste risico's zijn onvoldoende afgedekt. Wat niet wil zeggen dat er binnen dit thema geen goede punten te melden zijn.
- / Het single-auditprincipe was van toepassing. Audit Vlaanderen heeft m.a.w. dit onderdeel niet onderzocht gezien het reeds door een andere instantie werd geaudit.

# 2

**VASTSTELLINGEN OVER DE  
OVERKOEPELENDE  
RANDVOORWAARDEN VOOR EEN  
VLOT VERLOOP VAN HET  
AANKOOPPROCES**

## 2.1 ORGANISATIEBEHEERSING EN DEONTOLOGIE



### REFERENTIEKADER

Om de werking van een lokaal bestuur te kunnen sturen en opvolgen, is een kader voor interne controle / organisatiebeheersing nodig. Reeds in het globale rapport van de eerste reeks organisatie-audits<sup>8</sup> werd gewezen op het belang hiervan. Ook de aandacht voor deontologisch gedrag en integriteit kwam in dat rapport aan bod. Een aankoopproces is per definitie fraudegevoelig door het contact met externen en de grote sommen geld die er mee gepaard kunnen gaan. Voldoende aandacht voor deontologie en integriteit is bijgevolg onontbeerlijk.

Gezien meerdere diensten binnen eenzelfde lokaal bestuur betrokken zijn bij het aankoopproces en verschillende beheersmaatregelen elkaar zouden moeten ondersteunen / versterken, werd ook binnen deze thema-audit onderzocht of de organisaties een kader voor interne controle / organisatiebeheersing hadden. Indien dit het geval was, werd nagegaan of de administratie hier ook jaarlijks over rapporteerde aan de raad. Daarnaast werd eveneens onderzocht via welke instrumenten de lokale besturen hun medewerkers trachten te sensibiliseren omtrent het omgaan met deontologisch gevoelige situaties.

### VASTSTELLINGEN

Inzake interne controle / organisatiebeheersing worden de resultaten van het eerdere globale rapport over de organisatie-audits bevestigd:

Aantal besturen met zowel een kader als jaarlijkse rapportering	<b>5</b>
Aantal besturen met een kader maar zonder jaarlijkse rapportering	<b>3</b>
Aantal besturen zonder kader en zonder jaarlijkse rapportering	<b>12</b>
Aantal besturen waar een zelfevaluatie of gelijkaardig traject lopende was	<b>4</b>

<sup>8</sup> <http://www.auditvlaanderen.be/bevindingen-organisatie-audits-lokale-besturen>



Hoewel er nog onvoldoende systematisch gewerkt wordt aan een degelijke interne controle / organisatiebeheersing, was tijdens de audits wel een positieve tendens merkbaar. Getuige daarvan de vier besturen die bezig waren met een zelfevaluatie of een vergelijkbaar traject.

/// Bij veertien van de twintig besturen achtte Audit Vlaanderen het nodig hierover een aanbeveling te formuleren.

Ook voor wat betreft het deontologische aspect liggen de bevindingen van deze thema-audit in lijn met deze van de organisatie-audits. Lokale besturen zetten vaak niet actief in op de sensibilisering en ondersteuning van medewerkers.

/// Bij vier lokale besturen formuleerde Audit Vlaanderen een aanbeveling gezien daar de deontologische omkadering quasi volledig ontbrak.

### **Goede praktijk: interne controle / organisatiebeheersing**

Onder begeleiding van een externe partner, werd in 2014 binnen de stad Poperinge een traject opgestart voor een organisatiebreed systeem van interne controle / organisatiebeheersing. Vooral het plan van aanpak en een uitgewerkt rapporterings- en opvolgingssysteem kunnen als goed voorbeeld dienen. Voor meer info zie <https://overheid.vlaanderen.be/een-zelfevaluatie-als-start-om-te-werken-aan-interne-controle-organisatiebeheersing>.

Omtrent interne controle / organisatiebeheersing werden ook goede praktijken vastgesteld bij:

- Gemeente Zwevegem: zie <https://overheid.vlaanderen.be/werken-aan-interne-controle-organisatie-beheersing-aan-de-hand-van-een-zelfevaluatie>;
- Provincie Limburg: zie <https://overheid.vlaanderen.be/systematisch-werken-aan-interne-controle-organisatiebeheersing-met-behulp-van-een-kader>.

### **Goede praktijk: deontologie**

De provincie Limburg neemt een aantal maatregelen om haar medewerkers binnen het aankoopproces te ondersteunen bij de omgang met mogelijke deontologisch gevoelige situaties en houdt het thema levendig via de nodige sensibiliserende acties (bv. dilemmatrainingen voor leidinggevenden, situaties voorleggen aan medewerkers via intranet, overzicht van bijberoepen van medewerkers, ...). Zie <https://overheid.vlaanderen.be/ondersteuning-bij-deontologisch-gevoelige-situaties-sensibilisering>.

## 2.2 EEN DUIDELIJKE AANPAK VOOR HET AANKOOPPROCES EN (JURIDISCHE) KENNIS



### REFERENTIEKADER

#### Duidelijke aanpak

##### Het proces

Om het aankoopproces vlot te laten verlopen, is het belangrijk dat de rollen en verantwoordelijkheden zowel op het politieke als op het administratieve niveau duidelijk zijn vastgelegd. Dit impliceert dat de organisatie ook een zicht heeft op het verloop van het proces. Daarnaast hebben het budgethouderschap<sup>9</sup> (of eventuele andere delegatieregelingen) en de mate waarin de administratie erin slaagt een vorm van functiescheiding te realiseren, een grote impact op het verloop van het proces.

##### Budgethouderschap

De regelgeving laat toe om bij aankopen te werken met een flexibel systeem, bijvoorbeeld door het toekennen van een budgethouderschap aan bepaalde medewerkers. Het budgethouderschap kan ofwel de verantwoordelijkheid omvatten om met het beschikbaar gestelde budget een aantal specifiek omliggende doelstellingen van de organisatie te behalen, ofwel kan het gaan om budgethouderschap gekoppeld aan het dagelijks bestuur. De budgethouders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het aan hen gedelegeerde budgethouderschap. Hiervoor is een formele delegatie vereist. Het is van belang dat de bevoegdheden van de budgethouders op een duidelijke manier worden vastgelegd. Een cruciaal element binnen deze responsabilisering is de rapportering die decretaal wordt gekoppeld aan het budgethouderschap. Deze rapportering moet weergeven welke acties de budgethouder onderneemt binnen zijn of haar bevoegdheden en wat de financiële implicaties daarvan zijn. Het is bijgevolg belangrijk dat een lokaal bestuur (zowel op politiek als op administratief niveau) voor zichzelf uitmaakt welke informatie ze hierin opgenomen wenst te zien.

<sup>9</sup> Zie Gemeentedecreet art 158: het budgethouderschap is de toegekende bevoegdheid tot beheer van een budget dat taakstellend is in die zin dat het een norm inhoudt waarvan de budgethouder de realisatie nastreeft.

## **Funcatiescheiding**

Om de kans op fouten en fraude zoveel mogelijk te beperken, is het cruciaal dat één medewerker van het lokaal bestuur niet het volledige aankoopproces ongecontroleerd kan doorlopen. Het komt er op neer dat gevoelige activiteiten worden opgesplitst tussen meerdere medewerkers om tot een zekere mate van functiescheiding te komen. Het inbouwen van functiescheiding is nodig binnen de financiële dienst, maar ook andere diensten die een rol vervullen in het aankoopproces moeten bij deze oefening betrokken worden.

Een lokaal bestuur moet erop letten dat de functiescheiding voldoende doorvertaald wordt naar de rechten en toegangen van medewerkers in de gebruikte softwaresystemen en de daarin vervatte gegevens. Dit kan bijdragen tot het beperken van risico's op het vlak van fraude en vervuilde data (bv. eenzelfde leverancier die onder meerdere namen is opgenomen in het systeem). Zoals in het globale rapport van de eerste detectie-audits bij OCMW-besturen<sup>10</sup> werd aangehaald, is het aanmaken en wijzigen van begunstigen hierin een specifiek risicovol en fraudegevoelig proces. Daarom werden de rechten en toegangen binnen de software tijdens elke audit nagegaan.

## **Juridische kennis**

De wetgeving overheidsopdrachten heeft een grote impact op de aankopen die gebeuren door het lokaal bestuur. Voldoende juridische kennis is bijgevolg een niet te onderschatten voorwaarde om het aankoop- en contractbeheer correct te laten verlopen. Ook dit werd geanalyseerd tijdens de verschillende audits.

## **■ VASTSTELLINGEN**

### **Duidelijke aanpak**

#### **Het proces**

De mate waarin de dagelijkse werking van het aankoopproces de vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden volgt, varieert van bestuur tot bestuur. Medewerkers kennen niet altijd de formeel vastgelegde procedure als die bestaat of passen deze niet toe, waardoor ze niet steeds de eigenlijke manier van werken reflecteert. Daarbovenop komt dat, indien er een procedure bepaald is, deze zelden wordt geëvalueerd en bijgestuurd.

/// Bij acht geauditeerde besturen formuleerde Audit Vlaanderen een aanbeveling die zich focust op het  
/// optimaliseren en actualiseren van de verschillende rollen en verantwoordelijken gelinkt aan het  
/// aankoopproces. Daarnaast werd aandacht gevraagd voor de opbouw en het eventuele uitschrijven  
/// van het proces zelf.

#### **Budgethouderschap**

In negen van de geauditeerde besturen was het politieke niveau (veelal het college of de OCMW-raad) de enige budgethouder. Dit betekent dat er een goedkeuring nodig is van dit niveau vooraleer besteld en betaald kan worden. Als gevolg hiervan moet er –in theorie- gewacht worden op de volgende vergadering van het bevoegde politieke niveau (bij OCMW's is dit vaak een maand) alvorens de nodige stappen inzake

<sup>10</sup> <http://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-structurele-bevindingen-uit-de-eerste-detectie-audits-bij-ocmw-besturen>

aankopen kunnen worden gezet. In de praktijk wordt dit weinig flexibele officiële systeem in de meeste besturen omzeild en gebeuren er uitgaven zonder de goedkeuring van de bevoegde budgethouder. Soms is het zelfs niet mogelijk om volgens het officiële circuit te werken (bv. bij dringende uitgaven of bij webshops waar de bestelling ook onmiddellijk de betaling is). Lokale besturen kiezen dus te vaak zelf voor bureaucratische, weinig flexibele systemen om aankopen te doen waardoor het reële proces verschilt van het formele.

Lokale besturen kiezen dus te vaak zelf voor bureaucratische, weinig flexibele systemen om aankopen te doen.

Bij een aantal geauditeerde besturen die gebruik maakten van het budgethouderschap, bleek de invulling ervan in de praktijk onvoldoende uitgewerkt. De rapportering gekoppeld aan het budgethouderschap was in de geauditeerde besturen onvoldoende. Slechts één geauditeerd bestuur voorzag in een degelijke rapportering.

### Funcitiescheiding

Hoewel Audit Vlaanderen vaststelde dat de geauditeerde lokale besturen in grote lijnen wel één of andere vorm van functiescheiding hebben geïmplementeerd tussen de financiële dienst en de andere diensten, was deze zelden voldoende uitgewerkt. In de praktijk was er vaak een onderscheid tussen de taken van de verschillende medewerkers. Deze taakverdeling was echter niet doorvertaald naar de rechten en toegangen tot de gebruikte softwaretoepassingen. Vooral binnen de financiële diensten was dit het geval waardoor medewerkers bv. tegelijkertijd betalingen konden klaarzetten en rekeningnummers van leveranciers konden aanpassen.

/// Bij achttien van de twintig geauditeerde besturen heeft Audit Vlaanderen hierover een aanbeveling geformuleerd.

Dat lokale besturen nog optimalisatiemogelijkheden hebben op het vlak van toegangen en rechten tot IT-toepassingen, werd ook al aangehaald in het globale rapport van de thema-audit belastingen en retributies<sup>11</sup> en in het globale rapport van de detectie-audits bij OCMW's<sup>12</sup>. Een onvoldoende afscherming van rechten en toegangen binnen financiële toepassingen heeft als gevolg dat vele beheersmaatregelen om fraude of datavervuiling te voorkomen doorheen het proces kunnen worden teniet gedaan. Deze maatregelen kunnen namelijk tot op het laatste moment omzeild worden.

Een onvoldoende afscherming van rechten en toegangen binnen financiële toepassingen heeft als gevolg dat diverse goed bedoelde beheersmaatregelen doorheen het proces kunnen worden teniet gedaan.

Een adequate functiescheiding is niet eenvoudig en moet steeds worden afgewogen t.o.v. de capaciteit van de organisatie alsook de werkbaarheid en vlotte doorloop van het proces. Het is echter belangrijk dat een lokaal bestuur zich bewust is van het bestaan van knelpunten inzake functiescheiding. Indien men conflicterende bevoegdheden niet via functiescheiding kan oplossen, dienen alternatieve controles de ontstane risico's af

<sup>11</sup> <http://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-thema-audit-gemeentelijke-belastingen-en-retributies>

<sup>12</sup> <http://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-structurele-bevindingen-uit-de-eerste-detectie-audits-bij-ocmw-besturen>

te dekken (bv. steekproefcontroles op verrichtingen, nagaan van loggings van wijzigingen aan leveranciersgegevens, ...)¹³.

### **Juridische kennis**

De meerderheid van de lokale besturen beschikt, via hun medewerkers, over voldoende kennis om hun aankopen te doen in lijn met de wet op de overheidsopdrachten.

Bij complexe dossiers of het ontbreken van bepaalde kennis, doen lokale besturen beroep op de externe expertise van o.a. andere lokale besturen, de VVSG, adviesbureaus, lesgevers, het Agentschap Binnenlands Bestuur of maken ze gebruik van specifieke software gericht op het voeren van overheidsopdrachten.

De meeste lokale besturen beschikken over voldoende kennis om hun aankopen te doen in lijn met de wet op overheidsopdrachten.

/// Bij vier geauditeerde besturen werd een aanbeveling geformuleerd omtrent het versterken van de kennis inzake de wetgeving overheidsopdrachten.

### **Goede praktijk: budgethouderschap**

De bevoegdheid over een aantal budgetten werd binnen Stad Mortsel via het college en de gemeentesecretaris gedelegeerd aan andere medewerkers van de stad. Deze gedelegeerde bevoegdheden werden vastgelegd in formele delegatiebesluiten. Als voorbeeld van een goede opzet van budgethouderschap verwijst Audit Vlaanderen graag naar de uitwerking bij Mortsel zie <https://overheid.vlaanderen.be/formalisatie-van-het-operationele-aankoopproces-en-budgethouderschap>.

### **Goede praktijk: budgethouderschap**

De gemeente Kruishoutem delegeerde het budgethouderschap voor aangelegenheden van dagelijks bestuur aan de secretaris. De wijze waarop de budgetten worden besteed, wordt binnen de gemeente jaarlijks transparant gerapporteerd aan het politieke niveau. Dat deze rapporten niet per definitie complex hoeven te zijn, bewijst de rapportering van Kruishoutem aan de raad. Zie <https://overheid.vlaanderen.be/budgethouderschap-rapportering>.

¹³ Functiescheiding blijft een moeilijk punt bij lokale besturen. In de toekomst zal Audit Vlaanderen hier een praktische gids rond publiceren.

## 2.3 CONTRACT- EN LEVERANCIERSBEHEER



### REFERENTIEKADER

Om contracten en leveranciers goed te kunnen beheren, moet een lokaal bestuur over een overzicht van beide beschikken. Tevens is het belangrijk dat het lokaal bestuur de inhoud (prijs, voorwaarden ...) kent van de verschillende contracten. Dit overzicht is nodig om contracten tijdig te kunnen evalueren en te vernieuwen. Het opvolgen van de uitgaven aan leveranciers is eveneens een cruciaal instrument om na te gaan of de mededinging bij bepaalde aankopen wel voldoende speelt.

### VASTSTELLINGEN

#### Contractbeheer

De geauditeerde besturen hebben globaal gezien weinig aandacht voor het beheer van hun contracten.

Slechts 6 geauditeerde besturen hadden een overzicht van de lopende contracten of een eerste aanzet hiertoe. Hierdoor zijn een aantal belangrijke risico's bij de meeste lokale besturen onvoldoende afgedekt, zoals:

- Niet iedereen is op de hoogte van contractueel bedongen voorwaarden of andere info (bv. garantietermijnen);
- contracten die aflopen en niet tijdig vernieuwd worden met eventuele financiële en juridische gevolgen vandien (bv. klachten bij de Raad van State, extra kosten door onvoorziene verlenging van een contract, ...);
- suboptimale voorwaarden, die van kracht blijven.

Lokale besturen weten te weinig welke contracten ze hebben.

## **Leveranciersbeheer**

Ook voor het beheer van leveranciers hebben de besturen weinig aandacht. Ze hebben o.a. geen zicht op de gecumuleerde uitgaven aan leveranciers. Deze info zou echter kunnen worden gebruikt om na te gaan op welke manier toekomstige aankopen beter kunnen worden georganiseerd en of men, conform de wetgeving overheidsopdrachten, de mededinging voldoende laat spelen. Dit laatste is belangrijk als de organisatie wil streven naar het verkrijgen van optimale contractvoorwaarden en /of prijzen.

/// Negentien van de twintig geauditeerde besturen kregen een aanbeveling over hun leveranciersbeheer, omdat er geen actieve opvolging was van de jaarlijkse uitgaven aan specifieke leveranciers.

Telkens werd minstens één leverancier (vaak meerdere) geïdentificeerd waarvoor de concurrentie onvoldoende was geraadpleegd terwijl de drempel van “aanvaarde factuur” werd overschreden. Audit Vlaanderen stelde vast dat verschillende kleinere uitgaven aan bepaalde leveranciers voor gelijkaardige goederen of diensten op jaarbasis gecumuleerd vaak het bedrag van 8.500 euro excl. btw overschreden en dit gedurende opeenvolgende jaren. Beneden dit bedrag kan men werken volgens de procedure “aanvaarde factuur”, erboven dient het lokaal bestuur echter minimaal gebruik te maken van een onderhandelingsprocedure. Deze bevindingen kwamen voor het merendeel van de besturen als een verrassing omdat ze in de meeste gevallen geen zicht hadden op hun gecumuleerde uitgaven aan de diverse leveranciers.

Een concreet voorbeeld: de technische dienst gaat stevast naar één handelaar om verf. Voor verschillende renovatie- of herstellingswerken wordt er doorheen het jaar regelmatig verf aangekocht bij deze handelaar. In januari voor 2.000 euro, in februari voor 6.000 euro, in april voor 4.000 euro, enz. Uiteindelijk resulteert dit op jaarbasis in een totale aankoopssom van 30.000 euro. Gezien dit bedrag hoger is dan 8.500 euro excl. btw moet het lokaal bestuur eigenlijk een formelere overheidsopdracht dan die volgens aanvaarde factuur voeren om zo tot optimale prijzen en afnamevoorwaarden te komen.

Naast het respecteren van de drempelbedragen is het ook van belang om de kwaliteit van de dienstverlening en van de geleverde goederen regelmatig op te volgen. Bij geen enkel geauditeerd bestuur binnen deze thema-audit was er een systematische aanpak om leveranciers te evalueren.

/// In alle twintig besturen formuleerde Audit Vlaanderen een aanbeveling over ofwel contractbeheer (twee besturen) ofwel leveranciersbeheer (zes besturen) ofwel beide (twaalf besturen).

## **Vaste dossiers**

Zoals eerder aangegeven (cfr. inleiding) werden een aantal vaste aankoopcategoriën (vaste dossiers) bij elk van de twintig geauditeerde besturen onderzocht. Het betrof hierbij goederen of diensten die een zekere materialiteit vertegenwoordigden en door gelijk welk lokaal bestuur moeten worden aangekocht. Hierbij kwamen twee dossiers stelselmatig als knelpunt naar voor:

- **Verzekeringen:** slechts vijf van de twintig geauditeerde besturen hadden hier recent een overheidsopdracht voor uitgevoerd. De meeste van deze besturen hebben hier telkens een besparing mee kunnen bewerkstelligen. Voor de duidelijkheid: de kwaliteit van de verzekeringsportefeuilles werd niet onderzocht in deze thema-audit. Verzekeringen zijn voor lokale besturen stevast een grote uitgave, die de drempelbedragen van overheidsopdrachten vaak ruimschoots overschrijden. Bij vijftien besturen speelde de mededinging dus niet of nauwelijks op vlak van verzekeringen. Als dit

doorgetrokken wordt naar alle gemeenten en OCMW's in Vlaanderen, zou dit betekenen dat zij voor 50 à 100 miljoen euro op jaarbasis uitgeven aan verzekeringen waarvoor er geen echte mededinging is. Een beperkte efficiëntiewinst op dit domein zou leiden tot een besparing die al snel in de miljoenen oploopt. Dat veel lokale besturen de mededinging op dit vlak onvoldoende laten spelen, komt deels omdat men afgeschrikt wordt door de complexiteit van de materie. Het Agentschap Binnenlands Bestuur stelt hiervoor wel een modelbestek ter beschikking<sup>14</sup>, maar dit bleek niet goed gekend te zijn bij de geauditeerde organisaties.

- **Voeding (specifiek voor OCMW's):** voor deze productcategorie werd de mededinging in verschillende geauditeerde OCMW's niet geraadpleegd hoewel dit om zeer grote, jaarlijks terugkerende uitgaven gaat.

Op basis van de uitgevoerde testen op drempelbedragen constateerde Audit Vlaanderen bij vijf van de twintig geauditeerde besturen zelfs ernstige schendingen van de wetgeving overheidsopdrachten. In deze gevallen werden de inbreuken gerapporteerd aan het Agentschap Binnenlands Bestuur omdat de jaarlijkse uitgaven aan minstens één specifieke leverancier te hoog waren. Het gaat hierbij om aankopen bij één leverancier van meer dan honderdduizend euro tot zelfs meer dan 1 miljoen euro op jaarbasis die onvoldoende onderworpen waren aan mededinging.

### Goede praktijk: contractbeheer

OCMW Kinrooi maakt van de jaarlijkse budgetopmaak gebruik om systematisch haar bestaande contracten in kaart te brengen en te evalueren. Zie <https://overheid.vlaanderen.be/evaluatie-van-het-bestedingsniveau-van-leveranciers-bij-de-jaarlijkse-budgetopmaak>.

### Goede praktijk: contractbeheer

Het opstellen en systematisch actualiseren van een overzicht van alle lopende contracten is wenselijk. Hoe men als organisatie zo'n overzicht wenst vorm te geven, kan men zelf bepalen. De praktijken bij Mortsel en Pepingen kunnen als mogelijke inspiratiebronnen dienen. Zie <https://overheid.vlaanderen.be/contractbeheer-aan-de-hand-van-een-overzichtslijst>.

### Goede praktijk: leveranciersbeheer

Bij de organisatie-audit in OCMW Waregem stelde Audit Vlaanderen een goede praktijk vast inzake het evalueren en beheren van leveranciers. Zie <https://overheid.vlaanderen.be/evaluatie-van-leveranciers>.

<sup>14</sup> Concreet gaat het om een modelbestek voor het inhuren van expertise inzake verzekeringen <http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/overheidsopdrachten/voorbeeldteksten/opmaak-bestek>



# 3

## **BEHEERSING VAN DE FASEN VAN HET AANKOOPPROCES**

## 3.1 IDENTIFICATIE EN VALIDATIE VAN DE BEHOEFTE



### REFERENTIEKADER

Elke aankoop zou het gevolg moeten zijn van een behoefte die op voorhand wordt geïdentificeerd en gevalideerd. Om de continuïteit van de werking niet in het gedrang te brengen, gebeurt dit best zo vroeg mogelijk en wordt de behoefte steeds afgetoetst aan de doelstellingen van de organisatie. Dit om onnodige of ongewenste aankopen te vermijden.

### VASTSTELLINGEN

De diverse manieren om behoeftes te identificeren waren bij de geauditeerde besturen over het algemeen duidelijk voor alle betrokkenen. Bij de verschillende lokale besturen worden de kleinere behoeftes vaak op de werkvloer door de medewerkers zelf gedetecteerd terwijl grotere aankoopbehoeftes tijdens de jaarlijkse budgetopmaak door de verschillende diensten worden aangereikt. Ook in het meerjarenplan wordt in sommige gevallen al rekening gehouden met een aantal grote uitgaven op het vlak van leveringen of diensten. Bij de meeste lokale besturen werden op het vlak van het identificeren van behoeftes weinig problemen vastgesteld.

De validatie van een aankoopbehoefte lag soms moeilijker, wat meestal te maken had met het feit dat de rollen en verantwoordelijkheden hieromtrent onduidelijk waren. Idealiter oordeelt iemand of de behoeftes, die worden gesignaleerd door medewerkers, nuttig en noodzakelijk zijn voor de werking van de organisatie.

/// Slechts bij één geauditeerd bestuur werd een aanbeveling geformuleerd met betrekking tot dit luik.

Twee bijkomende opmerkingen kunnen nog geformuleerd worden:

- het voorraadbeheer fungeerde zelden als startpunt voor het aankoopproces;
- hoewel heel wat lokale besturen belang hechten aan duurzaamheid, werd hier bij aankopen zelden structureel mee rekening gehouden.

## 3.2 KEUZE VAN DE INVULLINGSWIJZE



### REFERENTIEKADER

Lokale besturen hebben verschillende mogelijkheden om invulling te geven aan hun aankoopbehoeften. Ze kunnen zelf aankopen of samen met andere besturen of gebruik maken van eigen raamcontract(en) of van raamcontracten die opgestart zijn door externe partijen (zoals andere overheden, intercommunales, OCMW-verenigingen, ...).

Idealiter worden deze mogelijkheden tegen elkaar afgewogen om tot de optimale procedure te komen. Als een lokaal bestuur beslist zelf een procedure uit te voeren, respecteert ze hierbij de wettelijke voorwaarden (bv. drempelbedragen) en eventuele interne richtlijnen.

### VASTSTELLINGEN

De afweging om, ofwel zelf een aankoop te doen, ofwel gebruik te maken van een bestaande raamovereenkomst of samenaankoop is dikwijls niet systematisch ingebouwd in het aankoopproces van de geauditeerde besturen maar verliep voornamelijk ad hoc.

/// Bij zeven geauditeerde besturen werd een aanbeveling gedaan om de nodige aandacht te hebben voor een goede afweging tussen het zelf uitvoeren van een overheidsopdracht en andere mogelijkheden (bv. samenaankopen, extern raamcontract, ...).

Werken met externe raamcontracten of via samenaankopen, kan een aantal voordelen bieden zoals:

- het bedingen van betere prijzen en voorwaarden<sup>15</sup>, door gebruik te maken van schaalvoordelen;

<sup>15</sup> Dit zal evenwel niet steeds het geval zijn. In sommige gevallen zal een lokaal bestuur betere prijzen en voorwaarden kunnen bedingen door zelf een opdracht uit te voeren. De afweging dient echter gemaakt te worden tussen beide mogelijkheden. Het is van belang dat een lokaal bestuur goed zicht heeft op de bedongen voorwaarden binnen een raamovereenkomst om de afweging op een degelijke manier te kunnen maken.

- een daling van de interne administratieve werklust doordat de overheidsopdracht met bijhorende documenten wordt gevoerd door een andere instantie;
- gebruik kunnen maken van kennis van andere besturen / overheidsniveaus op bepaalde vlakken waar de organisatie zelf minder sterk staat.

Hoewel de andere besturen deze afweging frequenter maakten, was deze zelden ingebed binnen een uitgewerkt aankoopbeleid. Een dergelijk beleid kan bijvoorbeeld aangeven welke verschillende productcategorieën men onderscheidt en hoe deze idealiter kunnen worden aangekocht. Ook duurzaamheid zou hierin kunnen worden opgenomen zodat medewerkers hier systematisch aandacht voor hebben.

Ondanks de gestegen belangstelling voor samenaankopen en raamovereenkomsten, blijkt het voor de lokale besturen moeilijk om een goed overzicht te krijgen van alle bestaande mogelijkheden waar zij op kunnen intekenen. Dit maakt een gestructureerde zoektocht niet makkelijk. Verschillende spelers zoals andere lokale besturen, de Vlaamse overheid, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, OCMW-verenigingen, ... zijn actief op dit terrein, maar de informatie rond hun raamovereenkomsten is versnipperd. De Vlaamse overheid heeft ondertussen de contracten die zij aanbiedt wel samengebracht op één website<sup>16</sup>. De geauditeerde besturen waren vaak afhankelijk van de specifieke kennis van enkele medewerkers inzake bestaande raamcontracten. Dit kan ertoe leiden dat ze op bepaalde vlakken opportuniteiten missen.

Een gelijkaardige opmerking werd reeds gemaakt door de Inspectie van Financiën aan het adres van de federale en Vlaamse overheid in hun activiteitenverslag van 2015. De Inspectie richt in deze ook een aanbeveling aan de Vlaamse overheid om structuur en overzicht te brengen in de wirwar van aanbiedingen en mogelijkheden.

Bijkomende aandachtspunten binnen dit luik zijn:

- indien een lokaal bestuur inschrijft op een raamovereenkomst, geïnitieerd door een externe partij, is het noodzakelijk dat men als organisatie voldoende zicht krijgt op de bedongen voorwaarden binnen dat contract. Dit was niet steeds het geval doordat deze info niet werd aangereikt door de externe partij of doordat het lokaal bestuur er nooit om vroeg;
- hoewel de meest gebruikte procedure bij lokale besturen de “onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking” is, wordt er zelden effectief onderhandeld. Voor medewerkers is het nl. onduidelijk wat de juridische grenzen zijn op dit vlak en hoe ze dit precies moeten aanpakken. Tevens wil men niet de indruk wekken dat leveranciers niet onmiddellijk hun beste aanbod moeten doen. Nochtans geven de weinige voorbeelden binnen lokale besturen wel aan dat dit significante voordelen kan opleveren. Bijkomende vorming over onderhandelen in een aankoopssituatie kan aangewezen zijn.

### **Goede praktijk: invullingswijze**

Dat het bundelen van de krachten binnen een bestuur voordelen heeft, wordt aangetoond bij gemeente en OCMW Bierbeek. Zij hebben hun aankoopbeleid geharmoniseerd. Zie <https://overheid.vlaanderen.be/uitwerken-van-een-gezamenlijk-aankoopbeleid-voor-gemeente-en-ocmw-bestuur>.

<sup>16</sup><http://www.vlaanderen.be/nl/gemeenten-en-provincies/organisatie-en-werking-van-gemeenten-en-provincies/raamcontracten-van-de-vlaamse-overheid-voor-lokale-besturen>

## 3.3 VERLOOP VAN DE AANKOOP



### REFERENTIEKADER

De procedures voor aankopen binnen een overheidscontext worden bepaald door de wetgeving overheidsopdrachten. Een lokaal bestuur dient er dus op te letten dat het de principes van deze wetgeving (het respecteren van de mededinging, de gelijke behandeling van leveranciers en transparant werken) respecteert. Om dit te bewerkstelligen is het o.a. nodig aankopen te onderbouwen met de nodige documentatie.

Doorheen het aankoopproces is het belangrijk dat de organisatie haar budgettaire mogelijkheden blijft bewaken. Het visum van de financieel beheerder is hierbij één van de belangrijkste beheersmaatregelen waarbij eveneens de wettelijkheid en regelmatigheid van een uitgave wordt nagegaan.

### VASTSTELLINGEN

#### **Respecteren van de principes uit de wetgeving**

De aankopen die lokale besturen doen, vallen uiteen in twee grote categorieën. Aankopen onder de 8.500 euro excl. btw (procedure "aanvaarde factuur"<sup>17</sup>) en die erboven.

Voor aankopen boven dit bedrag scoorden de geauditeerde besturen over het algemeen goed. De opdracht werd duidelijk omschreven (al dan niet met externe hulp), de principes achter de wetgeving overheidsopdrachten werden gerespecteerd en de dossiers werden op een degelijke manier samengesteld. Het feit dat lokale besturen zelden een actief leveranciersbeheer voeren, werpt echter een schaduw op dit positief nieuws (zie luik "Contract- en leveranciersbeheer"). Het testwerk wees namelijk uit dat bij quasi alle geauditeerde besturen de gecumuleerde uitgaven op jaarbasis aan een aantal leveranciers voor gelijkaardige goederen of diensten het drempelbedrag van 8.500 euro excl. btw overschreden zonder dat

<sup>17</sup> De procedure genaamd 'aanvaarde factuur' is de minst formele overheidsopdracht en kan toegepast worden bij aankopen tot € 8.500 excl. btw. Enkel de factuur geldt hier als bewijs van de aankoop.

de mededinging voldoende kon spelen. Hierdoor werden de principes van de wetgeving niet gerespecteerd.

Het beeld m.b.t. aankopen onder de 8.500 euro excl. btw is problematischer. De algemene principes van de wetgeving gelden ook bij de procedure “aanvaarde factuur” wat tevens wil zeggen dat ook deze aankopen gemotiveerd moeten worden. De lokale besturen moeten m.a.w. ook voor kleine aankopen kunnen aantonen dat deze principes werden gerespecteerd (ook binnen de nieuwe wetgeving blijft dit belangrijk, cfr. inleiding).

Door dit gebrek aan transparantie kon onvoldoende aangetoond worden dat de mededinging effectief heeft kunnen spelen en dat de leveranciers bij kleinere aankopen konden rekenen op een gelijke behandeling.

Onder de 8.500 euro excl. btw werden er verschillende richtlijnen gehanteerd bij de geauditeerde besturen met intern afgesproken drempelbedragen (bv. vanaf wanneer men de aankoopverantwoordelijke moet betrekken bij het proces, een bestelbon moet gebruiken, de concurrentie moet raadplegen, ...) die variëren van nul tot 8.500 euro excl. btw. De lokale besturen waken niet consistent over de toepassing van deze intern bepaalde drempelbedragen. In de praktijk is het bij de meeste besturen tevens niet duidelijk op welke manier (bv. via bepaalde documenten, toevoeging

van een motivering, ...) deze aankopen onderbouwd moeten worden. Door dit gebrek aan transparantie kon onvoldoende aangetoond worden dat de mededinging effectief heeft kunnen spelen en dat de leveranciers bij kleinere aankopen konden rekenen op een gelijke behandeling.

/// Bij veertien van de geauditeerde besturen werd een aanbeveling gemaakt over het verduidelijken van de rollen en verantwoordelijkheden bij deze kleine aankopen (wie mag wat en hoe moet dit gedocumenteerd worden). In een aantal gevallen werd ook expliciet aanbevolen dat de spelregels voor het garanderen van de mededinging moesten worden scherpgesteld.

### **Budgetbewaking**

Het gebruik van een bestelbon met daaraan gekoppeld een budgetcontrole en het visum<sup>18</sup> zijn de vaakst gebruikte instrumenten om het budget te bewaken. Het gebruik van een bestelbon was bij de meeste geauditeerde besturen reeds gedigitaliseerd en vrij goed ingeburgerd. De toepassing van het visum kent echter een wisselend succes. Een lokaal bestuur kiest er veelal voor het visum voor een uitgave verplicht te maken vanaf een bepaald bedrag. Binnen de aankoopprocedure is het visum dus een veel gebruikt instrument. Doorheen de dossiertesten kwam bij elf geauditeerde besturen echter naar voor dat het visum niet altijd consistent werd toegepast.

/// In drie gevallen achtte Audit Vlaanderen de situatie ernstig genoeg om hier expliciet een aanbeveling rond te formuleren.

<sup>18</sup> Zie gemeentedecreet art. 160 § 2: De voorgenomen financiële verbintenissen die resulteren in een uitgaande nettokasstroom, zijn onderworpen aan een voorafgaand visum, voordat enige verbintenis kan worden aangegaan. De financieel beheerder onderzoekt de wettigheid en regelmatigheid van deze voorgenomen verbintenissen in het kader van zijn opdracht bedoeld in artikel 94, eerste lid, 1°. Hij verleent zijn visum, indien uit dit onderzoek de wettigheid en regelmatigheid van de voorgenomen verbintenis blijkt.

Hoewel de toepassing van het visum meestal vastgelegd is in verschillende documenten en het visum bekend is bij quasi alle medewerkers, hadden de meeste geauditeerde besturen voor een aantal dossiers moeilijkheden om een visum terug te vinden en voor te leggen.

### **Goede praktijk: opstellen bestek**

Een goede wisselwerking tussen de bestellende diensten met hun specifieke wensen en noden en de betrokken experts is onontbeerlijk om de opdracht in goede banen te leiden. Dit kan op diverse manieren verlopen. Tijdens onze werkzaamheden stelde Audit Vlaanderen een gelijkaardige manier van aanpak vast bij:

- Gemeente Merelbeke: zie <https://overheid.vlaanderen.be/aanvraagformulier-voor-het-opmaken-van-bestekken>;
- Gemeente Beerse: zie <https://overheid.vlaanderen.be/stappenplan-met-aanvraagformulier-voor-overheidsopdrachten>.

### **Goede praktijk: visum**

De visumtoets kan in de dagelijkse werking systematisch worden ingebouwd. Indien het niet mogelijk is met een elektronisch systeem te werken, kan een standaardfiche soelaas bieden. Door ook effectief alle uit te voeren controle-activiteiten hierin op te nemen, kan dit een waardevol instrument zijn. Dit bewijzen de praktijken bij:

- Stad Mortsel: zie <https://overheid.vlaanderen.be/visumtoets-bij-kleine-aankopen>;
- Gemeente Merelbeke: zie <https://overheid.vlaanderen.be/handleiding-voor-de-visumtoets-en-rapportering-over-het-visum>.



## 3.4 PLAATSING VAN DE BESTELLING



### ■ REFERENTIEKADER

Na het doorlopen van de aankoopprocedure, moet de uiteindelijke bestelling worden geplaatst. Dit verloopt anders naargelang het kleine aankopen, formele overheidsopdrachten of afnames van raamcontracten betreft. Om onnodige of ongewenste aankopen te vermijden, is het belangrijk dat het lokaal bestuur hier duidelijke afspraken over maakt.

### ■ VASTSTELLINGEN

Hoewel het gebruik van bestelbonnen voor aankopen bij de geauditeerde besturen goed was ingeburgerd, wezen de dossiertesten bij negentien van de geauditeerden uit dat bestelbonnen voor kleinere aankopen soms niet ofwel achteraf (dus na de eigenlijke aankoop of retro-actief) werden opgemaakt. Dit impliceert dat het bestuur financiële verbintenissen aangaat zonder dat de bevoegde budgethouder hiervoor zijn toestemming heeft gegeven. Dit 'de facto budgethouderschap' werd echter in de meeste besturen niet geformaliseerd. Dit houdt een aantal risico's in:

- het bestuur heeft onvoldoende zekerheid dat de behoefte vooraf werd gevalideerd en de aankoop dus nuttig of noodzakelijk was;
- het bestuur heeft geen zekerheid of er voldoende budget voorhanden was;
- bij retro-actieve bestelbons wordt het bestuur met de situatie geconfronteerd dat een procedure moet worden doorlopen (en dus medewerkers hiermee worden belast) om de goedkeuring te krijgen voor een reeds voldongen feit;
- de betreffende budgethouder (in de praktijk vaak het college, de raad of de deputatie) heeft enkel de illusie van controle bij het goedkeuren van een bestellijst, gezien de aankoop reeds is gebeurd.

Bij kleine aankopen is er vaak een spanningsveld tussen snel kunnen beschikken over de nodige goederen of het doorlopen van de bestelbonprocedure (vb. voor verbruiksmaterialen voor de technische dienst). De lokale besturen kiezen meestal zelf voor zware administratieve procedures, om deze dan later niet te respecteren, terwijl er voldoende mogelijkheden zijn om snel te kunnen werken (cfr. supra).

/// Tien van de gauditeerde besturen kregen een aanbeveling binnen dit luik. Deze waren vaak gericht op de gebruikte werkwijzes bij kleinere aankopen, de gebrekkige toepassing van interne afspraken en het niet of te laat opmaken van bestelbons.

## 3.5 ONTVANGST VAN DE GOEDEREN EN DIENSTEN



### REFERENTIEKADER

Als de bestelde goederen of diensten eenmaal geleverd worden, is het belangrijk dat het lokaal bestuur nagaat of de levering overeenkomt met hetgeen besteld werd. Daarnaast is het noodzakelijk dat een lokaal bestuur controleert of de goederen wel in goede staat geleverd werden. Indien het diensten betreft, moet de organisatie oordelen of het gewenste resultaat werd bereikt. Het document bij uitstek om dit te doen is respectievelijk de leverbon of prestatiestaat.

### VASTSTELLINGEN

Bij zestien geauditeerde besturen werd vastgesteld dat er nog heel wat progressie mogelijk was om de ontvangst van goederen en diensten te organiseren. Gezien een algemeen kader voor het ontvangen van leveringen of diensten en welke controles daarbij dienen te gebeuren vaak ontbreekt, lopen lokale besturen het risico dat bestellingen en leveringen van goederen en diensten niet (volledig) overeenkomen en er finaal een verkeerde betaling plaatsvindt.

/// Bij zestien van de twintig geauditeerde besturen werd derhalve door Audit Vlaanderen een aanbeveling geformuleerd omtrent de ontvangst van goederen en diensten.

Dossierstesten binnen de meeste geauditeerde besturen wezen uit dat leverbonnen niet consequent bijgehouden worden in de organisatie terwijl deze eigenlijk voor een periode van 10 jaar moeten bewaard worden<sup>19</sup>. Deze leverbon of prestatiestaat maakt een belangrijk onderdeel uit van de zogenaamde '3-way-match'. Dit is een vergelijking tussen de bestelbon, de leverbon (of prestatiestaat) en de factuur, om eventuele verkeerde prijzen of hoeveelheden te detecteren. Deze match kan gelden als een soort

<sup>19</sup> Een leverbon wordt beschouwd als een bewijsstuk binnen de boekhouding. Voor dergelijke stukken is het wettelijk verplicht deze 10 jaar bij te houden. Dit staat opgenomen in art. 9 van het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, provincies en OCMW's (25/06/2010).

controlespoor. Het niet bijhouden van leverbonnen kan er tevens toe leiden dat het lokaal bestuur minder sterk in zijn schoenen staat bij eventuele betwistingen en juridische geschillen.

## 3.6 FACTUURVERWERKING EN -BETALING



### REFERENTIEKADER

Nadat de bestelde goederen of diensten zijn geleverd, volgt de factuur. In dit laatste luik van het aankoopproces is het enerzijds belangrijk dat het lokaal bestuur nagaat of de bedragen en hoeveelheden, die zijn opgenomen op de factuur, correct zijn. Anderzijds dient ze erop te letten dat ze facturen betaalt binnen de termijn die wettelijk van toepassing is.

### VASTSTELLINGEN

Lokale besturen hebben wederom verschillende manieren om dit luik in te vullen, maar slagen er vaak te weinig in om de hieraan verbonden risico's voldoende af te dekken. Het gaat om risico's zoals:

- de betaling van een factuur voor niet-geleverde, onvolledige of foute leveringen van goederen of diensten (eventueel zelfs frauduleuze facturen);
- de betaling van aangerekende kosten die hoger zijn dan overeengekomen;
- de laattijdige betaling van facturen met verwijl- of nalatigheidsintresten tot gevolg.

Hierrond werden aanbevelingen geformuleerd voor zeventien geauditeerde besturen met betrekking tot rollen en verantwoordelijkheden (één bestuur), controle op correctheid van facturen (vier besturen) en tijdige betaling van facturen (vier besturen). Acht besturen kregen een aanbeveling die zowel over de controle van de correctheid van facturen als over de tijdige betaling ging.

### Correctheid van de factuur

De geauditeerde besturen voeren verschillende controles uit doorheen het proces, die hen redelijke zekerheid zouden moeten bieden over de correctheid van de facturen, opgenomen in de betaallijst. Deze controles worden echter ondermijnd door tekortkomingen in andere fases van het proces, bv. gebrekkige functiescheiding, te ruime IT-toegangsrechten of het ontbreken van bestelbon of leverbon (cfr. supra). De

lokale besturen houden vaak te weinig rekening met de onderlinge samenhang of zelfs afhankelijkheid van de controles die ze uitvoeren waardoor men vaak slechts een illusie van controle heeft.

Vaak vergeleken de administraties de factuur enkel met de bestelbon en niet met de leverbon. Ook de prijzen werden niet stelselmatig vergeleken met het onderliggend contract of de bestelbon. Audit Vlaanderen stelde vast dat soms facturen goedgekeurd werden waarvoor geen ondersteunende documentatie (bestelbon, contract, leverbon etc.) aanwezig was. Het consistent toepassen van de vereiste en intern afgesproken controles gebeurde dus niet altijd bij de geauditeerde besturen.

### **Tijdigheid van betalingen**

De overheid in het algemeen heeft geen goede reputatie inzake tijdigheid van betalingen. Ze heeft echter een voorbeeldfunctie te vervullen en bijgevolg dient men tijdige betalingen na te streven. Wanneer een publieke instantie facturen niet tijdig betaalt, heeft ze de wettelijke verplichting verwijlinteressen te betalen. Slechts een handvol van de geauditeerde besturen bleek hiervan op de hoogte te zijn. Geen enkel geauditeerd bestuur paste deze wetgeving daadwerkelijk toe. Dat facturen laattijdig betaald werden, kwam echter regelmatig voor in de uitgevoerde dossiertesten.

// Dit resulteerde in aanbevelingen bij twaalf van de twintig geauditeerde besturen.

Slechts acht van de geauditeerde besturen volgden de tijdige betaling van hun facturen actief op, hoewel bij quasi alle besturen de middelen hiervoor wel beschikbaar waren (vb. mogelijkheid om vervaldatum op te nemen in het boekhoudpakket). Een vaak terugkerende bemerking was dat besturen de vervaldatum zoals aangegeven op de factuur niet correct overnamen in hun softwaretoepassing. In sommige gevallen liep het percentage te laat betaalde facturen binnen een willekeurige steekproef op tot 60%.

Tevens bestaan er heel wat onduidelijkheden omtrent de geldende regelgeving inzake tijdige betaling van facturen. Audit Vlaanderen richt zich hierbij specifiek op de procedure 'aanvaarde factuur' gezien hier geen bestek voor opgemaakt wordt, waarin de betaaltermijn wordt bepaald. Gezien er over deze termijn geen overeenkomst is, moet de organisatie de voorwaarden van de leverancier volgen. Een lokaal bestuur heeft mogelijkheden om zich in te dekken tegen (te korte) termijnen opgelegd door de leveranciers voor aankopen die vallen onder deze procedure. Hiervoor dient men expliciet bij het plaatsen van de bestelling (in de praktijk meestal via de bestelbon) de gehanteerde betaaltermijn te vermelden. Zo kan een organisatie bijvoorbeeld een termijn opleggen die in overeenstemming is met de bepalingen opgenomen in K.B. uitvoering 14 januari 2013 (of zelf een termijn naar voor schuiven). Hierdoor kan de organisatie beroep doen op een verificatietermijn van 30 dagen verlengd met een betaaltermijn van 30 dagen. Doet de organisatie dit niet, dan is ze gebonden door de voorwaarden opgelegd door de leverancier. Alle aankopen waarvoor een bestek wordt opgemaakt en waarbij in het bestek wordt verwezen naar dit K.B. voor wat betreft de betalingsvoorwaarden, vallen sowieso onder deze betalingsregels. Het probleem situeert zich eerder bij kleine aankopen dan bij grote aankopen.

# 4

## **AANBEVELINGEN**

Gebaseerd op de overkoepelende vaststellingen formuleert Audit Vlaanderen een aantal aanbevelingen.

Een eerste deel van deze aanbevelingen is gericht aan de Vlaamse overheid, de koepelverenigingen van lokale besturen (VVSG, ECG, Vlofin, V-ICT-OR...) en de bestuursscholen. Bij veel van deze aanbevelingen neemt Audit Vlaanderen geen standpunt in over wie precies welke actie dient te nemen. Vaak kan het zelfs zinvol zijn dat de verschillende actoren samen actie ondernemen (bijvoorbeeld waar zaken bij een ander niveau dienen aangekaart te worden). Afstemming van de verschillende acties is hierbij natuurlijk wel noodzakelijk. Een tweede deel van de aanbevelingen is specifiek gericht aan de softwareleveranciers.

Ondanks het feit dat deze aanbevelingen gericht zijn aan de Vlaamse overheid, de koepelverenigingen, de bestuursscholen en de softwareleveranciers, is het belangrijk om te benadrukken dat ook de lokale besturen heel wat verantwoordelijkheid dragen inzake de structurele vaststellingen en de daaraan verbonden aanbevelingen. Ook zij kunnen initiatieven nemen op dit vlak om de gesignaleerde knelpunten te ondervangen. Meer zelfs, verschillende lokale besturen zijn er in geslaagd zelf deze knelpunten op te lossen.

## 4.1 AAN DE VLAAMSE OVERHEID EN KOPELVERENIGINGEN

---

### Structurele vaststellingen

De laatste jaren worden door verschillende spelers steeds meer initiatieven genomen om samenaankopen of raamovereenkomsten op te starten waar ook lokale besturen op kunnen intekenen. Het is voor lokale besturen echter moeilijk om door het bos de bomen te zien en een overzicht te houden op alles wat beweegt op dit vlak.

A1

Dit houdt een risico in dat besturen een administratieve kost hebben om bepaalde informatie te zoeken enerzijds, of bepaalde betere voorwaarden mislopen anderzijds.

### Aanbeveling

De Vlaamse overheid en koepelorganisaties overwegen om een gestructureerd en toegankelijk overzicht uit te werken van alle raamovereenkomsten en samenaankoopinitiatieven waaraan lokale besturen kunnen deelnemen.



### Structurele vaststellingen

Hoewel de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking de meest gebruikte procedure is, onderhandelen lokale besturen zelden tot nooit. Dit omwille van te weinig juridische (tot waar kan ik gaan met onderhandelen?) en technische (hoe onderhandel ik?) kennis op dit terrein. De bestaande opleidingen rond aankopen binnen de overheidscontext focussen zich vaak op een louter juridische invalshoek. Dit alles houdt het risico in dat lokale besturen aan minder goede voorwaarden aankopen.

### Aanbeveling

A2

De Vlaamse overheid, koepelverenigingen en bestuursscholen bieden de nodige opleidingen voor lokale besturen inzake aankooptechnische vaardigheden in het algemeen en onderhandelings technieken in het bijzonder aan. Hierbij dient de focus naast het juridische ook gelegd te worden op zaken zoals:

- Wat kan en mag binnen de wetgeving overheidsopdrachten op het vlak van onderhandelen?
- Wat zijn adequate technieken om tot de meest optimale prijs te komen?
- Hoe tekent men een organisatiebreed aankoopbeleid uit?
- ...

### Structurele vaststellingen

Voeding en verzekeringen zijn twee dossiers bij uitstek waar de mededinging bij veel lokale besturen nog onvoldoende speelt.

Het versterken van de mededinging op deze markten kan leiden tot betere voorwaarden en/of besparingen.

### Aanbeveling

A3

De Vlaamse overheid en de koepelverenigingen ondersteunen lokale besturen om op een adequate manier verzekerings- en voedingsdossiers te gunnen. Bestaande initiatieven kunnen worden geëvalueerd en bijgestuurd om zodoende de mededinging beter te laten. Hiernaast kan men ook ondersteunende documentatie ter beschikking stellen, zoals:

- Voorbeeldbestekken voor deze dossiers
- Richtlijnen wat aanvaardbare kostprijzen zijn voor dergelijke dienstverlening
- ...

## 4.2 AAN DE SOFTWARELEVERANCIERS

### Structurele vaststellingen

De standaardtoegangen en –rechten die worden toegekend binnen software zijn veel te breed waardoor medewerkers meer mogelijkheden hebben dan strikt nodig. Lokale besturen ondervinden daarnaast vaak moeilijkheden om zelf rechten en toegangen binnen de software te gaan instellen of aanpassen of doen dit niet.

Dit alles houdt het risico in dat er fraude wordt gepleegd binnen de organisatie.

### Aanbeveling

A4

De bestaande financiële software wordt zodanig ontwikkeld of aangepast dat lokale besturen rechten en toegangen eenvoudig kunnen opvragen en desgewenst aanpassen of actualiseren. In dialoog met het lokaal bestuur wordt bekeken welke oplossingen op dit vlak kunnen worden geboden voor een vlot verloop van het aankoopproces. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan:

- het vermijden dat eenzelfde medewerker het volledige proces ongecontroleerd kan doorlopen
- het vermijden dat eenzelfde medewerker zowel leveranciersgegevens kan aanmaken / bewerken en betalingen (bv. up te loaden betaallijsten) kan klaarzetten / uitvoeren
- ...

### Structurele vaststellingen

De lokale besturen gebruiken de rapporteringsmogelijkheden die beschikbaar zijn binnen software vaak te weinig of zijn er niet van op de hoogte. Deze mogelijkheden zijn echter vaak beperkt. Zo ondervinden lokale besturen moeilijkheden om vlot rapporten i.v.m. uitgaven aan leveranciers en de tijdige betaling van facturen uit het systeem te halen.

A5

### Aanbeveling

De softwareleveranciers bouwen de nodige rapporteringsmogelijkheden i.v.m. o.a. leveranciersbeheer en de tijdige betaling van facturen in softwareprogramma's verder uit. De lokale besturen worden tevens gesensibiliseerd voor bestaande rapporteringsmogelijkheden en opgeleid om deze te gebruiken.

## BIJLAGE 1: DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Gemeente	OCMW	Provincie
Beerse	Aarschot	Limburg
Bierbeek	Blankenberge	
De Panne	Dendermonde	
Gooik	Heuvelland	
Kruishoutem	Kinrooi	
Lennik	Mechelen	
Merelbeke	Veurne	
Mortsel		
Overijse		
Pepingen		
Poperinge		
Zwevegem		

# COLOFON

## VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Eddy Guilliams  
Administrateur-generaal  
Audit Vlaanderen

## CONTACT

Audit Vlaanderen  
Boudewijnlaan 30, bus 24  
1000 Brussel  
T 02 553 45 55

Meer info over Audit Vlaanderen kunt u terugvinden op [www.auditvlaanderen.be](http://www.auditvlaanderen.be).

## DEPOTNUMMER

D/2017/3241/61