

# De digitalisering van overheidsopdrachten bij de Waalse Overheidsdienst

De Waalse Overheidsdienst werkt aan een systeem van IT-applicaties om tegen eind 2014 de procedures voor overheidsopdrachten te digitaliseren. De Waalse regering wil alle procedures voor alle soorten opdrachten in de klassieke en de speciale sectoren digitaliseren, ongeacht de gunningswijze. Alle departementen van de Waalse Overheidsdienst en alle Waalse instellingen van openbaar nut zouden de IT-applicatie moeten gebruiken, net als zoveel mogelijk privéondernemingen.

Het Rekenhof is nagegaan in hoeverre dat opzet verwezenlijkt is en daartoe heeft het een stand van zaken opgemaakt van de bestaande IT-applicaties, de onderlinge koppelingen tussen die applicaties en de mate waarin ze geïmplementeerd zijn en gebruikt worden door de publieke en private betrokkenen. Het is ook nagegaan in welke mate de applicaties beantwoorden aan de wettelijke verplichtingen die gelden bij het gebruik van elektronische middelen voor overheidsopdrachten. Tot slot heeft het Rekenhof de effectiviteit geverifieerd van de internecontrolemaatregelen die vereist zijn om de overheidsopdrachtenregelgeving na te leven in het raam van dit gedigitaliseerde beheer.

## **Mate waarin de digitaliseringsdoelstelling is verwezenlijkt**

Om de doelstelling te verwezenlijken opteerde de Waalse Overheidsdienst niet voor de ontwikkeling van iets totaal nieuws, maar voor een versmelting van de diverse IT-applicaties die de Waalse administraties los van elkaar ontwikkelden en die alle stappen in het verloop van een overheidsopdracht beslaan: bekendmaking, inschrijving, analyse van de offertes toewijzing, uitvoering en betaling.

De aanbestedende overheden zouden op termijn moeten kunnen beschikken over een geïntegreerd systeem voor het beheer van overheidsopdrachten (Simppla), dat uit vijf modules bestaat.

Na te hebben onderzocht hoever het project gevorderd is, stelt het Rekenhof vast dat de ontwikkeling en implementering van de diverse IT-applicaties eind 2013 niet waren voltooid en dat er geen sprake was van een veralgemeend gebruik. De evolutieve maintenance eigen aan de inwerkingtreding van de nieuwe overheidsopdrachtenregelgeving op 1 juli 2013, is bovendien nog niet uitgevoerd.

Slechts twee applicaties worden verplicht gebruikt door de hele Waalse Overheidsdienst, terwijl de andere (facultatief te gebruiken) applicaties onderbenut blijven. Die vaststellingen maken het erg onwaarschijnlijk dat het instrument eind 2014 operationeel zal zijn.

Bij gebrek aan exhaustieve en betrouwbare boekhoudgegevens kon het Rekenhof geen evaluatie maken van alle kosten die kunnen worden aangerekend op het project dat de digitalisering van de overheidsopdrachten beoogt. Het heeft vastgesteld dat er voor de periode van 2000 tot 2005 sprake is van meer dan 2 miljoen euro aan uitgaven, inclusief btw, en dat er in 2012 in totaal nagenoeg 744.000 euro werd vastgelegd, eveneens inclusief btw.

Om die aanzienlijke investeringen te rentabiliseren, beveelt het Rekenhof aan werk te maken van een echt uitrolplan en de reeds geteste en gevalideerde modules verplicht te laten gebruiken door de diensten van de Waalse Overheidsdienst. Die zou op zijn minst snel een vormingsplan moeten instellen, procedures ad hoc moeten opstellen en verspreiden, en zich moeten schikken naar de nieuwe regelgeving.

## **Gevolgen van de gekozen financieringswijze**

De versmelting van bestaande IT-applicaties is een transversaal project, maar de Waalse regering besliste in 2011 om het te financieren als een specifiek project: de bijbehorende uitgaven worden gedefinieerd in functie van de noden van elk directoraat-generaal van de Waalse Overheidsdienst.

Omdat niet werd nagegaan welke noden de diverse directoraten gemeenschappelijk hebben en bij gebrek aan uniformisering van de procedures, stipt het Rekenhof aan dat die keuze een aantal gevolgen heeft zoals het feit dat de werkwijzen uiteenlopen en dat de administraties individueel blijven werken.

Ook is er slechts een gedeeltelijke kostenverdeling gepland om het gebruik van de applicatie Simppa uit te breiden tot diverse andere diensten met identieke vakprocessen. Door die onvolledige kostenverdeling is het nog moeilijker ertoe te komen dat alle gebruikers zich het instrument toe-eigenen en wordt de afhankelijkheid ten opzichte van de dienstverlener nog benadrukt. De informatica van de Waalse Overheidsdienst wordt momenteel beheerd door een privéfirma.

De wijze waarop het project gefinancierd wordt, verhoogt tot slot de waarschijnlijkheid dat er zich technologische incoherenties zullen voordoen en dat het budget onvoldoende wordt opgevolgd.

Het Rekenhof heeft in verband daarmee vastgesteld dat het Simppa-project in 2013 meer dan zes maanden heeft stilgelegen, mede vanwege een overschrijding van het budget. Tijdens die periode rezen de uitgaven voor kleine onderhoudswerken de pan uit: volgens de ramingen van het Rekenhof leidde het supplement aan gefactureerde kosten ten opzichte van het maandelijkse gemiddelde van die uitgaven tot een abnormale uitgave van meer dan 134.000 euro inclusief btw. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat nauwgezet had moeten worden toegezien op de precieze aard van de prestaties om te vermijden dat de financiering op een andere manier wordt verkregen.

## **Naleving van de specifieke wettelijke verplichtingen voor gedigitaliseerde overheidsopdrachten**

De vertrouwelijkheid van het systeem berust momenteel bij de private IT-medcontractant. Die gebrekkige toestand moet snel worden weggewerkt door die bevoegdheid opnieuw toe te wijzen aan het IT-departement van de Waalse Overheidsdienst. Gebeurt dat niet, dan mag de huidige dienstverlener niet deelnemen aan nieuwe overheidsopdrachtenprocedures die elektronische middelen inzetten waarvan de integriteit door hemzelf wordt verzekerd. Het Rekenhof beveelt trouwens aan een specifieke audit uit te voeren over de IT-veiligheid, zodra alle modules van de Simppa-applicatie in gebruik zullen zijn.

In verband met de niet-discriminerende maatregelen van de gebruikte instrumenten en de risico's van het gebruik van elektronische middelen, verbindt de administratie zich ertoe gangbare standaardsoftware te gebruiken.

Tot slot is het zo dat de Simppa-applicaties vooralsnog niet toelaten de mogelijkheden te benutten die de nieuwe regelgeving biedt inzake het gebruik van volledig gedigitaliseerde procedures voor overheidsopdrachten (dynamisch aankoopstelsel en elektronische biedingen). Het Rekenhof beveelt aan de nodige aanpassingen door te voeren.

## **Interne controle bij het digitale beheer van overheidsopdrachten**

De digitalisering van overheidsopdrachten biedt in haar huidige implementeringsstadium geen enkele garantie dat de regelgeving wordt nageleefd en vergemakkelijkt geenszins de taak van een niet-gewaarschuwde gebruiker. Bovendien zijn de tools die het risico op fouten en zelfs onregelmatigheden kunnen indijken, niet of nog niet voorhanden.

Op het vlak van de interne controle werden de applicaties niet ontworpen als een instrument waarmee het risico kan worden ingeperkt dat de overheidsopdrachtenregelgeving of andere normen niet in acht worden genomen. Het Rekenhof plaatst meer bepaald vraagtekens bij de problematiek die verband houdt met het actueel beheer van de toegangen tot het systeem en het gebruik van de handtekening bij indeplaatsstelling. Bovendien is het bij overheidsopdrachten met bekendmaking op Belgisch niveau nog steeds de private dienstverlener die de toegangen beheert en de beveiliging verzorgt voor de applicatie Urne, waarmee elektronische offertes kunnen worden ingediend. Dat is een groot struikelblok ingeval die dienstverlener zou meedingen naar toekomstige opdrachten.

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen.

Wat de naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving betreft, beveelt het Rekenhof aan snel vademecums op te stellen en voor alle directoraten-generaal gemeenschappelijke modeldocumenten te creëren die aan de nieuwe regelgeving beantwoorden, en ze ter beschikking te stellen van de gebruiker in de diverse stadia van het digitaliseringsproces. Daarnaast moeten de administratieve procedures voor overheidsopdrachten geüniformiseerd worden voor alle diensten van de Waalse Overheidsdienst. Bij opdrachten van enig financieel belang zou het advies van de juridische dienst moeten worden ingewonnen om het risico te verkleinen dat beroep wordt aangetekend.

Het Rekenhof beveelt aan de verplichting in te voeren dat elke overheidsopdracht - ongeacht het bedrag - geïdentificeerd wordt door er een uniek nummer aan toe te kennen, om het risico's op dubbels te vermijden, om over een exhaustieve lijst te beschikken van de opdrachten die de Waalse Overheidsdienst heeft gegund en om vóór elke betaling te kunnen verifiëren dat de opdrachten effectief gedigitaliseerd zijn.

In verband met de elektronische handtekening benadrukt het Rekenhof dat de administratie zou moeten nagaan of de identiteit van de goedkeurder strookt met de identiteit die vereist is voor dat delegatieniveau. De handtekening bij indeplaatsstelling is enkel toegelaten in de gevallen die beschreven staan in de betrokken omzendbrief. Indien de goedkeurder afwezig is wegens ziekte of vakantie, zou er een uitdrukkelijke bevoegdheidsdelegatie moeten worden verleend aan de zaakwaarnemer.

Toegang tot de applicaties zou enkel mogen worden verleend door middel van een schriftelijk akkoord van een hiërarchische meerdere en op voorwaarde dat de regels inzake interne controle worden nageleefd, zoals de functiescheiding.

Tot slot beveelt het Rekenhof aan dat de informaticadienst van de administratie opnieuw zou instaan voor het beheer van de elektronische urne. Voor de applicatie in kwestie moet niet enkel de algemene veiligheidsmaatregelen van de Waalse Overheidsdienst gelden, maar ook specifieke beschermingsmaatregelen, overeenkomstig de internationale aanbevelingen ter zake. Meer globaal zou het project internecontrolemaatregelen moeten omvatten zoals fraudepreventie en -detectie, en de identificatie, inschatting, verwerking en controle van risico's.