



Consultancyopdrachten van de Vlaamse overheid





Rekenhof

Consultancyopdrachten van de Vlaamse overheid



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 12 maart 2024
Vlaams Parlement, 40-C (2023-2024) – Nr.1

Samenvatting

Consultancyopdrachten van de Vlaamse overheid

Op 21 juni 2023 gaf het Vlaams Parlement het Rekenhof in een motie de opdracht de uitgaven voor consultancyopdrachten sinds de start van de huidige legislatuur te onderzoeken. In het Vlaams Parlement rees namelijk onduidelijkheid over die uitgaven. Volgens de minister van Welzijn bedroegen ze sinds de start van de huidige regering 1,5 miljard euro. De minister-president sprak over afgerond 640 miljoen euro en de minister van Begroting verklaarde dat het ging om 42,3 miljoen euro in 2022.

Reconciliatie van de uitgaven

Sinds medio 2021 gebruikt de Vlaamse Gemeenschap drie nieuwe, specifieke economische rekeningen om consultancyopdrachten vast te leggen en te vereffenen (613361 Consultancyopdrachten inzake ICT, 613391 Overige consultancyopdrachten en 613441 Consultancyopdrachten inzake HRM). De jaren voordien werden de consultancyopdrachten geregistreerd op twee algemenere economische rekeningen (613390 Andere dienstverlening en onkostenvergoedingen derden en 613360 Dienstverlening ICT).

Elke minister baseerde zijn antwoord op informatie afkomstig uit het boekhoudsysteem van de Vlaamse Gemeenschap voor de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 maart 2023. Het Rekenhof heeft de verklaringen van de ministers via een reconciliatie vergeleken, geanalyseerd en verklaard. De verschillen in hun antwoorden zijn een gevolg van de manier waarop de ministers de boekhoudkundige informatie hebben gefilterd, waarbij zij een verschillende selectiemethode hebben toegepast.

Het bedrag van 42,3 miljoen euro gerapporteerd door de minister van Begroting, heeft betrekking op alle uitgaven die in 2022 op de drie specifieke economische rekeningen voor consultancy werden aangerekend. Dat is het eerste volledige jaarcijfer sinds de ingebruikname van de nieuwe specifieke rekeningen. De minister van Begroting rapporteerde dus een jaarcijfer en niet het totaal van de consultancyuitgaven over de volledige legislatuur.

De minister van Welzijn rapporteerde het totaalbedrag aan uitgaven die van januari 2019 tot en met maart 2023 werden aangerekend op de algemene en specifieke economische rekeningen waarop consultancyuitgaven kunnen worden aangerekend. Zij hield er echter geen rekening mee dat op de oude economische rekeningen ook andere uitgaven dan consultancyuitgaven werden geregistreerd. Daardoor is het bedrag van 1,5 miljard euro een overschatting van de werkelijke consultancyuitgaven.

Voor de rapportering door de minister-president werd aan de verschillende entiteiten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gevraagd de uitgaven in de boekhouding inhoudelijk uit te zuiveren. In het kader van dit onderzoek nam het Rekenhof contact op met de entiteiten die belangrijke consultancyuitgaven hebben gerapporteerd om na te gaan hoe ze de vraag tot uitzuivering hebben ingevuld. De analyse toont aan dat de entiteiten de uitzuiveringsoefening op een heel verschillende manier hebben ingevuld. Daarvoor worden verschillende argumenten aangehaald: het ontbreken van een duidelijke definitie van consultancy, het onvoldoende specifieke rekeningstelsel, een te krappe timing voor de

uitzuivering ... Dat alles zorgde ervoor dat het eindresultaat van 636,5 miljoen euro een vertekend beeld geeft van de werkelijke consultancyuitgaven.

Tijdens de parlementaire debatten bleek dat het begrip consultancy niet eenvoudig af te bakenen is. Daarom heeft het departement Financiën en Begroting zeer recent een nota 'Definitie van Consultancy' opgesteld. De definitie en criteria in de nota geven meer zekerheid dat bij toekomstige vragen over consultancyuitgaven sneller en eenduidiger kan worden gerapporteerd.

Wat betreft het aandeel van de Big Four-kantoren in de consultancyuitgaven, gaf de minister-president al een overzicht van de betalingen voor de periode 2019 tot en met 31 maart 2023 in antwoord op een schriftelijke parlementaire vraag van 27 maart 2023. De totale betalingen bedroegen 31,2 miljoen euro. Het Rekenhof stelde vast dat het betrokken overzicht niet alleen consultancyuitgaven bevat, maar ook uitgaven die geen betrekking hebben op consultancy, zoals uitgaven voor revisorale opdrachten voor in totaal 3,1 miljoen euro. In de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap wordt 43,4 miljoen euro aangerekend voor de Big Four-kantoren op de betrokken economische rekeningen, wat 12,2 miljoen euro meer is dan wat wordt vermeld in het antwoord op de parlementaire vraag. Het verschil betreft voornamelijk de audittaken die Audit Vlaanderen aan externen uitbesteedt.

Gunning van de consultancyopdrachten

Op basis van een aselechte steekproef van 200 facturen uit de oorspronkelijke informatie van de ministers ging het Rekenhof na welke plaatsingsprocedures zijn gebruikt om de opdrachten te gunnen. Het bleek niet eenvoudig om de nodige informatie te verzamelen. De initieel bezorgde informatie was zelden volledig. Soms konden entiteiten de opgevraagde dossierstukken niet meer terugvinden of recupereren. De gebrekkige documentering raakt niet alleen aan de transparantie van de gevoerde plaatsingsprocedures en aan de tienjarige archiveringsplicht, maar bemoeilijkt ook de interne beheersing en externe controle.

Overzicht gebruikte plaatsingsprocedures

In 22 van de 200 geselecteerde dossiers paste de Vlaamse overheid de overheidsopdrachtenregelgeving niet toe. In 10 ervan was dat terecht. In 5 dossiers daarentegen was dat ten onrechte, wat raakt aan de fundamentele beginselen van gelijkheid, transparantie en mededinging. De Vlaamse overheid beriep zich ten slotte in 7 dossiers op een uitsluiting vermeld in de wet overheidsopdrachten 2016, maar motiveerde dat niet altijd voldoende.

In de 103 dossiers waarbij de Vlaamse overheid gebruik maakte van een plaatsingsprocedure met voorafgaande bekendmaking, leefde ze doorgaans zorgvuldig de verplichting na tot publicatie van een aankondiging van de opdracht. In minstens 34% van de dossiers waarin dat vereist was, liet de Vlaamse overheid echter na de verplichte aankondiging van de gegunde opdracht te publiceren, of minstens bezorgde de Vlaamse overheid die niet, waardoor ze het transparantiebeginsel heeft geschonden.

75 van de 200 dossiers (37,5%) betroffen volgens de beschikbare informatie een plaatsingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking:

- 33 dossiers betroffen een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. In 30 dossiers raadpleegde de Vlaamse overheid meerdere ondernemers. In 3 dossiers motiveerde ze dat dit onmogelijk was.
- 42 dossiers betroffen een overheidsopdracht van beperkte waarde (lager geraamd dan 30.000 euro). In 15 ervan raadpleegde de Vlaamse overheid meerdere ondernemers en kon zij het bewijs daarvan voorleggen, zoals vereist. Van de 13 dossiers waarin de betrokken entiteit maar 1 ondernemer raadpleegde, bleek dat slechts in 3 gevallen deugdelijk onderbouwd. In de overige 14 gevallen kon de Vlaamse overheid niet of onvoldoende aantonen dat een minimale mededinging werd georganiseerd, zoals voorgeschreven door de wet overheidsopdrachten 2016.

Rechtmatigheid van de gunning

Op de eerste steekproef van 200 facturen paste het Rekenhof vervolgens een tweede steekproef toe die resulteerde in 25 overheidsopdrachten voor diensten waarvan de gunningsbeslissing in deze legislatuur is genomen op basis van de wet overheidsopdrachten 2016. Voor die 25 overheidsopdrachten ging het de rechtmatigheid van de plaatsingsprocedure na.

Keuze van de plaatsingsprocedure

De Vlaamse overheid heeft de toepassingsvoorwaarden voor het gebruik van onderhandelingsprocedures niet altijd zorgvuldig nageleefd. Ook de vereiste feitelijke of juridische motivering voor die plaatsingsprocedures bleek niet altijd op concrete of afdoende wijze uit de dossierstukken.

Selectie van kandidaten en inschrijvers

Een aanbestedende overheid moet erop toezien dat de offerte afkomstig is van een inschrijver die betrouwbaar is, wat betekent dat hem de toegang tot de opdracht niet is ontzegd op grond van de verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden, alsook de uitsluitingsgrond inzake fiscale en sociale schulden. De aanbestedende overheid moet ook via de kwalitatieve selectie controleren of de inschrijver geschikt is om de opdracht uit te voeren. In het bijzonder bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking liet de Vlaamse overheid meermaals na de uitsluitingsgronden exhaustief te controleren; minstens documenteerde zij de controle niet. Voor de opdrachten geplaatst met voorafgaande bekendmaking kon de Vlaamse overheid de vereiste attesten en uittreksels doorgaans voorleggen. Het Rekenhof stelde ook tekortkomingen vast op het vlak van de formulering en controle van de kwalitatieve selectiecriteria waaraan de kandidaten of inschrijvers moesten voldoen.

Belangenconflicten

De aanbestedende overheid moet de nodige maatregelen treffen om belangenconflicten te voorkomen, te herkennen en op te lossen. Het Rekenhof kon uit de individuele dossiers niet afleiden of de Vlaamse overheid dat altijd voldoende nauwgezet deed.

Voorafgaande betrokkenheid van een ondernemer - antecedenten

In algemene zin kan een ondernemer die betrokken was bij de voorbereiding van de overheidsopdracht, over een ongeoorloofd voordeel beschikken door de informatie die hij heeft kunnen verkrijgen. De aanbestedende overheid moet dan ook passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat in dat geval de mededinging niet wordt vervalst. Een enigszins vergelijkbare situatie kan zich voordoen als de zittende dienstverlener deelneemt aan een nieuwe, opvolgende overheidsopdracht. In minstens 20% van de onderzochte dossiers gunde de Vlaamse overheid gelijkaardige of opvolgende overheidsopdrachten opnieuw aan dezelfde (zittende) dienstverlener. Dat verhoogt het risico op een grote afhankelijkheid van de Vlaamse overheid van de betrokken dienstverlener, met een mogelijke impact op de prijszetting. Het kan ook leiden tot verlies van expertise en kennis binnen de overheid. Het Rekenhof begrijpt dat opdrachten die aan externe consultants worden gegund, soms specifieke technische deskundigheid vereisen, waardoor het aantal potentiële ondernemers beperkt kan zijn. In enkele gevallen versterkten (sub)gunningscriteria, zoals ervaring binnen de eigen organisatie, echter bijkomend de kans voor de zittende dienstverlener om de opdracht binnen te halen.

Regelmatigheid van de offertes

De aanbestedende overheid moet voor alle plaatsingsprocedures nagaan of de ingediende offertes regelmatig zijn. Het prijzen- of kostenonderzoek maakt daar deel van uit. Bij de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking was niet altijd duidelijk of de Vlaamse overheid de regelmatigheid van de ingediende offertes naging en bevestigde het gunningsverslag slechts in drie dossiers dat er een prijsonderzoek plaatsvond.

Vaststelling gunningscriteria en beoordeling offertes

In verschillende dossiers bleken de formulering en beoordeling van de gunningscriteria voor kritiek vatbaar. Zo voorzag de Vlaamse overheid slechts in negen van de twintig dossiers waarin de kwaliteit van het personeel een (sub)gunningscriterium was, in passende maatregelen om ervoor te zorgen dat het personeel enkel mits toestemming van de Vlaamse overheid vervangen kan worden. Die tekortkoming betrof vooral de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking.

Bekendmaking en transparantie

Uit het dossieronderzoek bleek dat de Vlaamse overheid de aankondigingen die zij publiceerde van een overheidsopdracht of van een gegunde opdracht, niet altijd volledig of volledig correct invulde. Dat raakt aan de transparantie en belemmert de mogelijkheden tot monitoring en kwaliteitsvolle data-analyse van overheidsopdrachten op nationaal en Europees niveau.

Reactie namens de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering gaf aan dat de analyse door het Rekenhof de cijfers voor de consultancyuitgaven in hun juiste context plaatst en de nood bevestigt aan een eenvormige definitie voor wat onder consultancy moet begrepen worden. Ze wees er ook op dat ze continu investeert in maatregelen die moeten bijdragen tot een correcte naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving, zoals de rol van het Facilitair Bedrijf als kennispunt overheidsopdrachten en enige aankoopcentrale, en de vorming van medewerkers door training en opleidingen. Ze gaf aan dat ze de maatregelen in de toekomst nog zal versterken en uitbreiden.

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1	
Inleiding	13
1.1 Context	13
1.2 Onderzoeksdomein en -vragen	13
1.3 Onderzoeksaanpak en -normen	14
Hoofdstuk 2	
Reconciliatie van de uitgaven	17
2.1 Samenstelling van de uitgaven	17
2.1.1 Invalshoek minister van Begroting	18
2.1.2 Invalshoek minister van Welzijn	19
2.1.3 Invalshoek minister-president	19
2.1.4 Bijkomende toelichting over de consultancyuitgaven	22
2.2 Definitie van consultancy	23
2.3 Aandeel van de Big Four-kantoren	24
Hoofdstuk 3	
Gunning van de consultancyopdrachten	27
3.1 Steekproef van dienstverleners en overheidsopdrachten	27
3.2 Documentering van overheidsopdrachten	28
3.3 Plaatsingsprocedures volgens de overheidsopdrachtenregelgeving	29
3.3.1 Algemene beginselen bij het plaatsen van overheidsopdrachten	29
3.3.2 Overzicht gebruikte plaatsingsprocedures	30
3.3.3 Geen toepassing overheidsopdrachtenregelgeving	30
3.3.4 Plaatsingsprocedure met voorafgaande bekendmaking	31
3.3.5 Plaatsingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking	32
3.4 Rechtmatigheid van de gunning	33
3.4.1 Keuze van de plaatsingsprocedure	33
3.4.2 Selectie van kandidaten en inschrijvers	36
3.4.3 Belangenconflicten	38
3.4.4 Voorafgaande betrokkenheid van een ondernemer - antecedenten	40
3.4.5 Regelmatigheid van de offertes	41
3.4.6 Vaststelling gunningscriteria en beoordeling offertes	42
3.4.7 Bekendmaking en transparantie	43
3.4.8 Kennisgeving en informatieverplichting	44
Hoofdstuk 4	
Algemene conclusies	45
Hoofdstuk 5	
Aanbevelingen	47
Hoofdstuk 6	
Reactie namens de Vlaamse Regering	51

Bijlagen

Bijlage 1	Overzicht van de belangrijkste leveranciers van consultancy	55
Bijlage 2	Overzicht van de belangrijkste gebruikers van consultancy	63
Bijlage 3	Gebruikers top 20 en hun leveranciers	68
Bijlage 4	Antwoord namens de Vlaamse Regering	80

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Context

De uitgaven voor consultancyopdrachten door de Vlaamse overheid kwamen aan bod in diverse vragen en interpellaties in het Vlaams Parlement. De cijfers die werden gerapporteerd door de minister-president en de viceminister-president van de Vlaamse Regering, de minister van Welzijn, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Financiën en Begroting vertoonden onderling grote verschillen.

Op 21 juni 2023 gaf het Vlaams Parlement het Rekenhof in een motie de opdracht de uitgaven voor consultancyopdrachten sinds de start van de huidige legislatuur te onderzoeken¹. In het bijzonder vroeg het parlement de verschillende cijfers te reconciliëren en het aandeel van de grote dienstverleners daarin na te gaan. Het parlement vroeg ook om de uitfiltering van de consultancygerelateerde facturen op oude economische rekeningen voor de periode 2018-2021 te valideren. Het Vlaams Parlement verzocht het Rekenhof daarnaast door middel van een aselechte steekproef van facturen² na te gaan of in de periode 2019-2022 de regelgeving voor overheidsopdrachten bij de gunning van de consultancyopdrachten werd nageleefd.

1.2 Onderzoeksdomein en -vragen

Het Rekenhof heeft zijn audit over de consultancyopdrachten gebaseerd op de invulling en afbakening die de voornoemde ministers daaraan hebben gegeven. Het begrip *consultancy* heeft het niet zelf opnieuw gedefinieerd. Het verwijst wel naar de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen, die recent een discussienota over de definitie van consultancy heeft uitgewerkt (zie ook 2.2).

Het Rekenhof heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd voor dit onderzoek:

1. Hoe verhouden zich de verklaringen van de leden van de Vlaamse Regering over de totaalfactuur voor consultancyopdrachten voor de lopende legislatuur en het aandeel daarin van de grote dienstverleners?
2. Wat is het bedrag van de consultancygerelateerde opdrachten volgens de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap³ voor de periode 2018-2021?
3. Is de regelgeving voor overheidsopdrachten bij de gunning van consultancyopdrachten in de periode 2019-2022 door de Vlaamse Gemeenschap correct nageleefd?

¹ Motie Vlaams Parlement van 21 juni 2023 tot instelling van een onderzoek door het Rekenhof naar de uitgaven en gunning van consultancyopdrachten door de Vlaamse overheid (1755 (2022-2023) – nr.1).

² Facturen die in de boekhouding ingeschreven zijn op economische rekeningen 613361 (Consultancyopdrachten inzake ICT), 613391 (Overige consultancyopdrachten) en 613441 (Consultancyopdrachten inzake HRM).

³ Overeenkomstig de definitie van artikel 2, 42° van het decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO): *Onder 'Vlaamse Gemeenschap' wordt verstaan: de rechtspersonen Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest, vermeld in artikel 2 en 3 van de Grondwet.*

Het eerste gedeelte van dit onderzoek (hoofdstuk 2) maakt een aansluiting tussen de verklaringen van de leden van de Vlaamse Regering, voorbereid door hun kabinetten, en de consultancykosten geregistreerd in de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële informatie beperkt zich tot de entiteiten van de Vlaamse Gemeenschap (departementen, intern verzelfstandigde agentschappen en DAB's). De financiële informatie van de Vlaamse rechtspersonen valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De minister-president van de Vlaamse Regering had op 8 juni 2023 tijdens de interpellatie aangekondigd dat de oude economische rekeningen 613390 (Andere dienstverlening en onkostenvergoedingen derden) en 613360 (Dienstverlening ICT) voor de periode 2018-2021 nog verder zouden worden gescreend op consultancygerelateerde facturen. Daarop vroeg het parlement het Rekenhof deze uitfiltering van de consultancygerelateerde facturen te valideren. Het Rekenhof heeft bij de departementen FB en DKBUZA en de kabinetten de resultaten van deze bijkomende analyse opgevraagd. Evenwel bleek dat er geen opdracht is gegeven om een bijkomende analyse uit te voeren. Het was enkel de bedoeling dat het reeds door de minister-president verstrekte antwoord zou worden bevestigd of, waar nodig, vervolledigd. Daarom heeft het Rekenhof de validatie van de uitfiltering gebaseerd op het initiële antwoord van de minister-president.

Het tweede gedeelte van dit onderzoek (hoofdstuk 3) focust op de gunningsdossiers van diezelfde entiteiten van de Vlaamse Gemeenschap.

1.3 Onderzoeksaanpak en -normen

Zoals aangegeven in de motie van het Vlaams Parlement, heeft het Rekenhof de verklaringen van de ministers via een reconciliatie vergeleken, geanalyseerd en verklaard op basis van de beschikbare financiële informatie uit de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap en aanvullende informatiebronnen.

Sinds medio 2021 gebruikt de Vlaamse Gemeenschap drie nieuwe economische rekeningen om consultancyopdrachten vast te leggen en te vereffenen:

- 613361 Consultancyopdrachten inzake ICT,
- 613391 Overige consultancyopdrachten,
- 613441 Consultancyopdrachten inzake HRM.

De jaren voordien werden de consultancyopdrachten geregistreerd op twee minder specifieke economische rekeningen:

- 613390 Andere dienstverlening en onkostenvergoedingen derden,
- 613360 Dienstverlening ICT.

Voor het tweede gedeelte van de audit is de beschikbare financiële informatie in eerste instantie verrijkt met gegevens over de gunningswijze (plaatsingsprocedure en modaliteiten) van de consultancyopdrachten. De verrijkte informatie is verzameld voor een ruime, representatieve steekproef van de opdrachten, waarbij aan de hand van enkele formele testen de toepassing van het beginsel van transparantie en mededinging in beeld is gebracht. Vervolgens is in een beperktere steekproef gecontroleerd of de gunning van de opdrachten correct verlopen is aan de hand van het administratief dossier.

Het financiële gedeelte van dit onderzoek houdt rekening met de normen en goede praktijken inzake kwaliteitsvolle informatievoorziening, alsook met de geldende boekhoudregels en -principes.

De gunning van de overheidsopdrachten wordt getoetst aan het wettelijke en reglementaire kader dat op overheidsopdrachten van toepassing is, de relevante rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en de Raad van State, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 1 augustus 2023 aan bij de drie betrokken ministers en het departement Financiën en Begroting. Het Rekenhof sloot de werkzaamheden van dit onderzoek af in januari 2024. Het Rekenhof bezorgde een ontwerp van verslag op 30 januari 2024 gelijktijdig aan de betrokken ministers en aan de secretarissen-generaal van het departement Financiën en Begroting en het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. De secretarissen-generaal van het departement Financiën en Begroting en het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken antwoordden op 15 februari 2024. Hun antwoorden zijn verwerkt in het verslag. De drie ministers antwoordden namens de Vlaamse Regering op 23 februari 2024. Dat antwoord is beknopt weergegeven in [hoofdstuk 6](#) en integraal opgenomen als [bijlage 4](#).

Hoofdstuk 2

Reconciliatie van de uitgaven

2.1 Samenstelling van de uitgaven

In het Vlaams Parlement is onduidelijkheid gerezen rond de uitgaven van de regering aan externe consultants. Volgens de minister van Welzijn bedroeg die uitgave sinds de start van de huidige regering 1,5 miljard euro⁴. De minister-president sprak over een bedrag van afgerond 640 miljoen euro⁵ en de minister van Begroting verklaarde dat het om 42,3 miljoen euro per jaar ging⁶.

Elke minister baseerde zijn antwoord op informatie afkomstig uit het boekhoudsysteem van de Vlaamse Gemeenschap voor de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 maart 2023. De consultancyuitgaven van de Vlaamse rechtspersonen werden buiten beschouwing gelaten. Het Rekenhof beperkt zijn onderzoek dan ook tot diezelfde aanrekeningen van consultancyuitgaven in het boekhoudsysteem van de Vlaamse Gemeenschap. Het betreft de uitgaven die aangerekend werden op volgende economische rekeningen: de oude rekeningen 613360 en 613390 (waarop naast consultancy- ook andere uitgaven zijn geboekt) en de nieuwe specifieke rekeningen voor consultancy 613361, 613391 en 613441 die pas in de loop van 2021 in gebruik zijn genomen.

De volgende tabel geeft een samenvatting van wat de ministers, elk vanuit hun invalshoek, hebben gerapporteerd. Tegelijk geeft de tabel ook gedetailleerdere informatie over het jaar waarin die consultancyuitgaven werden aangerekend en op welke economische rekening zij betrekking hebben.

Tabel 1 – Uitgaven voor consultancyopdrachten van 1/2019 tot en met 3/2023 (in miljoen euro)

Jaar Economische rekening	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting
2019	357,6	137,6	-
613360	226,6	90,8	-
613390	131,0	46,7	-
2020	408,0	167,6	-
613360	252,5	107,4	-
613390	155,5	60,2	-

⁴ Vragen om uitleg en interpellatie over de betrokkenheid van een gewezen minister van Welzijn bij de advisering aan het agentschap Zorg en Gezondheid (23 mei 2023).

⁵ Actuele vraag over consultancyopdrachten door de Vlaamse overheid, verslag plenaire vergadering van 24 mei 2023.

⁶ Gedachtewisseling met minister Matthias Diependaele over de hoogte van de totale factuur aan consultancyopdrachten sinds de start van de zittingsperiode in 2019 (30 mei 2023).

Jaar Economische rekening	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting
2021	448,7	155,5	10,2
613360	252,4	85,8	-
613390	186,1	59,5	-
613361	7,1	7,1	7,1
613391	2,7	2,7	2,7
613441	0,4	0,4	0,4
2022	269,9	130,9	42,3
613360	107,2	41,5	-
613390	120,5	47,1	-
613361	29,3	29,3	29,3
613391	12,4	12,4	12,4
613441	0,5	0,5	0,5
2023	59,0	44,9	10,3
613360	28,8	16,2	-
613390	19,9	18,4	-
613361	6,5	6,5	6,5
613391	3,7	3,7	3,7
613441	0,2	0,2	0,2
Eindtotaal	1.543,2	636,5	62,8

Bron: Rekenhof

De tabel bevestigt dat de drie ministers hun antwoord hebben gebaseerd op de uitgaven aangerekend op de economische rekeningen die in het rekeningenstelsel van de Vlaamse Gemeenschap zijn voorzien om consultancyuitgaven aan te rekenen. De grote verschillen zijn een gevolg van de manier waarop zij de boekhoudkundige informatie hebben gefilterd: daarbij werd telkens een verschillende selectiemethode toegepast, die hieronder wordt verduidelijkt.

In de loop van 2021 werden nieuwe specifieke economische rekeningen voor consultancyuitgaven ingevoerd. Uit de tabel blijkt dat alle ministers de uitgaven op die drie specifieke rekeningen integraal in hun antwoord hebben overgenomen. De verschillen in de antwoorden van de ministers hebben uitsluitend betrekking op de uitgaven die op de oude (algemenere) economische rekeningen werden aangerekend.

2.1.1 Invalshoek minister van Begroting

De minister van Begroting stelde dat het rekeningenstelsel van de Vlaamse Gemeenschap tot 2021 geen economische rekening bevatte om de consultancyuitgaven afzonderlijk in de boekhouding op te nemen. Pas sinds de aanpassing van de structuur van het minimum algemeen rekeningen-

stelsel werden drie nieuwe economische rekeningen geïntroduceerd, die worden gebruikt sedert 1 mei 2021. Daardoor geeft de boekhouding pas vanaf die datum rechtstreekse informatie over hoeveel wordt uitgegeven aan consultancyopdrachten.

Het bedrag van 42,3 miljoen euro gerapporteerd door de minister van Begroting heeft betrekking op alle uitgaven die in 2022 op de drie specifieke economische rekeningen voor consultancy werden aangerekend. Dat is het eerste volledige jaarcijfer sinds de ingebruikname van de nieuwe specifieke rekeningen. De minister rapporteerde dus een jaarcijfer en niet het totaal van de consultancyuitgaven over de volledige legislatuur.

2.1.2 Invalshoek minster van Welzijn

De minister van Welzijn rapporteerde het totaalbedrag aan uitgaven die van januari 2019 tot en met maart 2023 werden aangerekend op de algemene en specifieke economische rekeningen waarop consultancyuitgaven kunnen worden aangerekend. Zij hield er echter geen rekening mee dat op de oude algemene economische rekeningen ook andere uitgaven dan consultancyuitgaven werden geregistreerd. Er gebeurde geen inhoudelijke uitzuivering van die rekeningen om de consultancyuitgaven af te zonderen. Daardoor is het bedrag van 1.543,2 miljoen euro een overschatting van de werkelijke consultancyuitgaven tijdens deze legislatuur.

Dit bedrag bevat alle aanrekeningen op de nieuwe specifieke economische rekeningen (in gebruik vanaf 1 mei 2021) en alle aanrekeningen van facturen op de oude economische rekeningen voor vastleggingen van vóór 2022. Daarbij werd ervan uitgegaan dat alle vastleggingen en bijbehorende aanrekeningen vanaf 2022 zijn gebeurd op de nieuwe, specifieke economische rekeningen.

2.1.3 Invalshoek minister-president

Voor de rapportering door de minister-president werd aan de verschillende entiteiten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gevraagd de uitgaven in de boekhouding inhoudelijk uit te zuiveren om een correcte rapportering van de consultancyuitgaven mogelijk te maken. Daartoe stuurde het team Parlementaire relaties van het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (DKBUZA) op 11 april 2023 een e-mail naar de betrokken entiteiten. In die email werd niet aangegeven wat onder consultancy wordt verstaan. Wel werd verwezen naar de handleiding van de boekhoudregels en als tip werd vermeld om boekingen op economische rekeningen 613360 en 613390 in combinatie met de kostensoorten A0102 *Consultancy* en B0201 *Consultancy ICT* als consultancy te beschouwen⁷. De departementen dienden hun input tegen 19 april 2023 aan hun bevoegde kabinet(ten) over te zenden. Nadien diende elk kabinet het voorgestelde antwoord te bezorgen aan het coördinerende team Parlementaire relaties.

In het kader van dit onderzoek nam het Rekenhof contact op met de entiteiten die belangrijke consultancyuitgaven hebben gerapporteerd om na te gaan hoe ze de vraag tot uitzuivering hebben ingevuld.

⁷ Het totaal van de aanrekeningen op die boekhoudcombinatie bedroeg 32,3 miljoen euro. Bij de beleidsdomeinen FB, EWI, WVG, WSE en LV gebeurden er geen aanrekeningen op die combinatie in de betrokken periode.

Mobiliteit en Openbare Werken

Het departement MOW⁸ selecteerde eerst alle facturen van de Big Four-kantoren⁹ en voegde daarbij alle aanrekeningen (dus van alle leveranciers) vanaf mei 2021 op de specifieke economische rekeningen voor consultancy. De eerste beperking tot enkel de Big Four-facturen zorgde ervoor dat van de 231,2 miljoen euro op de vijf bovenvermelde economische rekeningen slechts 17,7 miljoen euro werd gerapporteerd als consultancyuitgaven. De te strikte afbakening leidde tot een onderschatting. Dat wordt geïllustreerd door het feit dat de Big Four-facturen in het eerste jaar waarin de specifieke rekeningen gebruikt werden (2022), minder dan de helft van de aanrekeningen uitmaakten.

Het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust¹⁰ gebruikte initieel dezelfde assumpties, maar heeft nadien de selectie zelf uitgebreid met een aantal consultancyuitgaven die manueel werden aangeduid. Welke criteria het daarbij hanteerde, kon niet worden beantwoord.

Het agentschap Wegen en Verkeer¹¹ heeft op de vraag van de minister-president dezelfde cijfers doorgegeven als op de vraag van de minister van Welzijn, namelijk ongeveer 200 miljoen euro. Omdat het voor het agentschap niet duidelijk was wat er concreet als input werd verwacht, heeft het alle uitgaven opgenomen. Op 20 juni 2023 heeft het agentschap de oefening opnieuw gedaan op basis van de assumpties van het departement. Dat leverde een bedrag op van 3,3 miljoen euro.

Kanselarij en Bestuur

Het Facilitair bedrijf heeft alle aankopen van diensten en diverse goederen geschrapt die zeker niet als consultancykosten konden worden beschouwd. Het ging bijvoorbeeld over pechbijstand, autokeuring, CO₂-compensatie bij dienstreizen, schade-expertise, postdiensten, pakketautomaten ... Ingehuurde profielen voor vacatures die niet konden worden ingevuld, heeft het evenmin beschouwd als consultancykosten. De leveranciers die behoren tot de entiteit Vlaamse overheid¹² werden niet beschouwd als consultants, noch allerhande experts bij dienstverlening¹³.

Het agentschap Digitaal Vlaanderen heeft een lijst met leveranciers opgemaakt die altijd als consultants werden beschouwd. Alleen de aanrekeningen op die leveranciers werden behouden als consultancyuitgaven.

Omgeving

Het agentschap Natuur en Bos en het departement Omgeving erkenden dat de oefening niet op een consequente manier kon gebeuren omdat een duidelijke omschrijving van het begrip consultancy ontbrak. Het was bijvoorbeeld onduidelijk of studies in functie van inrichtingswerken als consultancyopdrachten konden worden beschouwd, of hoe moest worden omgegaan met IT-profielen, communicatiebureaus... Door tijdsdruk gebeurde de evaluatie van de gegevens in het grote volume aan te verwerken factuurlijnen niet altijd consequent.

8 MBo (ministerie) en MBU (Vlaams Infrastructuurfonds).

9 Deloitte, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers en KMPG.

10 MCo (ministerie) en MCU (Vlaams Infrastructuurfonds).

11 MDo (ministerie) en MDU (Vlaams Infrastructuurfonds).

12 Vlaanderen Connect. (Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel), Toegankelijk Vlaanderen, VRT, Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen, Vlaams Energiebedrijf, OVAM, VAPH.

13 Door hun aard uitgesloten als consultancyopdrachten zijn (haalbaarheid)studies architecten bouwkunde, expertise-opdrachten van geneesheren, advocaten, boekhouders ... die voortvloeien uit reguliere taken of conventionele diensten.

Het departement Omgeving heeft ook de interne leveranciers geschrapt uit de lijst met consultancyuitgaven. Bij het nazicht door het Rekenhof bleek dat dit niet altijd consequent is gebeurd: niet alle aanrekeningen door VITO werden geschrapt, evenmin als de aanrekeningen door universiteiten.

Financiën en Begroting

Het departement Financiën en Begroting heeft alle verrichtingen van meer dan 10.000 euro geselecteerd en op basis van omschrijving en leveranciersnaam geanalyseerd welke uitgaven wel of niet als consultancyuitgaven dienden te worden beschouwd. Het departement benadrukt dat die oefening niet volledig is en daardoor ook niet als correct kan worden beschouwd.

De Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) heeft vooral de uitgaven voor Viapass (37,5 miljoen euro) weggelaten. Verder heeft de dienst ook nog schrappingen uitgevoerd op basis van kostensoort en programma. Uiteindelijk heeft Vlabel 76,0 miljoen euro consultancyuitgaven gerapporteerd, waarvan 61,0 miljoen euro betrekking heeft op facturen van HB Plus. Op de specifieke economische rekeningen voor consultancy zijn er echter geen aanrekeningen voor HB Plus¹⁴. Vlabel gaf aan dat het hier eigenlijk gaat over een uitbesteding, maar dat een duidelijke definitie van consultancy ontbrak. De gerapporteerde consultancyuitgaven zijn daardoor te hoog ingeschat.

Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Volgens het beleidsdomein WVG was het onmogelijk om de oefening op een correcte manier uit te voeren. WVG heeft wel getracht op basis van filters of parameters voor groepen factuurlijnen conclusies te trekken, maar dat bleek door het grote volume aan factuurlijnen vrijwel onmogelijk.

Ondanks die bedenkingen heeft WVG wel de volgende schrappingen uitgevoerd:

- Vanaf 1 mei 2021 werden enkel de uitgaven op de nieuwe specifieke economische rekeningen beschouwd als consultancyuitgaven. Het schrapt de uitgaven die na 1 mei 2021 op de andere economische rekeningen werden geregistreerd. Die werkwijze leidt tot een onderschatting, aangezien langlopende overeenkomsten die dateren van voor mei 2021, waarvoor nadien nog betalingen zijn gebeurd, in de boekhouding nog niet werden geregistreerd op de specifieke economische rekeningen.
- Voor alle boekjaren werden de kosten voor de justitiehuzen geschrapt. Justitiehuzen hebben immers hoofdzakelijk een operationeel karakter (wassers, verplaatsing, onderhoud en herstellingskosten, schoonmaak, beveiliging ...).

Onderwijs en Vorming

Het beleidsdomein Onderwijs en Vorming gaf aan dat het door de omvang en de aard van het basisbestand moeilijk was om tot een consistente rapportering van consultancy- uitgaven te komen. Bij vragen over de interpretatie van het begrip consultancy werd het beleidsdomein verwezen naar de omschrijving van de specifieke economische rekeningen voor consultancy, maar die omschrijving werd niet als duidelijk ervaren.

¹⁴ De Vlaamse Belastingdienst gaf de volgende verklaring: *Op basis van een raamcontract werden door Vlabel bij HB Plus diensten afgenomen voor de exploitatie en ontwikkeling van het Vlaams Fiscaal Platform (IT-systeem). Sinds 2022 is DXC-CEGEKA de nieuwe leverancier.*

Het beleidsdomein heeft het basisbestand diagonaal overlopen en de lijnen geschrapt die zeker niet als consultancy kunnen worden aangemerkt¹⁵. Nadien gebeurde een verdere filtering op basis van kostensoorten¹⁶ en werden alle apparaatskredieten geschrapt, evenals alle lijnen waarbij uit de projectomschrijving kon worden afgeleid dat de uitgaven geen consultancy betroffen. Ook op basis van partij- of leveranciersnaam gebeurden heel wat schrappingen: het ging dan voornamelijk over scholengroepen, vakbonden, drukkerijen, grafisch vormgevers en mediabedrijven.

De bovenstaande analyse per beleidsdomein toont aan dat de entiteiten van de Vlaamse Gemeenschap de uitvoeringsoefening van de consultancyuitgaven op een heel verschillende manier hebben ingevuld. Daarvoor worden verschillende argumenten aangehaald: het ontbreken van een duidelijke definitie van consultancy, het onvoldoende specifieke rekeningenstelsel, een te krappe timing voor de uitvoering ... Dat alles zorgde ervoor dat het eindresultaat van 636,5 miljoen euro een vertekend beeld geeft van de werkelijke consultancyuitgaven.

2.1.4 Bijkomende toelichting over de consultancyuitgaven

Het Rekenhof heeft niet elke verrichting die op de vijf economische rekeningen inzake consultancy is geregistreerd in de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 maart 2023 individueel geanalyseerd. Dit zou een onverantwoorde inzet van middelen hebben gevraagd. Op basis van een gerichte filtering van de data uit de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap heeft het wel getracht het Vlaams Parlement een beter inzicht te bieden in de globale inhoud van die rekeningen, en meer in het bijzonder in de aard van de uitgaven en de afnemers ervan. Daarmee wil het Rekenhof aantonen dat een beter aangestuurde bevraging op basis van explicietere instructies met minder inspanningen toch kwalitatievere informatie zou hebben opgeleverd.

De analyse is vooral toegespitst op de belangrijkste leveranciers en gebruikers. Aangezien hun gewicht zwaar doorweegt binnen het totaal van de uitgaven, wordt via dergelijke analyse een redelijke dekkingsgraad bereikt.

De resultaten van de analyse zijn opgenomen in de bijlagen bij dit verslag. De informatie wordt telkens verstrekt overeenkomstig de invalshoeken van de verschillende ministers om over de consultancyuitgaven te rapporteren. Dit maakt ook duidelijk wat precies die verschillen zijn:

- De [bijlage 1](#) bevat een overzicht van de belangrijkste leveranciers en beschrijft bondig wat de aard is van hun dienstverlening;
- De [bijlage 2](#) geeft een overzicht van de belangrijkste gebruikers van consultancy;
- De [bijlage 3](#) gaat voor de belangrijkste gebruikers na op welke leveranciers zij het meest een beroep hebben gedaan.

De analyse bevestigt dat de door de minister van Welzijn en de minister-president gerapporteerde uitgaven algemener zijn dan louter consultancy. Een belangrijk aandeel ervan betreft o.m. uitgaven in het kader van vroegere en nieuwe IT-raamcontracten. De door de minister van Begroting gerapporteerde uitgaven gaan wel meer specifiek over consultancy, maar zijn analyse neemt niet alle jaren in aanmerking.

¹⁵ Bijvoorbeeld printkosten, kosten EHBO, aankoop domeinnamen, internetvergoeding inspecteur.

¹⁶ Hier werden enkel *Consultancy*, *Consultancy ICT*, *Niet van toepassing*, *Studies en advies* en *Vergoedingen aan externen* geselecteerd.

2.2 Definitie van consultancy

Tijdens de parlementaire debatten bleek dat het begrip *consultancy* niet eenvoudig af te bakken is. De nieuwe specifieke economische rekeningen situeren de consultancy in de vakgebieden HRM, ICT of overige consultancy. Omdat die omschrijving nog onvoldoende helder was, heeft het departement Financiën en Begroting de nota *Definitie van 'Consultancy'* opgesteld, die in november 2023 ter discussie werd voorgelegd aan de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen. Daarin wordt het begrip consultancy gedefinieerd op basis van drie sleutelcriteria:

- Adviserende/begeleidende (ondersteunende) rol: consultancy helpt zoeken naar oplossingen voor specifieke problemen of dilemma's binnen een organisatie.
- Duurtijd van de opdracht (periodiciteit): de dienstverlening is eenmalig binnen de opdracht en beperkt in de tijd.
- Onafhankelijkheid/objectiviteit: de consultants opereren onafhankelijk van de organisatie waarin ze terechtkomen.

Met de bovenstaande criteria komt de nota tot de volgende definitie: *consultancy is de praktijk van het geven van deskundig advies of het verlenen van expertise binnen een bepaald vakgebied door een onafhankelijke partij, waarbij de dienst betrekking heeft op het verstrekken van (strategisch) advies.* Die diensten wijken dus af van de dagelijkse operationele (of conventionele) dienstverlening en hebben tot doel de effectiviteit van de bedrijfsstrategie, de bedrijfsvoering, de operationele processen, de (algemene) werking, de productiviteit, de prestaties of specifieke activiteiten binnen de organisatie te verbeteren of te optimaliseren.

De Adviescommissie heeft de nota goedgekeurd. De definitie en strikte criteria geven de administratie meer houvast bij het registreren van consultancyuitgaven en geven meer zekerheid dat bij toekomstige vragen over consultancyuitgaven sneller en eenduidiger kan worden gerapporteerd.

2.3 Aandeel van de Big Four-kantoren

In antwoord op een schriftelijke vraag¹⁷ over consultancy opdrachten door de Vlaamse overheid gaf de minister-president al een overzicht van de betalingen door de Vlaamse Ministeries in het kader van consultancyopdrachten aan de zogenaamde Big Four-kantoren voor de periode 2019 tot en met 31 maart 2023. De totale betalingen bedroegen 31,2 miljoen euro.

De volgende tabel geeft een overzicht van de betalingen aan de Big Four kantoren, maar splitst die verder uit op basis van de verschillende ondernemingsnummers.

Tabel 2 – Uitgaven Big Four-kantoren (in miljoen euro)

Deloitte	15,2
<i>Deloitte Consulting & Advisory</i>	13,5
<i>Deloitte Bedrijfsrevisoren/Réviseurs d'Entreprises</i>	1,4
<i>Deloitte Legal-Lawyers</i>	0,3
<i>Deloitte Belastingconsulenten/Conseils Fiscaux</i>	0,1
KPMG	6,8
<i>KPMG Advisory</i>	6,5
<i>KPMG Bedrijfsrevisoren</i>	0,2
<i>KPMG Certification</i>	0,1
Ernst & Young	5,7
<i>Ernst & Young Consulting</i>	4,0
<i>Ernst & Young Bedrijfsrevisoren</i>	0,8
<i>Ernst & Young Advisory Services</i>	0,7
<i>Ernst & Young Assurance Services</i>	0,2
<i>Ernst & Young Tax Consultants</i>	0,1
PriceWaterhouseCoopers (PWC)	3,4
<i>PricewaterhouseCoopers Enterprise Advisory</i>	2,6
<i>PricewaterhouseCoopers Réviseurs d'Entreprises - PricewaterhouseCoopers Bedrijfsrevisoren</i>	0,7
<i>PricewaterhouseCoopers Business Advisory Services</i>	0,1
Eindtotaal	31,2

Bron: Rekenhof

17 Vlaams Parlement, [Schriftelijke vraag 216](#) over consultancyopdrachten, T. Verbeurgt, 27 maart 2023 aan de Vlaamse minister-president.

Uit de tabel blijkt dat het overzicht van de Big Four-kantoren niet alleen consultancyuitgaven bevat, maar ook andere uitgaven. Zo worden de bedrijfsrevisoren vooral ingeschakeld bij de financiële controle van Europese subsidiestromen en van het Gemeenschapsonderwijs. De uitgaven voor die revisorale opdrachten bedroegen in totaal 3,1 miljoen euro.

In de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap wordt 43,4 miljoen euro aangerekend voor de Big Four-kantoren op de betrokken economische rekeningen, wat 12,2 miljoen euro meer is dan wat wordt vermeld in het antwoord op de parlementaire vraag:

- Audit Vlaanderen heeft 9,8 miljoen euro audittaken uitbesteed aan externen, die altijd onder supervisie van Audit Vlaanderen worden uitgevoerd. Die auditopdrachten worden niet beschouwd als consultancy.
- Ook bij het beleidsdomein Onderwijs en Vorming werd 1,2 miljoen euro niet vermeld omdat het zou gaan over audit- in plaats van consultancyopdrachten.
- In 2022 en 2023 werden enkele Big Four-facturen ten belope van 1,2 miljoen euro nog aangerekend op de oude rekeningen 613360 en 613390. In het antwoord van de minister werd er verkeerdelijk van uitgegaan dat alle vastleggingen en bijbehorende aanrekeningen vanaf 2022 zijn gebeurd op de nieuwe, specifieke economische rekeningen.

Hoofdstuk 3

Gunning van de consultancyopdrachten

3.1 Steekproef van dienstverleners en overheidsopdrachten

Om zicht te krijgen op de gebruikte plaatsingsprocedures, is het Rekenhof voor een aselechte steekproef van 200 facturen nagegaan op basis van welke procedures de Vlaamse overheid de betrokken dienstverlener aanstelde. Het selecteerde de transacties die zowel in de lijst van de minister van Welzijn als in de lijst van de minister-president (zie ook 1.3, 2.1.2 en 2.1.3) voorkwamen per dienstverlener. Voor de helft selecteerde het facturen van dienstverleners met het grootste totaalbedrag en voor de andere helft facturen van de dienstverleners met een kleiner totaalbedrag. De lijst bleek enkele overheidsopdrachten voor aanneming van werken of leveringen te bevatten, die objectief geen diensten voor consultancy betreffen, zelfs niet in een ruime interpretatie¹⁸.

Voor de plaatsingsprocedures met voorafgaande bekendmaking ging het Rekenhof na of de Vlaamse overheid de bekendmakingsvoorschriften naleefde; voor de plaatsingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking ging het Rekenhof na of de Vlaamse overheid, waar vereist, meerdere ondernemers raadpleegde. Zo kon het de toepassing van het beginsel van transparantie en mededinging in beeld brengen. Met dat verkennend onderzoek geeft het Rekenhof geen oordeel over de correcte of kwaliteitsvolle toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving of voormelde beginselen. De beschrijving kan wel een startpunt vormen voor toekomstige audits.

Op de eerste steekproef van 200 facturen paste het Rekenhof vervolgens een tweede steekproef toe die resulteerde in 25 overheidsopdrachten voor diensten waarvan de gunningsbeslissing in deze legislatuur is genomen op basis van de wet overheidsopdrachten 2016. Voor die 25 overheidsopdrachten ging het de rechtmatigheid van de plaatsingsprocedure na¹⁹. Het onderzocht niet het interne aankoopbeleid, de aankoopprocedures of delegatieregeling van de betrokken entiteiten of de naleving ervan. Het onderzoek doet evenmin uitspraken over de getrouwheid, doelmatigheid en effectiviteit, over de *make or buy*-beslissing of over de rechtmatigheid van de uitvoering van de opdrachten.

¹⁸ In een aantal gevallen bevestigde de CPV-code (hoofdcategorie) die de Vlaamse overheid opnam in de aankondiging van de opdracht duidelijk dat het een opdracht voor werken of leveringen betrof. De Common Procurement Vocabulary (CPV) is een gemeenschappelijke Europese woordenlijst overheidsopdrachten, die bestaat uit een basiswoordenlijst om het voorwerp van een opdracht te benoemen plus een aanvullende woordenlijst om nadere inhoudelijke informatie toe te voegen.

¹⁹ Het Rekenhof onderzocht op hoofdlijnen een aantal overheidsopdrachtenrechtelijke aspecten van de plaatsingsprocedure. Het onderzocht bv. niet de technische bepalingen of de vraag of de aangeboden oplossingen daaraan beantwoorden. Het onderzocht evenmin andere juridische aspecten, zoals de GDPR-problematiek of intellectuele eigendomsrechten. Het Rekenhof onderzocht verder enkel de gekozen offertes steekproefsgewijze op een aantal hoofdpunten en doet dan ook geen uitspraak over eventuele tekortkomingen of pijnpunten in – de beoordeling van – de overige offertes die in het kader van de onderzochte plaatsingsprocedures zijn ingediend.

De bezorgde dossiers bevatten soms indicaties van bijakten of wijzigingen (zie 3.4.1). Omdat de uitvoeringsfase buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, heeft het Rekenhof niet verder onderzocht of de fundamentele principes van gelijkheid, mededinging en transparantie mogelijk in het gedrang kwamen.

3.2 Documentering van overheidsopdrachten

In plaatsingsprocedures zijn traceerbaarheid en transparantie van de besluitvorming van essentieel belang, o.a. voor een efficiënte bestrijding van corruptie en fraude. Een aanbestedende overheid moet er dan ook op toezien dat zij voldoende documentatie bijhoudt om de besluiten in alle stadia van de plaatsingsprocedure te kunnen motiveren. Die informatie moet zij voor elke overheidsopdracht (behalve die van beperkte waarde) ten minste tien jaar bewaren vanaf de datum van de sluiting van de opdracht.

Het bleek niet eenvoudig om de nodige informatie over de consultancyopdrachten te verzamelen. In eerste instantie wilde het Rekenhof zelf de informatie verzamelen. Het had echter geen directe toegang tot alle documentatiesystemen waar de diverse entiteiten gebruik van maakten. Als gevolg daarvan heeft het Rekenhof over de betrokken overheidsopdrachten veel documenten bij de entiteiten van de Vlaamse overheid moeten opvragen.

De initieel bezorgde informatie was zelden volledig. In enkele gevallen betrof zij niet de geselecteerde factuur, maar een gelijkaardige voorafgaande of opvolgende overheidsopdracht gegund aan dezelfde opdrachtnemer. Mogelijk kwam dat doordat de gebruikte tools, systemen of applicaties geen koppeling bevatten die het mogelijk maakt de boekhoudkundige gegevens eenvoudig of rechtstreeks te linken aan de achterliggende overheidsopdracht of overeenkomst²⁰.

Soms konden entiteiten de opgevraagde dossierstukken niet meer terugvinden of recupereren. In enkele gevallen haalden de betrokken entiteiten aan dat de dossierbehandelaar niet meer bij hen werkzaam was en de dossierstukken, die kennelijk in de persoonlijke mailbox of op de persoonlijke schijf bewaard werden, niet meer gerecupereerd konden worden. In de meeste gevallen lichten zij de reden niet toe. De gebrekkige documentering raakt niet alleen aan de transparantie van de gevoerde plaatsingsprocedures en aan de tienjarige archiveringsplicht, maar bemoeilijkt ook de interne beheersing en externe controle.

De departementen Kanselarij en Buitenlandse Zaken en Financiën en Begroting en de Vlaamse Regering meldden dat zij de mogelijkheden tot koppeling van het Digitaal Archief Vlaanderen met het nieuwe e-Procurement platform zullen onderzoeken. Het nieuwe e-Procurement platform werkt immers dossiergebaseerd en biedt meer mogelijkheden tot integratie.

²⁰ Sinds ongeveer een jaar gebruiken enkele entiteiten een functionaliteit in het bestaande boekhoudsysteem Orafin die onder bepaalde voorwaarden toelaat overeenkomsten op te laden, maar het is een veeleer arbeidsintensieve en niet voor alle overeenkomsten aangepaste tool. Momenteel wordt ook een andere functionaliteit binnen het bestaande boekhoudsysteem Orafin verkend die tot nu niet werd gebruikt. De ontwikkeling van het nieuwe Enterprise Resource Planning Systeem zal voor deze problematiek mogelijk nieuwe of bijkomende modaliteiten of functionaliteiten bieden (auditgesprek van 19 december 2023).

3.3 Plaatsingsprocedures volgens de overheidsopdrachtenregelgeving

3.3.1 Algemene beginselen bij het plaatsen van overheidsopdrachten

Overheidsopdrachten voor diensten vallen in beginsel onder het toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenregelgeving. De wet overheidsopdrachten 2016 voorziet echter in een aantal specifieke uitsluitingen voor opdrachten voor diensten, bijvoorbeeld opdrachten voor bepaalde juridische diensten, voor opdrachten gesloten tussen aanbestedende overheden²¹ en voor onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten. Die uitsluitingen moeten restrictief geïnterpreteerd worden.

Een aanbestedende overheid kiest een plaatsingsprocedure uit de overheidsopdrachtenregelgeving. Zij kan die zelf voeren, of daarbij samenwerken met een andere aanbestedende overheid²².

Bij de plaatsing en de uitvoering van overheidsopdrachten moet de aanbestedende overheid de fundamentele beginselen van gelijkheid, non-discriminatie en transparantie respecteren. Die beginselen houden onder meer in dat de overheid voor de meeste plaatsingsprocedures een aankondiging van een opdracht publiceert in het Bulletin der Aanbestedingen en voor overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde het drempelbedrag voor de Europese bekendmaking bereikt ook in het Publicatieblad van de Europese Unie²³. Voor deze laatste overheidsopdrachten moet de aanbestedende overheid bovendien een aankondiging van gegunde opdracht publiceren. Die verplichting, die bijdraagt aan verbeterde datakwaliteit in het kader van de monitoring van overheidsopdrachten, aan de rapportering aan en de controle door de Europese Commissie en aan een grote transparantie, is sinds september 2023 trouwens uitgebreid tot de overheidsopdrachten onder het drempelbedrag voor Europese bekendmaking, waarvoor een vereenvoudigde aankondiging van gegunde opdracht geldt. Bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking is er vanzelfsprekend geen voorafgaande bekendmaking²⁴. Dat neemt niet weg dat ook voor dergelijke opdrachten het principe van mededinging geldt en de aanbestedende overheid, zo mogelijk, meerdere ondernemers moet raadplegen. Als dat onmogelijk is, moet ze dat uitdrukkelijk motiveren.

De overheidsopdrachtenregelgeving voorziet ten slotte in een erg soepele plaatsingsprocedure voor overheidsopdrachten van beperkte waarde. Dat zijn overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan 30.000 euro. Dergelijke overheidsopdrachten kunnen tot stand komen via een aanvaarde factuur en zijn uitsluitend onderworpen aan een aantal algemene beginselen, waaronder de fundamentele beginselen van gelijkheid, non-discriminatie en transparantie. Ook voor die opdrachten is er geen voorafgaande bekendmaking en geldt dat de aanbestedende overheid zo mogelijk de voorwaarden van meerdere ondernemers moet raadplegen, zonder dat zij daarbij verplicht een formele offerte moet vragen. Zij moet het bewijs van die raadpleging kunnen leveren²⁵.

21 Het gaat om in-house-toezicht en niet-geïstitutionaliseerde horizontale samenwerking.

22 Een aanbestedende overheid kan gebruikmaken van technieken voor samengestelde opdrachten zoals de aankoopcentrale of occasionele gezamenlijke opdrachten en samengevoegde opdrachten.

23 De Europese Commissie herziet de drempels tweejaarlijks. Voor de periode 2022-2023 bedroeg het drempelbedrag voor opdrachten voor diensten 215.000 euro, voor de periode 2024-2025 is het vastgelegd op 221.000 euro. Voor een overzicht van de drempelbedragen in eerdere periodes zie: <https://www.vlaanderen.be/het-facilitair-bedrijf-overheidsopdrachten-en-raamcontracten/regelgeving/europese-regelgeving>.

24 Voor opdrachten gesloten na een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking waarvan de geraamde waarde het drempelbedrag voor de Europese bekendmaking bereikt, moet de aanbestedende overheid wel een aankondiging van gegunde opdracht publiceren.

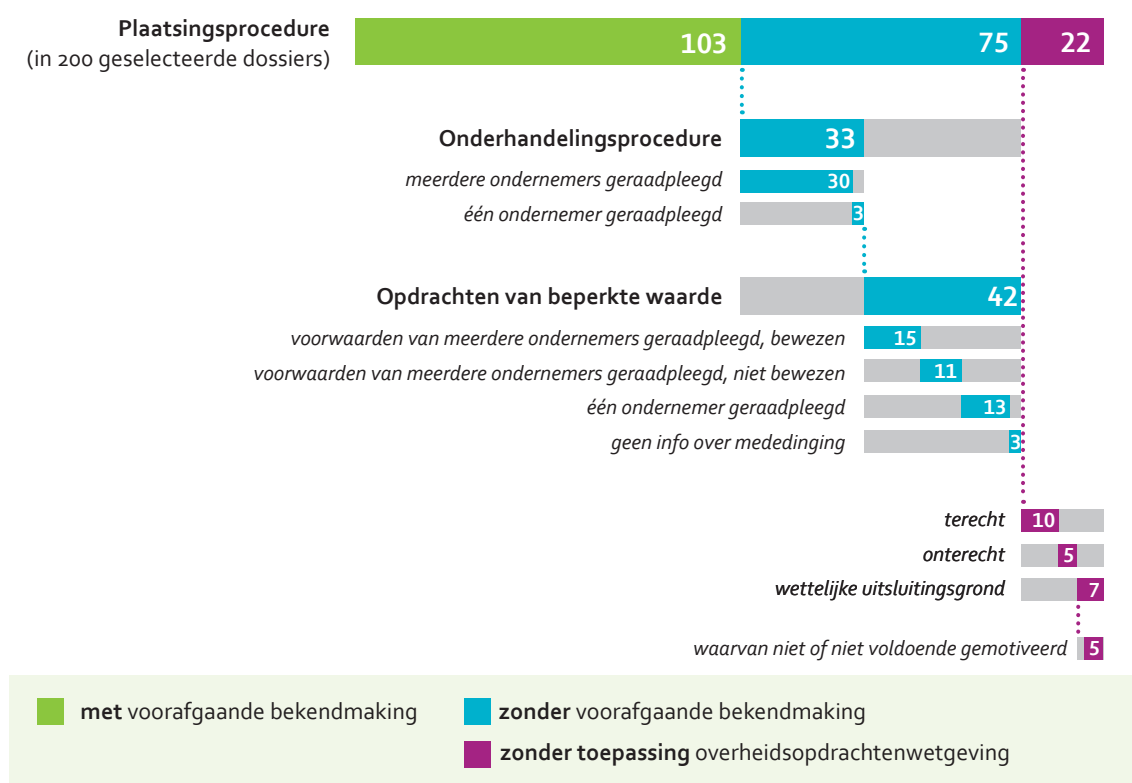
25 De raadpleging is niet aan formele vormvereisten onderworpen, maar moet wel bewezen kunnen worden.

3.3.2 Overzicht gebruikte plaatsingsprocedures

Volgens de informatie die de Vlaamse overheid verstrekke, betroffen 103 van de 200 geselecteerde dossiers een plaatsingsprocedure met voorafgaande bekendmaking²⁶ en 75 betroffen een plaatsingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Voor 22 van de 200 geselecteerde dossiers paste de Vlaamse overheid de overheidsopdrachtenregelgeving niet toe.

In minstens 62 gevallen²⁷ maakte de Vlaamse overheid volgens het bestek of de aankondiging van de opdracht gebruik van een raamovereenkomst; dat is een overeenkomst die voor een bepaalde periode de voorwaarden vastlegt voor de sluiting van latere opdrachten.

Grafiek 1 – overzicht gebruikte plaatsingsprocedures



Bron: Rekenhof

3.3.3 Geen toepassing overheidsopdrachtenregelgeving

In 10 van de 22 dossiers paste de Vlaamse overheid terecht de overheidsopdrachtenregelgeving niet of niet zelf toe. In 6 daarvan werkte ze samen met een andere aanbestedende overheid die de opdracht plaatste. Het geselecteerde dossier heeft in die gevallen betrekking op een (terug)

²⁶ Het gaat voor dit onderzoek om de openbare procedure, de mededingingsprocedure met onderhandeling en de vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking (wet overheidsopdrachten 2016), de open aanbesteding, de open en beperkte offerteaanvraag en de (vereenvoudigde) onderhandelingsprocedure met bekendmaking (wet overheidsopdrachten 2006) en de algemene offerteaanvraag en onderhandelingsprocedure met bekendmaking (wet overheidsopdrachten 1993).

²⁷ In vier andere gevallen vermeldt het bestek dat het gaat om een bestellingsopdracht. In nog drie andere gevallen bevestigt het bestek en/of de aankondiging van de opdracht niet formeel dat het om een raamovereenkomst gaat.

betaling voor het gedeelte van de Vlaamse overheid in de opdracht. In 4 andere gevallen paste de Vlaamse overheid de overheidsopdrachtenregelgeving niet toe omdat zij meende dat het geselecteerde dossier geen overheidsopdracht betrof, maar bijvoorbeeld een subsidie²⁸.

In 5 dossiers paste de Vlaamse overheid daarentegen ten onrechte de overheidsopdrachtenregelgeving niet toe²⁹. Dat raakt aan de fundamentele beginselen van gelijkheid, transparantie en mededinging. De miskennis van de mededinging bij het sluiten van een overeenkomst is in strijd met de openbare orde en een dergelijke overeenkomst is nietig bij gebrek aan geoorloofd voorwerp.

De Vlaamse overheid beriep zich ten slotte in 7 dossiers op een uitsluiting vermeld in de wet overheidsopdrachten 2016³⁰. Of dat in al deze gevallen terecht was, is een feitenkwesitie die een omstandig feitelijk onderzoek vergt. Het Rekenhof spreekt zich over die uitgaven dan ook niet individueel uit. Wel stelde het in 5 van die gevallen vast dat de bezorgde dossierstukken de uitsluiting niet of niet voldoende concreet motiveerden³¹.

3.3.4 Plaatsingsprocedure met voorafgaande bekendmaking

In 103 van de 200 geselecteerde dossiers maakte de Vlaamse overheid gebruik van een plaatsingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. De Vlaamse overheid leefde doorgaans zorgvuldig de verplichting na tot publicatie van een aankondiging van de opdracht. In enkele oudere dossiers bezorgde zij niet de aankondiging zelf, maar bevatte het dossier indicaties die aannemelijk maakten dat de aankondiging gebeurde. Slechts in één dossier ontbraken dergelijke ondersteunende indicaties³².

De aankondiging van de *gegunde* opdracht daarentegen publiceerde de Vlaamse overheid in minstens 34% van de dossiers waarin dit vereist was, niet, of minstens bezorgde de Vlaamse overheid die niet³³, waardoor ze het transparantiebeginsel heeft geschonden.

28 Dit is het geval in twee dossiers. De aangeleverde dossierstukken maken het niet mogelijk een uitspraak te doen over de kwalificatie als subsidie. De twee andere gevallen, die geen overheidsopdracht zijn, betroffen een vergoeding in het kader van een samenwerkingsakkoord en een biedvergoeding.

29 In een ervan gaf de betrokken entiteit van de Vlaamse overheid eerst aan dat er geen overheidsopdracht werd geplaatst. Naar aanleiding van een bijkomende vraag van het Rekenhof naar de juridische en feitelijke motieven op basis waarvan de betrokken entiteit meende dat er geen overheidsopdracht diende te worden geplaatst, verwees de betrokken entiteit naar artikel 42, §1, 1°, d) van de wet overheidsopdrachten 2016. De betrokken entiteit kon echter geen motivering voorleggen die het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking op grond van artikel 42, §1, 1°, d) van de wet overheidsopdrachten 2016 rechtvaardigde.

30 Het gaat om in-house-toezicht (3 gevallen), opdrachten voor onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten (3 gevallen) en uitgesloten juridische diensten (1 geval).

31 Zo hebben twee dossiers volgens de betrokken entiteit bv. betrekking op in-house-toezicht, maar wordt dit nergens vermeld in de overeenkomst zelf. Voor één daarvan kon de betrokken entiteit wel een (niet gedateerd) advies voorleggen waaruit zou blijken dat werd voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor in-house-toezicht.

32 In antwoord op een vraag daarover stelde de betrokken entiteit: *De publicatie werd via e-notification uitgevoerd, maar de archieven van deze online toepassing laten geen opzoeken meer toe van voor het jaar 2017.*

33 In één dossier verzond de betrokken entiteit de aankondiging van gegunde opdracht pas op 17 november 2023, ruim drie jaar nadat zij de opdracht sloot, nadat het Rekenhof had gevraagd of de publicatie was gebeurd. In vier dossiers werd enkel een aankondiging van gegunde opdracht in het Publicatieblad van de Europese Unie bezorgd.

3.3.5 Plaatsingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking

75 van de 200 geselecteerde dossiers betroffen volgens de beschikbare informatie een plaatsingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking:

- 33 dossiers betroffen een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking;
- 42 dossiers betroffen een overheidsopdracht van beperkte waarde.

In 2 van de 33 dossiers die volgens de Vlaamse overheid steunden op een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, kon zij de vereiste gelijktijdige en schriftelijke uitnodiging tot indiening van een offerte niet bezorgen³⁴. Of de Vlaamse overheid het gelijkheidsbeginsel in die fase respecteerde en de ondernemers gelijktijdig raadpleegde, kon voor die dossiers dan ook niet aangetoond worden. Uit het onderzoek van de plaatsingsprocedures blijkt dat dit in minstens 1 dossier twijfelachtig is (zie 3.4.1).

In 3 van de 33 dossiers motiveerde de Vlaamse overheid dat het onmogelijk was meerdere ondernemers te raadplegen. Hoewel dat niet tot het voorwerp van dit verkennend onderzoek behoorde, stelde het Rekenhof vast dat de deugdelijkheid van die motivering minstens in 1 geval niet volledig overtuigt.

Voor de overige 28 onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking legde de Vlaamse overheid een gelijktijdige schriftelijke uitnodiging aan meerdere ondernemers voor³⁵. In minstens één geval waarin dit vereist was, liet de Vlaamse overheid na de verplichte aankondiging van gegunde opdracht te publiceren³⁶.

42 van de 200 geselecteerde dossiers betroffen volgens de Vlaamse overheid een overheidsopdracht van beperkte waarde³⁷. In minstens één geval bleek de geraamde waarde van de opdracht volstrekt onrealistisch en het gebruik van de flexibele plaatsingsprocedure niet toe te laten³⁸. In 15 van de 42 dossiers³⁹ raadpleegde de Vlaamse overheid meerdere ondernemers en kon zij het bewijs van die raadpleging voorleggen, zoals vereist.

³⁴ In één hiervan legde de betrokken entiteit van de Vlaamse overheid een gelijktijdige uitnodiging tot indiening van een offerte aan twee ondernemers voor. Uit deze uitnodiging bleek evenwel dat het in feite om een aanpassing van eerder ingediende offertes ging. De initiële schriftelijke en gelijktijdige uitnodiging tot indiening van een offerte kon niet worden bezorgd. Volgens de betrokken entiteit ging het om een marktverkenning. Ook in het kader van een marktverkenning moet een aanbestedende overheid evenwel de gelijkheid respecteren.

³⁵ In enkele gevallen ontbrak wel de uitnodiging aan een enkele ondernemer of is er een discrepantie in het aantal bezorgde uitnodigingen en het aantal inschrijvers dat volgens het gunningsverslag geraadpleegd werd. In twee gevallen bezorgde de Vlaamse overheid een e-mail met een uitnodiging tot indiening van een offerte, evenwel met de adressanten niet zichtbaar.

³⁶ In het kader van het verkennend onderzoek heeft het Rekenhof dat niet onderzocht voor de plaatsingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking. De selectie van 25 overheidsopdrachten waarvoor het Rekenhof de rechtmatigheid van de gunning naging (zie 3.4), bevatte echter wel één plaatsingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking waarin dat niet gebeurde, hoewel de geraamde waarde ervan de Europese drempel bereikte.

³⁷ In twee dossiers kwalificeerde het Rekenhof de opdracht op basis van de beschikbare stukken en indicaties in het dossier zelf als een overheidsopdracht van beperkte waarde.

³⁸ Hoewel de betrokken entiteit de opdracht uitdrukkelijk initieerde als een overheidsopdracht van beperkte waarde, kwalificeerde zij deze lopende de plaatsingsprocedure kennelijk zonder meer als een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking om op die manier een opdracht te gunnen met een goed te keuren gunningsbedrag van 79.020 euro exclusief btw.

³⁹ In een van deze dossiers bezorgde de Vlaamse overheid niet de raadpleging (per e-mail) zelf. De offertes van de enige twee gecertificeerde en dus geraadpleegde ondernemers verwijzen echter allebei naar een vraag daartoe die de betrokken entiteit op 22 mei 2020 per e-mail stelde. Op basis daarvan nam het Rekenhof aan dat de Vlaamse overheid alle ondernemers die voor de uitvoering van de opdracht in aanmerking kwamen, gelijktijdig en schriftelijk uitnodigde.

Zeven dossiers bevatten de loutere vermelding dat de betrokken entiteit de voorwaarden van meerdere ondernemers raadpleegde, maar de raadpleging bleek niet gedocumenteerd of de entiteit kon die niet (meer) concreet aantonen⁴⁰. In drie dossiers stelde de betrokken entiteit dat zij de voorwaarden van meerdere ondernemers raadpleegde, bv. via de consultatie van websites of een pool, maar het dossier bevatte geen enkel spoor, vermelding of indicatie daarvan. In nog een ander dossier verwees de betrokken entiteit naar de raadpleging *via offertes (...) in andere dossiers*, maar de bezorgde stukken waren niet gedateerd en moeilijk vergelijkbaar.

In drie andere dossiers, waarin de aard van de prestaties dat nochtans leken toe te laten, verstrekke de Vlaamse overheid geen antwoord op de vraag of zij meerdere ondernemers raadpleegde. Het bezorgde dossier bevatte enkel de bestelbon en de factuur. In die gevallen kon de Vlaamse overheid dus niet aantonen dat een minimale mededinging werd georganiseerd, zoals voorgeschreven door de wet overheidsopdrachten 2016.

Van de dertien dossiers waarin de betrokken entiteit ten slotte slechts één ondernemer raadpleegde, bleek dat slechts in drie gevallen deugdelijk onderbouwd. In de overige tien gevallen konden de betrokken entiteiten geen beslissing of gedocumenteerde motieven voorleggen waaruit bleek dat de raadpleging van meerdere ondernemers niet mogelijk was of overtuigde de opgegeven verklaring niet. In die gevallen lijkt de minimale mededinging, die ook voor dergelijke opdrachten geldt, te ontbreken.

3.4 Rechtigheid van de gunning

Het Rekenhof heeft voor een beperkte selectie van 25 overheidsopdrachten de rechtmatigheid van een aantal aspecten van de plaatsingsprocedure onderzocht.

De veelheid aan betrokken entiteiten, waarvan telkens slechts één tot maximaal vier opdrachten werden onderzocht, maakte het o.m. niet mogelijk na te gaan of de betrokken entiteiten beschikken over een doordacht en onderbouwd aankoopbeleid of -plan voor consultancyopdrachten, of zij de overheidsopdrachtenregelgeving behoorlijk beheersen en of eventueel vastgestelde tekortkomingen zich ruimer voordoen en dus al dan niet structureel zijn. Evenmin laat de beperkte steekproef toe algemene uitspraken te doen over de Vlaamse overheid in haar geheel. Het onderzoek duidde op een aantal tekortkomingen of verbeterpunten bij de gunning van overheidsopdrachten, waarvan de meest voorkomende of belangrijkste hieronder zijn opgenomen.

3.4.1 Keuze van de plaatsingsprocedure

Vooraleer een overheidsopdracht formeel kan worden opgestart, moet de aanbestedende overheid de plaatsingsprocedure kiezen. Aangezien de procedures waarin onderhandelingen toegelaten zijn uitzonderingsprocedures zijn, moet de aanbestedende overheid een gemotiveerde beslissing opstellen als zij beslist daarvan gebruik te maken, met vermelding van de juridische en feitelijke motieven die de toepassing van die plaatsingsprocedure rechtvaardigen. Een loutere verwijzing naar de rechtsgrond volstaat dus niet.

⁴⁰ Een hiervan bevat wel prijzen van drie ondernemers, weliswaar in een niet-gedateerd document.

Bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking kiest de aanbestedende overheid zelf de ondernemers die ze gelijktijdig en schriftelijk uitnodigt om een offerte in te dienen. De ondernemers die de aanbestedende overheid uitnodigt, moeten uiteraard in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Met het oog op een zo groot mogelijke mededinging is het raadzaam dat de aanbestedende overheid niet altijd dezelfde ondernemers raadpleegt.

De Vlaamse overheid heeft de toepassingsvoorwaarden voor het gebruik van de procedures waarin onderhandelingen toegelaten zijn, niet altijd zorgvuldig nageleefd. Ook de vereiste feitelijke of juridische motivering voor die plaatsingsprocedures bleek niet altijd op concrete of afdoende wijze uit de dossierstukken.

In twee van de vijf dossiers waarin de Vlaamse overheid de mededingingsprocedure met onderhandeling gebruikte, bevatte het dossier daarvoor geen feitelijke motieven⁴¹. In één van die dossiers vermeldde de selectiebeslissing bovendien een andere rechtsgrond dan de beslissing tot goedkeuring van de mededingingsprocedure met onderhandeling als plaatsingsprocedure.

In een dossier waarin de Vlaamse overheid gebruik maakte van de vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking, lag het geraamde bedrag lager dan het drempelbedrag voor de toepassing van deze plaatsingsprocedure. Het bestek vermeldde ook uitdrukkelijk: *De aanbestedende overheid let er op dat het totaal van bestellingen gedurende de looptijd van de raamovereenkomst onder het Europese drempelbedrag (214.000 euro excl. btw) ligt.* De Vlaamse overheid breidde echter later de raamovereenkomst alsnog uit met 50% tot een maximum van 320.999,99 euro excl. btw wegens de onvoorzienbare omstandigheden dat de coronacrisis het onmogelijk heeft gemaakt om de opdracht ter plaatse uit te voeren, waardoor contacten en vergaderingen online moesten verlopen. Het is echter moeilijk te begrijpen dat die omstandigheden noodzakelijkerwijs hebben geleid tot een uitbreiding van de raamovereenkomst met 50%.

In drie van de veertien onderzochte onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking (ruim 21%), is het onzeker of aan de specifieke toepassingsvoorwaarden was voldaan of was de motivering onvoldoende uitgewerkt.

- In het eerste dossier heeft de Vlaamse overheid de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking op basis van de goed te keuren uitgave toegepast voor een opdracht tegen prijslijst, waarbij het offertebedrag op basis van de vermoedelijke hoeveelheid van 140 mandagen inderdaad beneden het drempelbedrag lag. Omdat de dienstverlener er echter kennelijk niet in slaagde de opdracht te voltooien *binnen de gestelde termijn en binnen de aanvankelijk vastgelegde mandagen*, wijzigde de Vlaamse overheid de opdracht en presteerde de dienstverlener uiteindelijk 175 mandagen, waardoor het finale bedrag het drempelbedrag alsnog overschreed⁴². In een dergelijk geval kunnen vragen worden gesteld bij het realistisch karakter van de vermoedelijke hoeveelheden in het bestek, bij het op basis daarvan verkregen

⁴¹ De beslissing tot goedkeuring van de mededingingsprocedure met onderhandeling als plaatsingsprocedure en de selectiebeslissing vermeldde enkel de rechtsgrond voor het gebruik ervan.

⁴² De Vlaamse overheid heeft twee bijakten gesloten. In bijakte 1 werd de uitvoeringstermijn verlengd gelet op het feit dat *de opdracht is nog niet voltooid binnen de oorspronkelijke gestelde termijn en de middelen van onderhavig contract nog beschikbaar zijn en er geen financiële impact is.* In bijakte 2 werd vervolgens op grond van artikel 38/1 van het koninklijk besluit uitvoering 2013 in 35 extra mandagen voorzien bovenop de in het bestek voorziene hoeveelheid van 140 dagen, zonder aan te tonen dat er sprake is van aanvullende diensten. Het lijkt echter niet te gaan om aanvullende diensten die noodzakelijk zijn geworden en die op grond van artikel 38/1 onder strikte voorwaarden aan de zittende dienstverlener kunnen toegevoegd worden zonder nieuwe plaatsingsprocedure, maar om de toekenning van extra mandagen om de initieel voorziene opdracht te voltooien.

offertebedrag en bijgevolg ook bij het initiële beroep op de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekenmaking.

De praktijk om de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking op basis van de goed te keuren uitgave ook te gebruiken voor dergelijke opdrachten tegen prijslijst kan in welbepaalde gevallen een risico inhouden. Het is immers inherent aan een opdracht tegen prijslijst dat de daadwerkelijk benodigde hoeveelheden kunnen verschillen van de vermoedelijke hoeveelheden. Als twijfel rijst of de uiteindelijk goed te keuren uitgave al dan niet de voorziene drempel zal overschrijden, is het raadzaam ervan uit te gaan dat de bekendmakingsregels moeten worden gerespecteerd.

- In het tweede dossier gunde de Vlaamse overheid binnen een periode van een half jaar drie opdrachten met een nagenoeg identiek voorwerp aan dezelfde opdrachtnemer voor een vooropgesteld maximaal bedrag van respectievelijk 80.000 euro, 80.000 euro en 139.000 euro excl. btw. Hoewel het Rekenhof begrip heeft voor de specifieke omstandigheden waarin de Vlaamse overheid de opdrachten plaatste⁴³, en de Vlaamse overheid mogelijk niet de intentie daartoe had, is dit een oneigenlijke toepassing van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking op basis van de goed te keuren uitgave.
- In een derde dossier lijkt de goed te keuren uitgave onder de toepasselijke drempel voor de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking te liggen, zodat de Vlaamse overheid wel degelijk een beroep kon doen op die plaatsingsprocedure. De Vlaamse overheid gaf echter niet concreet aan welk toepassingsgeval van de onderhandelingsprocedure ze beoogde, noch motiveerde ze haar keuze formeel.

Ook andere dossiers bevatten tegenstrijdigheden of onduidelijkheden over de toegepaste rechtsgrond. Dergelijke tegenstrijdigheden plaatsen de aanbestedende overheid in een kwetsbare positie.

Ten slotte rijzen in twee van de veertien onderzochte onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking ernstige vragen bij de uitnodiging aan de ondernemers om een offerte in te dienen.

- In een eerste geval moest een uitgenodigde ondernemer voor de volledige uitvoering van de opdracht een beroep doen op een zusterbedrijf, wat vragen doet rijzen bij de zorgvuldigheid waarmee de Vlaamse overheid de ondernemers selecteerde die ze raadpleegde. De wijze waarop de geraadpleegde ondernemer vervolgens toch een offerte indiende met een beroep op de draagkracht van een zusterbedrijf, plaatste de entiteit vervolgens in een delicate juridische positie (zie 3.4.2).
- In een tweede geval blijkt uit de dossierstukken dat de Vlaamse overheid voorafgaand aan de gelijktijdige raadpleging van twee ondernemers al mondelinge contacten had met die twee ondernemers in het kader van een marktverkenning en dat die zelfs al een eerste offerte indienen. Of de betrokken entiteit daarbij de gelijkheid van beide ondernemers respecteerde, is twijfelachtig. De bezorgde dossierstukken lijken er immers op te duiden dat de eerste offerte van een ondernemer al bekend was op het ogenblik dat de aanbestedende overheid de tweede ondernemer contacteerde⁴⁴. Daarnaast wekt de e-mail van de tweede gecontacteerde ondernemer (en uiteindelijke opdrachtnemer) die de formele uitnodiging voorafging, minstens de indruk dat al vaststond dat met hem een overeenkomst zou worden aangegaan.

⁴³ Het gaat om bijstand tijdens de COVID-19-pandemie. De aanbestedende overheid kon voor een dergelijke opdracht mogelijk ook gebruikmaken van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking op grond van artikel 42, §1, 1^o, b) wet overheidsopdrachten 2016 (dwingende spoed), zodat ze niet gebonden was aan een maximaal bedrag.

⁴⁴ Het dossier bevatte een offerte van een eerste ondernemer van 30 juni 2020 en vervolgens een e-mail van de tweede ondernemer van 2 juli 2020 waarin deze verwijst naar een telefonisch gesprek met de aanbestedende overheid van 1 juli 2020.

Of bepaalde entiteiten systematisch dezelfde ondernemers raadplegen en zo de positie van welbepaalde ondernemers versterken, kon het Rekenhof niet beoordelen bij gebrek aan voldoende dossiers van de individuele entiteiten op basis van de voorliggende selectie.

3.4.2 Selectie van kandidaten en inschrijvers

Een aanbestedende overheid kan slechts overgaan tot gunning van een opdracht als zij erop heeft toegezien dat de offerte afkomstig is van een inschrijver die betrouwbaar is, wat betekent dat hem de toegang tot de opdracht niet is ontzegd op grond van de verplichte uitsluitingsgronden, de uitsluitingsgrond in verband met fiscale en sociale schulden en de facultatieve uitsluitingsgronden⁴⁵.

Nadat zij de uitsluitingsgronden controleerde, moet de aanbestedende overheid via de kwalitatieve selectie controleren of de inschrijver ook geschikt is om de opdracht uit te voeren⁴⁶. De selectiecriteria kunnen betrekking hebben op de geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen, de economische en financiële draagkracht en de technische- en beroepsbekwaamheid. Die selectiecriteria moeten verbonden zijn aan een gepast minimaal niveau. Om te voldoen aan de selectiecriteria, kan een inschrijver zich beroepen op de draagkracht van andere entiteiten. Daartoe dient de inschrijver een verbintenis van terbeschikkingstelling over te leggen.

De wijze en het tijdstip waarop de aanbestedende overheid de uitsluitingsgronden controleert en de kwalitatieve selectiecriteria toetst, verschillen naargelang het geraamde bedrag van de opdracht. Voor opdrachten vanaf het drempelbedrag voor de Europese bekendmaking⁴⁷ is in beginsel het gebruik van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) verplicht. De aanbestedende overheid moet de informatie uit het UEA wel controleren vóór de gunning van de opdracht. Voor opdrachten onder het drempelbedrag voor de Europese bekendmaking moet ze gebruikmaken van de impliciete verklaring op erewoord. Door het louter indienen van de offerte, verklaren de inschrijvers dat er geen uitsluitingsgrond op hen van toepassing is⁴⁸. Ook hier geldt dat de aanbestedende overheid vóór de gunning van de opdracht de waarachtigheid van de verklaring moet nagaan en dus de uitsluitingsgronden moet controleren in hoofde van de inschrijver aan wie de opdracht wordt gegund.

Controle uitsluitingsgronden

In het bijzonder bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking liet de Vlaamse overheid meermaals na de uitsluitingsgronden exhaustief te controleren in hoofde van de inschrijver aan wie de opdracht werd gegund; minstens documenteerde zij de controle niet. Zo kon de Vlaamse overheid slechts in drie van de veertien dossiers de attesten van afwezigheid van fiscale of sociale schulden en de uittreksels uit het strafregister voorleggen. In de overige elf

⁴⁵ Artikel 69 met betrekking tot de facultatieve uitsluitingsgronden is niet van toepassing op de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. De aanbestedende overheid kan die bepaling wel van toepassing maken door een andersluidende bepaling op te nemen in de opdrachtdocumenten.

⁴⁶ Artikel 71 van de wet overheidsopdrachten 2016 over de selectiecriteria is niet van toepassing op de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. De aanbestedende overheid kan de regels voor de selectiecriteria wel van toepassing maken door andersluidende bepalingen op te nemen in de opdrachtdocumenten.

⁴⁷ Artikel 38, §1, eerste lid koninklijk besluit plaatsing 2017 bevat een uitzondering op de verplichte voorlegging van het UEA voor opdrachten die worden geplaatst bij onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking op grond van artikel 42, § 1, 1°, b) en d), 2°, 3°, 4°, b), en c) wet overheidsopdrachten 2016.

⁴⁸ Behoudens andersluidende bepaling in de opdrachtdocumenten geldt de toepassing van de impliciete verklaring alleen voor zover de documenten of certificaten betreffende de uitsluitingsgronden kosteloos toegankelijk zijn voor de aanbestedende overheid via een gratis toegankelijke nationale databank, zoals Telemarc.

gevallen ontbraken één of meer van die attesten of uittreksels. In drie van die elf gevallen gaf de Vlaamse overheid aan, na een vraag van het Rekenhof, dat zij één of meer van die attesten of uittreksels niet opvroeg en dus niet controleerde. In die gevallen had de Vlaamse overheid geen of geen volledige zekerheid over de betrouwbaarheid van de uiteindelijke dienstverlener.

Voor de opdrachten geplaatst bij een plaatsingsprocedure met voorafgaande bekendmaking kon de Vlaamse overheid de vereiste attesten en uittreksels doorgegaan voorleggen. In minstens vier van de negen gevallen waarin dat vereist was, kon de Vlaamse overheid echter niet aantonen dat zij de verplichte uitsluitingsgronden controleerde in hoofde van elke persoon die lid is van het bestuurs, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van de ondernemer of daarin vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid heeft⁴⁹. Nalaten om die controle uit te voeren, kan leiden tot een vordering voor de Raad van State.

Kwalitatieve selectiecriteria

Het Rekenhof stelde ook tekortkomingen vast op het vlak van de formulering en controle van de kwalitatieve selectiecriteria waaraan de kandidaten of inschrijvers moesten voldoen.

In vier dossiers liet de Vlaamse overheid na een gepast minimaal niveau te verbinden aan een kwalitatief selectie criterium of was het minimaal niveau onduidelijk. Het gaat om selectiecriteria zoals *ervaring en affiniteit met de thematiek van deze opdracht*. In één van die gevallen nam de Vlaamse overheid ook enkel een bankverklaring op als selectie criterium inzake economische en financiële draagkracht, zonder een tweede criterium van dezelfde aard op te nemen dat wel een minimaal niveau bepaalt, zoals nochtans vereist. De Raad van State heeft er herhaaldelijk op gewezen dat kwalitatieve selectiecriteria slechts betekenis hebben als ze gepaard gaan met een gepast niveau dat moet worden gehaald met het oog op de selectie. In afwezigheid van een dergelijk niveau zou het mogelijk zijn dat ondernemers met een potentieel verschillende draagkracht op identieke en dus discriminatoire wijze behandeld worden.

In verschillende dossiers nam de Vlaamse overheid de studie- en beroepskwalificaties van de dienstverlener op als selectie criterium én als gunningscriterium. De wetgever verbood een dergelijke werkwijze uitdrukkelijk. De aanbestedende overheid moet vooraf de afweging maken of ze het criterium aanwendt als gunnings- of selectie criterium.

In enkele dossiers is het onduidelijk hoe de Vlaamse overheid besloot dat de gekozen inschrijver voldeed aan de selectiecriteria. Zo bevatte de offerte van de gekozen inschrijver in één geval geen documenten waaruit bleek dat hij voldeed aan het selectie criterium inzake financiële en economische draagkracht. De gekozen inschrijver gaf in zijn UEA ook geen antwoord op de vraag of hij voldeed aan de selectiecriteria. In een ander geval nam de inschrijver het gevraagde document niet op in zijn offerte, maar verwees hij naar de website van de FOD Werkgelegenheid, die vermeldt dat het geen zin heeft in dergelijk geval het betrokken selectie criterium inzake studie- en beroepskwalificaties op te leggen. Het gunningsverslag vermeldde bij de beoordeling van de kwalitatieve selectie echter zonder meer dat *er geen onregelmatigheden [werden] vastgesteld*. Het is onduidelijk

⁴⁹ Het Rekenhof erkent dat de precieze draagwijdte van de verplichting en de wijze waarop ze moet worden ingevuld, niet volledig duidelijk is, maar moet wijzen op de wettelijke verplichting ter zake die inhoudt dat een aanbestedende overheid een uittreksel uit het strafregister moet vragen voor alle leden van de bedoelde organen. De federale Commissie Overheidsopdrachten besloot eerder unaniem om dit element op te nemen als factor van rechtsonzekerheid in het rapport dat België in 2018 en 2021 aan de Europese Commissie bezorgde in het licht van de driejaarlijkse verplichte rapportering door de Europese lidstaten.

om welke redenen de Vlaamse overheid over dat selectie criterium heen is gestapt, dat ze kennelijk zelf oplegde⁵⁰. In een laatste geval deed de gekozen inschrijver, die de aanbestedende overheid in het kader van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking zelf uitnodigde om een offerte in te dienen, een beroep op de draagkracht van een zusterbedrijf om te voldoen aan het selectie criterium inzake technische- en beroepsbekwaamheid, maar bevatte de offerte niet de vereiste verbintenis van terbeschikkingstelling. Bij gebrek aan een dergelijke verbintenis mocht de aanbestedende overheid er evenwel niet van uitgaan dat de gekozen inschrijver aan het betrokken selectie criterium voldeed⁵¹.

3.4.3 Belangenconflicten

Artikel 6 van de wet overheidsopdrachten 2016 legt de aanbestedende overheid op de nodige maatregelen te treffen om belangenconflicten te voorkomen, te herkennen en op te lossen tijdens de plaatsing en de uitvoering van de opdracht. Een belangenconflict is elke situatie waarin een persoon die op welke wijze ook aan de aanbestedende overheid verbonden is⁵², financiële, economische of andere persoonlijke belangen heeft die zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij de plaatsing of de uitvoering in het gedrang kunnen brengen. Artikel 6, §3 van de wet overheidsopdrachten 2016 vermeldt een aantal situaties waarin een belangenconflict alleszins vermoed wordt te bestaan, zoals bepaalde bloed- of aanverwantschap of bepaalde vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid in een kandiderende of inschrijvende ondernemer. Daarnaast beschouwt het koninklijk besluit plaatsing 2017 de draaideurconstructie als een specifieke vorm van belangenconflict⁵³. Voor het voorkomen en herkennen van belangenconflicten bepaalt artikel 6, §3 van de wet overheidsopdrachten 2016 dat een persoon die zich in een situatie bevindt waarin een belangenconflict alleszins vermoed wordt te bestaan, de aanbestedende overheid daarvan in kennis moet stellen. In dergelijk geval moet de betrokkene zich ook verplicht wraken om het belangenconflict op te lossen. In situaties waarin geen wettelijk vermoeden van belangenconflict van toepassing is, legt de overheidsopdrachtenregelgeving geen dergelijke verplichting op. Een belangenconflict vormt ook een facultatieve uitsluitingsgrond waarbij een inschrijver of kandidaat van verdere deelname aan de procedure kan worden uitgesloten als er geen minder ingrijpende middelen zijn om dit conflict op te lossen.

Bij zijn onderzoek kon het Rekenhof alleen vaststellen dat geen van de onderzochte dossiers een schriftelijke mededeling in de zin van artikel 6 van de wet overheidsopdrachten 2016 bevatte waarmee een aan de aanbestedende overheid verbonden persoon meldde dat hij zich in een situatie

⁵⁰ Volgens rechtspraak van de Raad van State vereist de formele motiveringsplicht, wanneer er geen bijzondere problemen zijn gerezen bij het selectieonderzoek, niet dat dit onderzoek in extenso wordt weergegeven in de selectiebeslissing. Dit beginsel lijkt echter niet te gelden indien er wél bijzondere problemen zijn gerezen.

⁵¹ Het loutere feit tot een bepaalde groep van vennootschap te behoren lijkt – bij gebrek aan bewijs van de terbeschikkingstelling van bekwaamheden van één of meer van die vennootschappen – op zich niet te volstaan om te stellen dat men over de bekwaamheden beschikt (Raad van State, nr. 232.241, 17 september 2015). Hoewel deze rechtspraak geen betrekking heeft op opdrachten geplaatst bij onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, lijken deze principes ook van toepassing te zijn indien de aanbestedende overheid bij deze procedure alsnog selectiecriteria oplegt.

⁵² Het gaat bijvoorbeeld om ambtenaren, openbare gezagsdragers of namens de aanbesteder optredende aanbieders van aanvullende aankoopactiviteiten.

⁵³ Een draaideurconstructie betreft een situatie waarin een persoon die in de voorafgaande periode van twee jaar gewerkt heeft voor een aanbestedende overheid als interne medewerker, later tussenkomt in het kader van een overheidsopdracht geplaatst door dezelfde aanbestedende overheid, waarbij er een rechtstreeks verband bestaat tussen zijn vroegere activiteiten voor de aanbestedende overheid en de activiteiten in het kader van de opdracht. Op federaal niveau geldt inzake draaideurconstructies de federale omzendbrief *Overheidsopdrachten Belangenvermenging - Draaideurconstructie ('revolving doors')* van 5 mei 2014, die de aanbestedende overheden verzoekt in hun opdrachtdocumenten (inzonderheid, al naargelang, in de aankondiging van opdracht of het bestek), bepaalde standaardclausules op te nemen.

bevond waarbij een belangenconflict alleszins vermoed wordt te bestaan en zich bijgevolg diende te wraken⁵⁴. Of er inderdaad geen belangenconflict was of dat iemand van de betrokken personen zich mogelijk toch had moeten wraken, kon het Rekenhof niet nagaan.

Of de Vlaamse overheid naast voormelde wettelijke bepaling ook bijkomende maatregelen trof voor het voorkomen en herkennen van belangenconflicten in hoofde van aan haar verbonden personen in situaties waarin dit niet wettelijk wordt vermoed, bv. in situaties die sensu strictu niet onder het wettelijk toepassingsgebied vallen, maar die vanuit ethisch oogpunt potentieel risicovol zijn⁵⁵, kon het Rekenhof uit de bezorgde individuele dossiers niet afleiden. Wel stelde het vast dat geen van de bezorgde dossiers een schriftelijke verklaring bevatte van de leden van de beoordelingscommissie of jury, waarin zij bevestigden op de hoogte zijn van de regels inzake belangenconflicten en desgevallend ook dat zij geen belangenconflict hadden. Hoewel het gebruik van dergelijke verklaring niet verplicht is, wordt doorgaans erkend dat het vrijwillig gebruik ervan bijkomende garanties kan bieden of tot bijkomende sensibilisering of oplettendheid aanleiding kan geven.

De Vlaamse overheid is echter van mening dat een dergelijke verklaring ondersteunend kan zijn, maar ook gemakkelijk tot een puur administratieve formaliteit kan verworden. Binnen de ruimere context van integriteit als een van de doelstellingen van een goede organisatiebeheersing en een breed en gevarieerd integriteitsbeleid in overeenstemming met de leidraad interne controle/organisatiebeheersing, acht zij sensibilisering door training effectiever. In dat kader wees zij er op dat zij in de periode 2018-2021 diverse opleidingen *integriteit bij overheidsopdrachten* organiseerde in samenwerking met een gespecialiseerde dienstverlener, naast de periodieke trainingen die verschillende entiteiten hebben opgezet.

In hoofde van een inschrijver vormt het bestaan van een belangenconflict een facultatieve uitsluitingsgrond. Voor de opdrachten waarvan de raming de drempel voor Europese bekendmaking bereikte, bevatte het UEA altijd een verklaring van de betrokken inschrijver dat hij zich niet bewust was van enig belangenconflict zoals vermeld in de nationale wetgeving, de betreffende aankondiging of de aanbestedingsstukken, als gevolg van zijn deelneming aan de aanbestedingsprocedure. Of de Vlaamse overheid de waarachtigheid van die verklaring vervolgens ook zelf bijkomend naging, en bijvoorbeeld ook zelf onderzocht of inderdaad geen draaideurconstructie voorlag, kon het Rekenhof niet afleiden uit de bezorgde dossierstukken. Voor de overheidsopdrachten waarvan de raming de Europese drempel niet bereikte, en waarin dus geen toepassing is gemaakt van het UEA, bevatten de dossiers geen aanwijzingen van de wijze waarop de Vlaamse overheid omging met het risico op belangenconflicten in hoofde van de inschrijver⁵⁶. In zoverre de Vlaamse overheid de overheidsopdrachten plaatste bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, geldt evenwel het principe dat zij geen ondernemers uitnodigt waarmee mogelijk een belangenconflict bestaat.

⁵⁴ Het Rekenhof onderzocht niet zelf of een dergelijk vermoeden van belangenconflict al dan niet mogelijk voorhanden was.

⁵⁵ Zie onder meer de voorbeelden aangehaald in de recente studie op federaal niveau: *Draaideurconstructies en belangenconflicten. Een verkennende studie naar risico's en beleidsmaatregelen op vlak van belangenconflicten na uitdiensttreding bij het federaal administratief ambt en de beleidscellen*, Universiteit Utrecht, 2023, p. 69-71.

⁵⁶ De standaardclausule inzake de impliciete verklaring die de opdrachtdocumenten doorgaans bevatten, lijkt zich niet uit te strekken tot belangenconflicten: *Door in te schrijven op deze opdracht, verklaart de inschrijver dat er geen uitsluitingsgrond op hem van toepassing is, voor zover het gaat om uitsluitingsgronden die bewezen worden aan de hand van documenten die de aanbestedende overheid zelf kan opvragen via elektronische weg. Het gaat met name om het RSZ-attest, het attest van fiscale schulden en het attest van niet-faling.*

3.4.4 Voorafgaande betrokkenheid van een ondernemer - antecedenten

Een ondernemer kan een ongeoorloofd voordeel ontleen aan zijn betrokkenheid bij de voorbereiding van de overheidsopdracht, wegens de informatie die hij daarbij heeft kunnen verkrijgen. De aanbestedende overheid moet dan ook passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de mededinging niet wordt vervalst door de deelname van die ondernemer aan de plaatsingsprocedure. De maatregelen omvatten de mededeling aan andere kandidaten en inschrijvers van relevante informatie en de vaststelling van passende termijnen voor de ontvangst van de offertes.

Een enigszins vergelijkbare situatie kan zich ook voordoen in hoofde van de zittende dienstverlener die deelneemt aan een nieuwe, opvolgende overheidsopdracht. Door de kennis en ervaring die hij opdeed bij de uitvoering van de voorafgaande opdracht, kan de zittende dienstverlener de facto een inherent voordeel genieten. Een aanbestedende overheid kan dergelijk voordeel niet volledig voorkomen of uitsluiten. Om de gelijkheid van de inschrijvers te respecteren moet zij dit wel neutraliseren, in zoverre deze neutralisatie technisch makkelijk te realiseren is, economisch aanvaardbaar is en zijn rechten niet schendt. In geen geval mag de aanbestedende overheid de zittende dienstverlener een ongeoorloofd voordeel verschaffen bij de plaatsing van een nieuwe opdracht door de wijze waarop zij de plaatsingsprocedure inricht.

De Vlaamse overheid gunde gelijkaardige of opvolgende overheidsopdrachten meermaals (in minstens 20% van de onderzochte dossiers) opnieuw aan dezelfde (zittende) dienstverlener⁵⁷. Dat verhoogt het risico op een grote afhankelijkheid van de Vlaamse overheid van de betrokken dienstverlener, met een mogelijke impact op de prijszetting, en dat een *vendor-lock-in* ontstaat. Het kan ook leiden tot verlies van expertise en kennis binnen de overheid.

Het Rekenhof begrijpt dat opdrachten die aan externe consultants worden gegund, soms specifieke technische deskundigheid vereisen, waardoor het aantal potentiële ondernemers beperkt kan zijn. Het begrijpt en erkent eveneens dat een aanbestedende overheid geenszins volledig kan uitsluiten dat de opgedane ervaring de zittende dienstverlener de facto toelaat een betere offerte in te dienen of die beter af te stemmen op haar wensen en gevoeligheden. In enkele gevallen versterkte het gebruik van (sub)gunningscriteria echter bijkomend de kans voor de zittende dienstverlener om de opdracht binnen te halen of bewerkstelligde het dit. Het ging daarbij om (sub)gunningscriteria die de ervaring binnen de eigen organisatie-omgeving positief waarden, zoals kennis en ervaring met de werking Vlaamse overheid of aantoonbare eerdere ervaring binnen Vlaamse overheid als enig onderscheidend beoordelingselement. In die gevallen kende de Vlaamse overheid door de wijze waarop zij de plaatsingsprocedure organiseerde, al dan niet bewust, een ongeoorloofd voordeel toe aan de zittende dienstverlener.

⁵⁷ Het kan daarbij gaan om eerder recurrente, herhaaldelijk in mededinging gestelde overheidsopdrachten of om overheidsopdrachten die het logisch vervolg of de voortzetting vormen van de voorafgaande opdracht. Het Rekenhof beschikte niet voor alle onderzochte dossiers over de informatie van de voorafgaande of opvolgende overheidsopdracht. Hoewel voorafgaande betrokkenheid niet het voorwerp hiervan uitmaakte, stelde het Rekenhof op basis van de bezorgde informatie ook bij het verkennend onderzoek vast dat zeker een aantal overheidsopdrachten herhaaldelijk opeenvolgend aan dezelfde opdrachtnemer werden gegund.

3.4.5 Regelmatigheid van de offertes

De aanbestedende overheid moet nagaan of de ingediende offertes regelmatig zijn. Die verplichting geldt voor alle plaatsingsprocedures. Alleen bij de procedures waarin onderhandelingen toegelaten zijn, zijn er mogelijkheden tot regularisatie. Uit de gemotiveerde beslissing moet minstens kunnen worden afgeleid dat de aanbestedende overheid de regelmatigheid van de offertes onderzocht en betrokken bij het nemen van de gunningsbeslissing.

Het prijzen- of kostenonderzoek maakt deel uit van het regelmatigheidsonderzoek en veronderstelt dat de aanbestedende overheid op zorgvuldige wijze nagaat of de aangeboden eenheids- en totaalprijzen normaal zijn. Alleen als uit dat algemeen prijsonderzoek blijkt dat de prijzen of kosten abnormaal hoog of laag lijken, moet de aanbestedende overheid een prijsverantwoording vragen aan de betrokken inschrijver.

Bij de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking was niet altijd duidelijk of de Vlaamse overheid de regelmatigheid van de ingediende offertes naging. Het gunningsverslag of de gemotiveerde gunningsbeslissing bevatte daarover geen of onduidelijke informatie. Het is voor een aanbestedende overheid nochtans belangrijk om het regelmatigheidsonderzoek zorgvuldig te documenteren. Een degelijke documentering laat de aanbestedende overheid toe haar beslissingen goed te onderbouwen en bevordert de transparantie.

In andere gevallen lijken opmerkingen in het gunningsverslag over de offerte van de gekozen inschrijver erop te wijzen dat de Vlaamse overheid bedenkingen had bij de uitvoering van de opdracht overeenkomstig een essentiële voorwaarde van de opdrachtdocumenten, of ging zij over tot de beoordeling van de offerte van een inschrijver hoewel die niet voldeed aan een essentiële voorwaarde. In nog een ander geval was de offerte van de gekozen inschrijver niet ondertekend⁵⁸. Dergelijke offertes zijn in beginsel substantieel onregelmatig en moeten worden geweerd of geregulariseerd.

Bij de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking bevestigde het gunningsverslag in slechts drie dossiers dat de Vlaamse overheid een prijsonderzoek uitvoerde. In één geval erkende de Vlaamse overheid dat zij inderdaad geen prijsonderzoek uitvoerde. In andere gevallen ging zij naar eigen zeggen de prijzen impliciet na maar bleek dat niet uit het gunningsverslag, documenteerde zij dat niet in het administratief dossier en kon zij geen stavingstukken bezorgen. De Raad van State schorste in het verleden al meermaals een gunningsbeslissing omdat uit het administratief dossier onvoldoende bleek dat de aanbestedende overheid effectief en concreet een prijsonderzoek uitvoerde. Het feit dat de aanbestedende overheid over een grote beoordelingsvrijheid beschikt bij de beoordeling van het (ab)normaal karakter van de prijs, en al zeker bij opdrachten voor intellectuele diensten, houdt niet in dat zij kan afzien van het verplichte prijsonderzoek.

Bij de plaatsingsprocedures met voorafgaande bekendmaking gaf het gunningsverslag aan dat de Vlaamse overheid de regelmatigheid van de ingediende offertes naging. Behalve voor één dossier⁵⁹, vermeldde het gunningsverslag ook het vereiste prijzenonderzoek. In één dossier waarin de Vlaamse overheid een prijsverantwoording vroeg aan de gekozen inschrijver, ontbrak in het gunningsverslag waarom zij de prijsverantwoording aanvaardde.

⁵⁸ De opdrachtdocumenten bepaalden nochtans: *Het (elektronisch) ondertekenen van de offerte is verplicht.*

⁵⁹ In dit dossier meldde de betrokken aanbestedende overheid dat er *geen uitgeschreven prijsonderzoek* is, maar dat zij de facto de prijzen vergeleek met beschikbare prijzen uit een raamovereenkomst van de Vlaamse overheid.

3.4.6 Vaststelling gunningscriteria en beoordeling offertes

De aanbestedende overheid beoordeelt de offertes op basis van één of meer gunningscriteria. Ze beschikt over een ruime keuzevrijheid om die gunningscriteria vast te stellen, maar de criteria mogen alleen de economisch meest voordelige offerte beogen. Er geldt dan ook een strikte scheiding tussen selectiecriteria en gunningscriteria: selectiecriteria dienen om in het algemeen te beoordelen of een inschrijver geschikt is om de opdracht uit te voeren; gunningscriteria houden verband met het voorwerp van de opdracht. Selectiecriteria die betrekking op de geschiktheid van de inschrijver om de betrokken opdracht uit te voeren, zoals *kennis of ervaring van de inschrijver*, kunnen dus niet als gunningscriteria worden gebruikt.

De overheidsopdrachtenregelgeving laat wel toe dat een aanbestedende overheid de organisatie, de kwalificatie en de ervaring *van het personeel dat de opdracht zal uitvoeren*, aanwendt als een gunningscriterium als de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op de uitvoering van de opdracht en dus ook op de economische waarde van de offerte. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij opdrachten voor intellectuele diensten, zoals consultancyopdrachten. Aanbestedende overheden die gebruikmaken van een dergelijk gunningscriterium, moeten er met passende contractuele maatregelen voor zorgen dat het personeel dat de opdracht moet uitvoeren, daadwerkelijk voldoet aan de voorgeschreven kwaliteitsnormen en alleen kan worden vervangen met toestemming van de aanbestedende overheid, die zich ervan vergewist dat nieuwe personeelsleden een gelijkwaardig kwaliteitsniveau hebben.

Bij de beoordeling van de offertes op basis van de gunningscriteria beschikt de aanbestedende overheid over een grote beoordelingsvrijheid. Op grond van de formele motieven opgenomen in de gunningsbeslissing en het gunningsverslag moet het voor de inschrijvers wel mogelijk zijn met voldoende inzicht de toegekende puntenscores te begrijpen. De motivering moet afdoende zijn, zodat de niet-gekozen inschrijver kan oordelen of het zin heeft zich tegen de beslissing te verweren.

De formulering en beoordeling van de gunningscriteria bleken in verschillende dossiers voor kritiek vatbaar. Zo voorzagen de Vlaamse overheid slechts in negen van de twintig dossiers waarin de kwaliteit van het personeel een (sub)gunningscriterium was, in passende contractuele maatregelen om ervoor te zorgen dat het in de offerte vermelde en voor de gunning geëvalueerde personeel slechts kan worden vervangen met toestemming van de Vlaamse overheid. Die tekortkoming betrof vooral de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking: in slechts 2 van de 12 voorzagen de opdrachtdocumenten in passende contractuele maatregelen. Bij de plaatsingsprocedures met voorafgaande bekendmaking voorzagen de opdrachtdocumenten in 7 van de 8 gevallen wel in maatregelen. Bij gebrek aan dergelijke maatregelen loopt de Vlaamse overheid het risico dat een inschrijver die een hoge score op het betrokken gunningscriterium haalt, bij de uitvoering van de opdracht alsnog ander, minder ervaren personeel inzet. Dat kan niet alleen de kwaliteit van de uitvoering beïnvloeden, maar raakt ook aan het gelijkheidsbeginsel en de eerlijke mededinging. In minstens twee dossiers bleek uit de aangeleverde dossierstukken dat de dienstverlener tijdens de uitvoering inderdaad ander personeel inzette dan het in de offerte vermelde en voor de gunning geëvalueerde personeel.

Bij zes onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking⁶⁰ peilde een (sub)gunningscriterium (ook) naar de organisatie, de kwalificatie of de ervaring van de inschrijver zelf (en dus niet van het personeel dat de opdracht zal uitvoeren). Daarmee respecteerde de Vlaamse overheid dus niet het strikte onderscheid dat geldt tussen selectiecriteria en gunningscriteria.

In twee dossiers liet de motivering in het gunningsverslag op geen enkele wijze toe de toegekende puntenscores te begrijpen. In het eerste dossier vermeldde de gemotiveerde gunningsbeslissing enkel de globale totaalscore voor de drie gunningscriteria samen. Evenmin bevatte het gunningsverslag een woordelijke evaluatie of beoordeling van de offertes. Die werkwijze maakt het voor de niet-gekozen inschrijvers onmogelijk te begrijpen waarom of op basis van welke motieven de offerte van de gekozen inschrijver als eerste is gerangschikt en beantwoordt dus geenszins aan de formele motiveringsplicht⁶¹. In het tweede dossier bemoeilijkte de onduidelijke formulering van de gunningscriteria een objectieve vergelijking tussen de offertes en beantwoordde de uiteindelijke invulling of interpretatie ervan niet aan wat de inschrijvers ervan konden verwachten, wat raakt aan het gelijkheidsbeginsel⁶². Ook bleef onduidelijk op welke elementen uit de ingediende offertes de beoordeling van de gunningscriteria steunde.

Zowel de miskennis van het onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria als de schending van de formele motiveringsverplichting leidden in het verleden herhaaldelijk tot een schorsing of vernietiging van de gunningsbeslissing door de Raad van State.

3.4.7 Bekendmaking en transparantie

Uit het dossieronderzoek bleek dat de Vlaamse overheid de aankondigingen die zij publiceerde van een overheidsopdracht of van een gegunde opdracht, niet altijd volledig of volledig correct invulde. Soms ontbraken ook verplicht in te vullen gegevens⁶³. Dat raakt aan de transparantie en belemmert de mogelijkheden tot monitoring en kwaliteitsvolle data-analyse van overheidsopdrachten op nationaal en Europees niveau⁶⁴.

⁶⁰ In twee hiervan peilde eenzelfde gunningscriterium zowel naar de ervaring van het personeel dat de opdracht zal uitvoeren als naar ervaring van de inschrijver zelf.

⁶¹ Volgens vaste en eenduidige rechtspraak volstaat het louter meedelen van een score, zonder een beschrijvende evaluatie niet als motivering.

⁶² Het gunningscriterium *prijs* peilde naar de prijs per mandag. Hoeveel uur een mandag telt, was niet bepaald in de opdracht-documenten, maar meerdere inschrijvers gaven een uurtarief op. Om de vergelijking van de offertes op dit gunningscriterium mogelijk te maken, zou de betrokken entiteit de aangeboden uurtarieven vermenigvuldigd hebben met acht. De bezorgde dossierstukken vermeldden die omrekening echter nergens. Het gunningscriterium *Snelle beschikbaarheid van het voorgesteld profiel (20%)* werd kennelijk niet beoordeeld op de snelheid van de beschikbaarheid, maar op het aantal dagen beschikbaarheid. Alle profielen, op een na, kregen voor dit gunningscriterium de beoordeling *ja* en het maximum van de punten (20/20). Nochtans bevatten de offertes geen vermelding met betrekking tot de snelheid waarmee ze beschikbaar zijn; enkel vermelden ze het aantal beschikbare dagen. Eén profiel kreeg slechts 15/20 met vermelding: *Betrokkene is snel beschikbaar, maar laat weten dat ze vooral opteert voor thuiswerk en avondwerk*.

⁶³ Soms was het volgens bijlage 4 bij het koninklijk besluit plaatsing 2017 verplicht in te vullen veld 1.2) *Inlichtingen betreffende gezamenlijke aanbesteding* niet ingevuld, hoewel de opdracht-documenten duidelijk bepaalden dat de aanbestedende overheid optrad als aankoopcentrale, of was het veld IV.1.3) *Inlichtingen over een raamovereenkomst of dynamisch aankoopstelsel* niet ingevuld, hoewel het bestek stelde dat de betrokken opdracht een raamovereenkomst betrof.

⁶⁴ Zie hierover bv. het rapport van de Europese Rekenkamer *Overheidsopdrachten in de EU - Minder concurrentie om opdrachten voor werken, goederen en diensten in de periode 2011-2021*, december 2023, p. 36 e.v.

In één geval heeft de Vlaamse overheid in de aankondiging of het bestek niet vermeld wat de maximumhoeveelheid of -waarde was waarop de op basis van de raamovereenkomst te plaatsen opdrachten betrekking kunnen hebben. Nochtans oordeelde het Europese Hof van Justitie uitdrukkelijk dat de beginselen van gelijke behandeling en transparantie dat vereisen. Die nalatigheid maakt de overeenkomst juridisch precair omdat de raamovereenkomst geen effect meer sorteert zodra die maximumhoeveelheid of -waarde is bereikt.

3.4.8 Kennisgeving en informatieverplichting

De wet rechtsbescherming 2013 legt de aanbestedende overheid verplichtingen op inzake communicatie met de inschrijvers, om de transparantie van de procedures en de uitoefening van mogelijkheden tot beroep te garanderen. Onmiddellijk na het nemen van de gemotiveerde gunningsbeslissing moet de aanbestedende overheid de gekozen inschrijver informeren over het feit dat hij werd gekozen en de andere inschrijvers over het feit dat zij niet geselecteerd werden, dat hun offerte onregelmatig verklaard werd of dat zij niet gekozen werden. De precieze modaliteiten en draagwijdte van de informatieverstrekking verschillen naargelang de waarde van de opdracht.

Het Rekenhof ging voor de onderzochte dossiers steekproefsgewijs na of de Vlaamse overheid de verplichtingen inzake kennisgeving en informatie naleefde. Hoewel de Vlaamse overheid doorgaans wel een vorm van kennisgeving in acht nam, beantwoordde die meermaals niet of niet volledig aan de formele wettelijke voorschriften of bevatte die niet alle wettelijke vereiste vermeldingen, waardoor de termijn voor het instellen van een beroep tot vernietiging pas een aanvang nam vier maanden na de mededeling van de motivering⁶⁵.

Of de Vlaamse overheid de wettelijk opgelegde bekendmakingsverplichting altijd in acht nam⁶⁶, kon het Rekenhof niet vaststellen. Dossiers bevatten meermaals ofwel enkel de betrokken e-mails ofwel enkel de aangetekende brieven, terwijl beide verplicht zijn. Nochtans beginnen de termijnen om een verhaalprocedure in te stellen tegen de gunningsprocedure, pas te lopen voor zover de motivering is meegedeeld en bij niet gelijktijdige zendingen vanaf de dag van de laatste zending.

⁶⁵ De kennisgeving moet de rechtsmiddelen, de termijn ervan en de bevoegde instanties bevatten, en dit minstens via een uitdrukkelijke verwijzing naar de artikelen 14, 15, 23 en 24 van de wet rechtsbescherming 2013. Als die gegevens ontbreken, neemt de termijn voor het instellen van het verhaal tot vernietiging een aanvang vier maanden nadat de gemotiveerde beslissing is meegedeeld.

⁶⁶ De mededelingen moeten gebeuren via fax, e-mail of via de elektronische platformen bedoeld in artikel 14, § 7 van de wet overheidsopdrachten 2016. Daarnaast moet op dezelfde dag ook een aangetekende zending verstuurd worden.

Hoofdstuk 4

Algemene conclusies

Om de rapportering van de consultancyuitgaven te onderzoeken, steunde het Rekenhof op de aanrekeningen uit het boekhoudsysteem van de Vlaamse Gemeenschap voor de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 maart 2023. Het kwam tot een bedrag van 1,5 miljard euro volgens de invalshoek van de minister van Welzijn. Die rapportering bevat alle aanrekeningen, behalve die op de oude economische rekeningen voor de jaren 2022 en 2023. Volgens de invalshoek van de minister van Begroting kwam het tot een bedrag van 62,8 miljoen euro (waarvan 42,3 miljoen euro in 2022). Die rapportering bevat alleen de aanrekeningen op de nieuwe, specifieke economische rekeningen voor consultancy die in voege zijn vanaf mei 2021. Volgens de invalshoek van de minister-president ten slotte kwam het op een bedrag van 636,5 miljoen euro. Voor die rapportering hebben de entiteiten van de verschillende beleidsdomeinen een inhoudelijke uitzuivering van de oude en nieuwe rekeningen uitgevoerd. Het Rekenhof stelde vast dat niet alle entiteiten daarbij op dezelfde manier te werk gingen. Om de oefening op een correcte manier te doen, ontbrak een duidelijke definitie van het begrip consultancy. Bovendien waren er tot 30 april 2021 geen specifieke economische rekeningen om consultancyopdrachten op te registreren.

Het Rekenhof stelde na een beperkt verkennend onderzoek op basis van een steekproef van 200 dossiers vast dat de Vlaamse overheid ruim de helft van de opdrachten heeft geplaatst via een plaatsingsprocedure met voorafgaande bekendmaking, waaraan elke geïnteresseerde ondernemer kon deelnemen. In 75 gevallen deed ze een beroep op een plaatsingsprocedure die geen voorafgaande bekendmaking vereiste en waarbij zij zelf kon kiezen welke ondernemers ze uitnodigde om een offerte in te dienen of wiens voorwaarden zij raadpleegde. In een beperkt aantal dossiers (circa 5%) paste de Vlaamse overheid de overheidsopdrachtenregelgeving ten onrechte niet toe of motiveerde ze de eventuele wettelijk voorziene uitsluiting op de toepassing ervan niet of niet voldoende, zodat niet duidelijk was of de Vlaamse overheid zich al dan niet terecht op de uitsluiting beriep.

De Vlaamse overheid kon de opgevraagde informatie of de dossierstukken, ondanks de wettelijke tienjarige archiveringsplicht, niet altijd terugvinden of recupereren. Dat raakt aan de transparantie van de plaatsingsprocedure en bemoeilijkt de interne beheersing en externe controle.

Bij de plaatsingsprocedures met voorafgaande bekendmaking leefde de Vlaamse overheid de verplichting tot bekendmaking van de opdracht doorgaans zorgvuldig na, maar heeft zij in 34% van de gevallen waarin dat vereist was, nagelaten ook een aankondiging van de gegunde opdracht te publiceren. Ook bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking waarvan de geraamde waarde het Europese drempelbedrag bereikte, gebeurde deze aankondiging van gegunde opdracht niet altijd. Die nalatigheid raakt aan de transparantie, bemoeilijkt de rapportering aan en de controle door de Europese Commissie en verhindert een kwaliteitsvolle data-analyse van overheidsopdrachten op nationaal en Europees niveau.

De Vlaamse overheid lijkt het mededingingsbeginsel doorgaans te hebben toegepast, maar bij overheidsopdrachten van beperkte waarde (lager geraamd dan 30.000 euro) kon zij bij ongeveer één derde van de opdrachten niet aantonen dat een minimale mededinging werd georganiseerd.

Een verder onderzoek van een steekproef van 25 plaatsingsprocedures duidde op een aantal onzorgvuldigheden bij de gunning van overheidsopdrachten. Die betreffen onder meer de strikte naleving van de toepassingsvoorwaarden en de motiveringsplicht voor procedures waarin onderhandelingen toegelaten zijn, de volledigheid van de controle op de uitsluitingsgronden, de wijze waarop de Vlaamse overheid de selectie- en gunningscriteria vaststelde en toetste, de zorgvuldigheid waarmee zij de regelmatigheid van de offertes onderzocht of dat onderzoek documenteerde en de naleving van de motiverings-, kennisgevings- en informatieverplichting. De Vlaamse overheid nam ook niet altijd passende maatregelen om het risico te beheersen dat minder geschikt personeel zou worden ingeschakeld tijdens de opdracht dan vermeld in de offerte. Dat kan niet alleen de kwaliteit van de uitvoering beïnvloeden, maar raakt ook aan het gelijkheidsbeginsel en de eerlijke mededinging. Hoewel voormelde vaststellingen diverse plaatsingsprocedures betreffen, bleken zij in het bijzonder een aandachtspunt bij de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking.

De Vlaamse overheid gunde gelijkaardige of opvolgende overheidsopdrachten meermaals opnieuw aan de zittende dienstverlener. Dat verhoogt het risico dat de Vlaamse overheid afhankelijk wordt van de betrokken opdrachtnemer, met een mogelijke impact op de prijszetting, en kan leiden tot verlies van expertise en kennis binnen de overheid. In enkele gevallen versterkte het gebruik van (sub)gunningscriteria bijkomend de kans voor de zittende dienstverlener om de opdracht binnen te halen.

Het Rekenhof kon uit de individuele dossiers niet afleiden of de Vlaamse overheid altijd verifieerde of geen sprake was van een belangenconflict en of zij maatregelen nam om belangenconflicten te voorkomen in situaties waarin dat niet wettelijk wordt vermoed, maar die vanuit ethisch oogpunt potentieel risicovol zijn.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Rapportering aan Vlaams Parlement	1 Het Rekenhof beveelt aan om bij parlementaire vragen in de instructies explicieter aan te geven welke gegevens de entiteiten moeten verstrekken, op welke wijze zij die gegevens moeten verzamelen, welke assumpties zij daarbij moeten gebruiken, en hoe zij alles moeten documenteren. Die gedetailleerde instructies zijn nodig voor een uniforme, eenduidige rapportering aan het Vlaams Parlement.	Vlaamse overheid	2.1
Documentering overheidsopdrachten	2 De Vlaamse overheid moet het verloop van elke overheidsopdracht behoorlijk en adequaat documenteren, zodat ze de beslissingen in elk stadium van de plaatsingsprocedure kan rechtvaardigen of motiveren.	Vlaamse overheid	3.2
Toepassing overheidsopdrachtenregelgeving	3 Het beroep op een wettelijk voorziene uitsluiting van het toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenregelgeving moet de Vlaamse overheid behoorlijk motiveren en documenteren.	Vlaamse overheid	3.3.3
Principe van mededinging	4 Ook voor opdrachten van beperkte waarde (lager geraamd dan 30.000 euro) moet de Vlaamse overheid de voorwaarden van meerdere ondernemers raadplegen en desgevallend het bewijs ervan kunnen voorleggen.	Vlaamse overheid	3.3.5
Keuze plaatsingsprocedure	5 De Vlaamse overheid moet de toepassingsvoorwaarden naleven voor het gebruik van de procedures waarin onderhandelingen toegelaten zijn, die restrictief interpreteren en behoorlijk in rechte en feite motiveren. Bij eventuele twijfel of de uiteindelijk goed te keuren uitgave van de opdracht de drempel voor het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking kan overschrijden, kiest de Vlaamse overheid het best voor een procedure met bekendmaking.	Vlaamse overheid	3.4.1

Opstellen van de opdracht-documenten	<p>6 De Vlaamse overheid moet de selectie- en gunningscriteria met de nodige zorg opstellen en erover waken dat de opdrachtdocumenten geen onrechtmatige bepalingen bevatten die kunnen leiden tot de schorsing of vernietiging van de selectie- en of gunningsbeslissing.</p>	Vlaamse overheid	3.4.2 3.4.6
	<p>7 Als de studie- en beroepskwalificaties van de dienstverlener een gunningscriterium zijn, moet de Vlaamse overheid voorzien in passende contractuele maatregelen om ervoor te zorgen dat het in de offerte vermelde en voor de gunning geëvalueerde personeel slechts kan worden vervangen met toestemming van de Vlaamse overheid.</p>	Vlaamse overheid	3.4.6
	<p>8 De Vlaamse overheid moet erover waken dat het inherent voordeel waarover de zittende dienstverlener doorgaans beschikt, wordt geneutraliseerd in zoverre deze neutralisatie technisch makkelijk te realiseren is, economisch aanvaardbaar is en zijn rechten niet schendt.</p>	Vlaamse overheid	3.4.4
Beoordeling offertes	<p>9 Vóór de gunning van de opdracht moet de Vlaamse overheid de uitsluitingsgronden exhaustief controleren en de kwalitatieve selectiecriteria toetsen om te verifiëren of de gekozen inschrijver voldoende betrouwbaar en geschikt is om de opdracht uit te voeren.</p>	Vlaamse overheid	3.4.2
	<p>10 Ook als gebruik wordt gemaakt van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, moet de Vlaamse overheid de regelmatigheid van de ingediende offertes zorgvuldig nagaan en dat onderzoek behoorlijk motiveren en documenteren.</p>	Vlaamse overheid	3.4.5
Motiverings-kennisgeving en informatieverplichting	<p>11 De vermelde motieven in de gunningsbeslissingen moeten berusten op correcte en zorgvuldig onderzochte concrete gegevens en moeten de niet-gekozen inschrijvers in staat stellen de gegeven puntenscores te begrijpen, evenals te begrijpen waarom de offerte van de gekozen inschrijver beter scoorde en als eerste is gerangschikt.</p>	Vlaamse overheid	3.4.6
	<p>12 De Vlaamse overheid moet de informatie- en kennisgevingsverplichting zorgvuldig naleven en daarbij alle modaliteiten die de wet rechtsbescherming 2013 voorschrijft, nauwgezet respecteren.</p>	Vlaamse overheid	3.4.8

Aankondiging gegunde opdracht	13 In alle gevallen waarin de overheidsopdrach- tenregelgeving dat vereist, moet de Vlaamse overheid een behoorlijk ingevulde aankondiging van gegunde opdracht publiceren.	Vlaamse overheid	3.3.4 3.4.7
--	--	------------------	----------------



Het Rekenhof brengt de opvolging van de aanbevelingen in beeld op monitor.ccrek.be ten vroegste 1 jaar na publicatie.

Hoofdstuk 6

Reactie namens de Vlaamse Regering

Op 23 februari 2024 hebben de Vlaamse minister-president, de minister van Welzijn en de minister van Begroting namens de Vlaamse Regering gereageerd op het ontwerp van auditrapport (zie [bijlage 4](#)).

In haar reactie stelde de Vlaamse Regering dat consultancyopdrachten een noodzakelijk instrument zijn in de dagelijkse werking van de Vlaamse overheid, onder meer bij de ontwikkeling en de evaluatie van beleid of voor gespecialiseerde ondersteunende dienstverlening die op afroep ingeschakeld kan worden waar nodig.

De Vlaamse Regering gaf aan dat de analyse door het Rekenhof de cijfers voor de consultancyuitgaven in hun juiste context plaatst en de nood bevestigt aan een eenvormige definitie voor wat onder consultancy moet begrepen worden. De aanbevelingen van het Rekenhof achtte ze nuttig om de procedures voor overheidsopdrachten bij de Vlaamse overheid verder aan te scherpen.

Consultancy – uitgaven

Het gebruik van de nieuwe specifieke economische rekeningen om consultancyopdrachten vast te leggen en te vereffenen, moet meer transparantie en duidelijkheid bieden rond deze opdrachten en moet het mogelijk maken de uitgaven op dat vlak precies te kunnen monitoren.

De Vlaamse Regering erkent de aanbeveling om in de instructies voor het beantwoorden van parlementaire vragen explicieter aan te geven welke gegevens de entiteiten moeten verstrekken, op welke wijze zij die gegevens moeten verzamelen, welke assumpties zij daarbij moeten gebruiken, en hoe zij alles moeten documenteren.

Verder zal de discussienota *Definitie van ‘Consultancy* van het Departement Financiën en Begroting, besproken in de Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen (VABN) van 21 november 2023, verder aan bod komen in de schoot van de VABN, zodat een gedetailleerdere definitie kan worden goedgekeurd, die meer houvast geeft aan de administratie.

Consultancy – gunning

De Vlaamse Regering wees erop dat entiteiten binnen de Vlaamse overheid voor het overgrote deel op een bewuste en integere manier met overheidsopdrachten omgaan en dat het bevorderen van integere overheidsopdrachten een van de klemtonen is van het plan overheidsopdrachten.

Zij gaf aan dat ze continu investeert in de training en opleiding van individuele medewerkers en organisatorische maatregelen heeft getroffen. Zo duidde zij het Facilitair Bedrijf als enige aankoopcentrale aan om gangbare goederen en diensten via raamovereenkomsten beschikbaar te

stellen, wat het risico op procedurefouten bij decentrale entiteiten verkleint, zorgt voor efficiëntiewinsten en het schaalvoordeel benut.

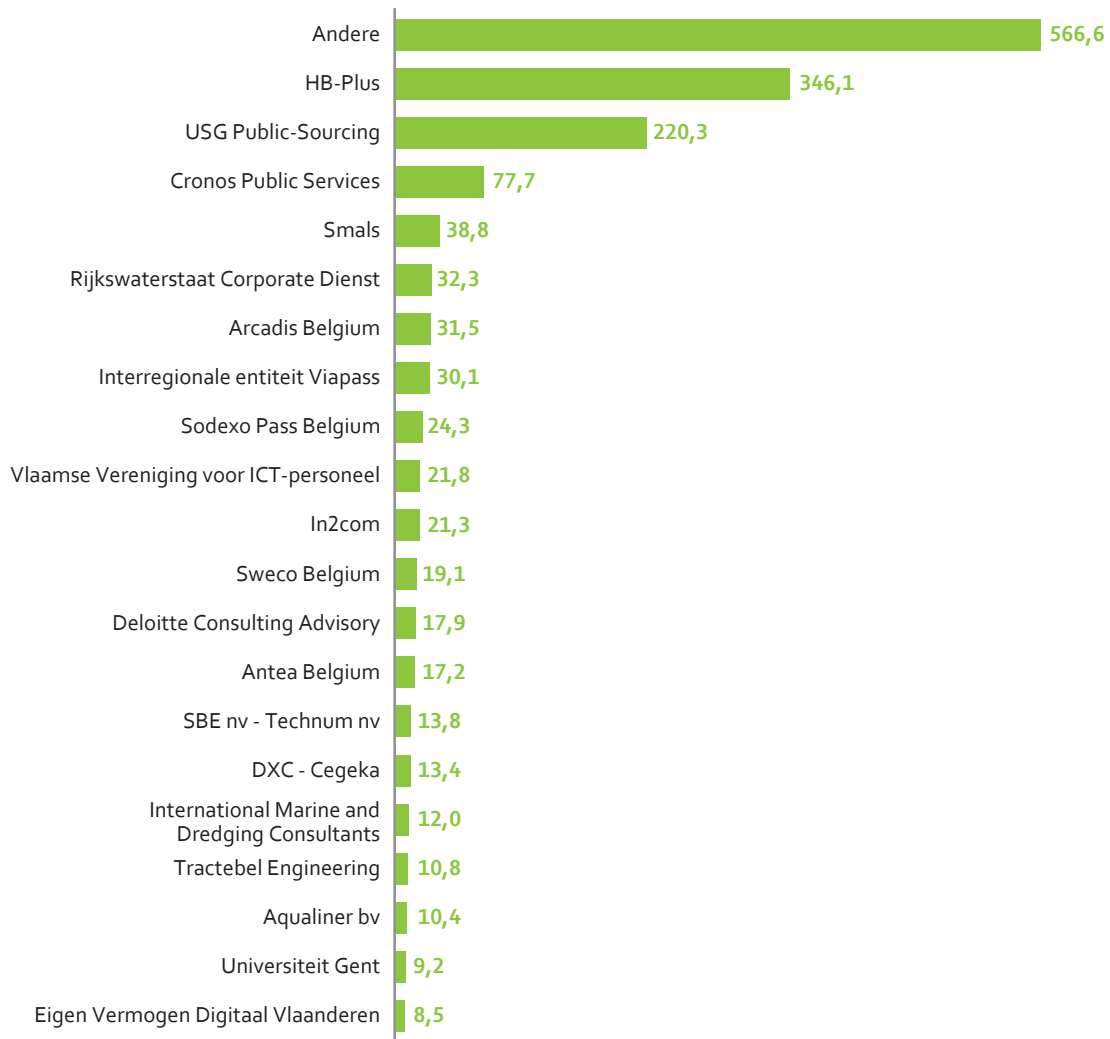
De Vlaamse Regering stelde verder dat ze bijkomende maatregelen zal nemen als gevolg van de vaststellingen van het Rekenhof. Het Facilitair Bedrijf zal de geldende regelgeving en processen opnieuw onder de aandacht brengen via zijn kanalen en in de opleidingen en in een netwerksessie aandacht besteden aan de vaststellingen van het Rekenhof.

Ook de documentering van overheidsopdrachten zal de Vlaamse Regering opnieuw aankaarten bij de entiteiten. Ze zal verder onderzoeken of een koppeling mogelijk is tussen het Digitaal Archief Vlaanderen en het nieuwe e-Procurement platform, wat een betere integratie zou moeten teweegbrengen.

Bijlage 1

Overzicht van de belangrijkste leveranciers van consultancy

Grafiek 1 – Invalshoek minister van Welzijn: top 20 leveranciers (in miljoen euro)



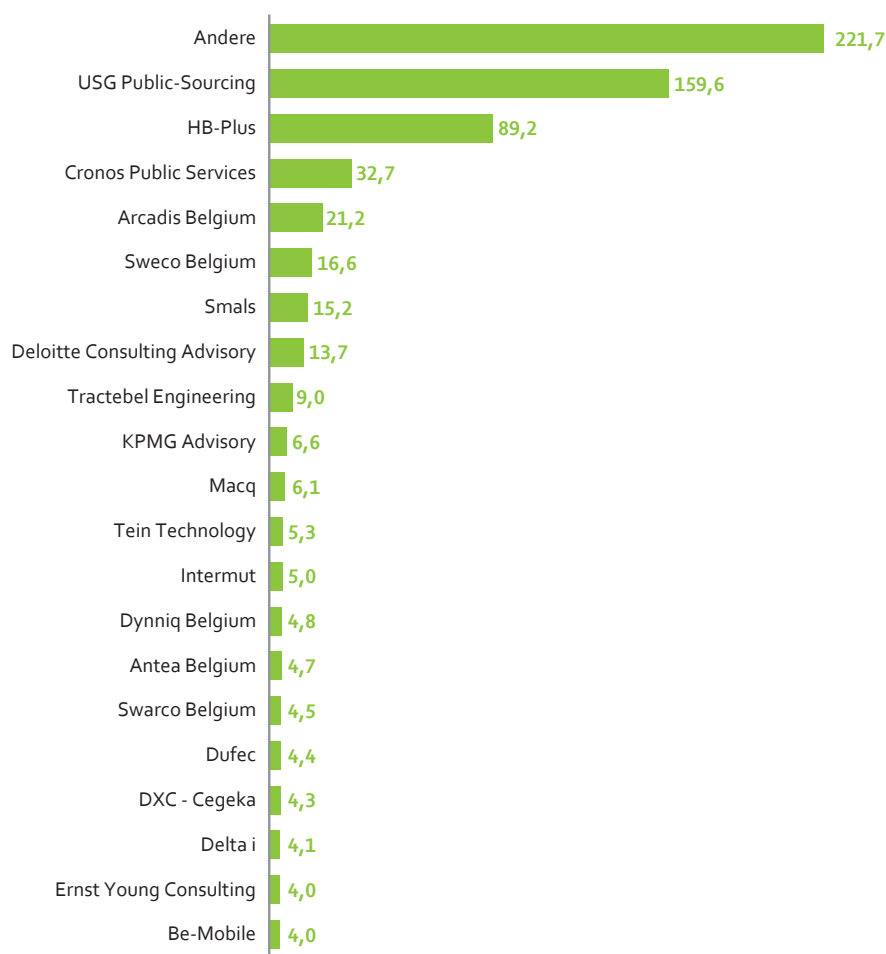
Bron: Rekenhof

Tabel 1 – Invalshoek minister van Welzijn: top 20 leveranciers (in miljoen euro)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting	Extra info leverancier
Andere	566,6	261,7	25,4	
HB-Plus	346,1	89,2	0,7	Dienstverlening op het gebied van informatietechnologie (ICT raamcontract)
USG Public-Sourcing	220,3	159,6	24,4	Vinden, selecteren en beheren van onderaannemers voor Vlaamse overheid (raamcontract ICT- en generieke profielen)
Cronos Public Services	77,7	32,7	3,7	Ontwikkeling, onderhoud en operationeel beheer van applicaties (ICT raamcontract)
Smals	38,8	15,2	0,4	Ontwikkeling en beheer van ICT-competenties voor nieuwe projecten en bestaande toepassingen
Rijkswaterstaat Corporate Dienst	32,3	0,1	-	Uitvoeringsorganisatie van het Nederlandse ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (kanaal en sluis Terneuzen)
Arcadis Belgium	31,5	21,2	0,8	Ontwerp-, engineering- en adviesdiensten op gebied van infrastructuur, ruimte & verkeer, milieu en gebouwen
Interregionale entiteit Viapass	30,1	-	-	Coördinatie en controle van de kilometerheffing voor vrachtwagens in België
Sodexo Pass Belgium	24,3	-	-	Verdeling van dienstencheques
Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel	21,8	0,4	0,4	Ter beschikking stellen van ICT-personeel
In2com	21,3	0,2	0,1	Callcenter en adviesverlening (contactcenter Vlaamse overheid)
Sweco Belgium	19,1	16,6	0,3	Ingenieurs- en adviesbureau vooral in het kader van grote openbare werken
Deloitte Consulting Advisory	17,9	13,7	2,3	Consultancy Big 4
Antea Belgium	17,2	4,7	0,1	Ingenieurs- en adviesbureau vooral in het kader van grote openbare werken
SBE nv - Technum nv	13,8	1,3	-	Ingenieursbureau voor studie- en bouwkundig advies
DXC - Cegeka	13,4	4,3	0,6	ICT-partner voor applicatiediensten (ICT raamcontract)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting	Extra info leverancier
International Marine and Dredging Consultants	12,0	2,7	2,1	Ondersteuning bij grote waterwegen-projecten
Tractebel Engineering	10,8	9,0	0,1	Ingenieursbureau dat zich specialiseert in energie, kernenergie, gas, industrie en infrastructuur
Aqualiner bv	10,4	-	-	Waterbusdienst
Universiteit Gent	9,2	1,8	0,1	Universiteit
Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen	8,5	2,3	1,2	Digitaliseren van dienstverlening van overheden
Totaal	1.543,2	636,5	62,8	

Bron: Rekenhof

Grafiek 2 – Invalshoek minister-president: top 20 leveranciers (in miljoen euro)

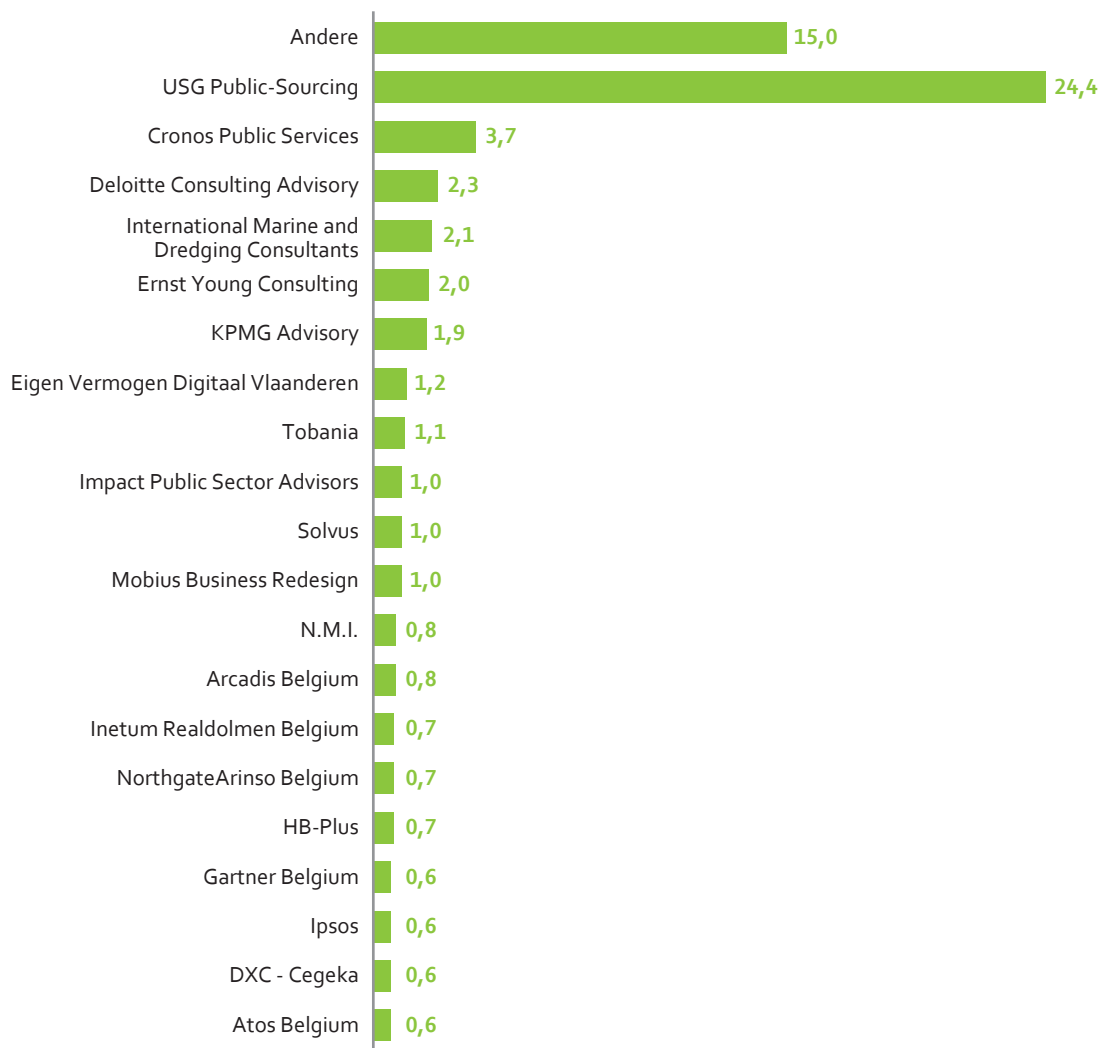
Bron: Rekenhof

Tabel 2 – Invalshoek minister-president: top 20 leveranciers (in miljoen euro)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting	Extra info leverancier
Andere	690,1	221,7	25,3	
USG Public-Sourcing	220,3	159,6	24,4	Vinden, selecteren en beheren van onderaannemers voor Vlaamse overheid (raamcontract ICT- en generieke profielen)
HB-Plus	346,1	89,2	0,7	Dienstverlening op het gebied van informatietechnologie (ICT raamcontract)
Cronos Public Services	77,7	32,7	3,7	Ontwikkeling, onderhoud en operationeel beheer van applicaties (ICT raamcontract)
Arcadis Belgium	31,5	21,2	0,8	Ontwerp-, engineering- en adviesdiensten op gebied van infrastructuur, ruimte & verkeer, milieu en gebouwen

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting	Extra info leverancier
Sweco Belgium	19,1	16,6	0,3	Ingenieurs- en adviesbureau vooral in het kader van grote openbare werken
Smals	38,8	15,2	0,4	Ontwikkeling en beheer van ICT-competenties voor nieuwe projecten en bestaande toepassingen
Deloitte Consulting Advisory	17,9	13,7	2,3	Consultancy Big 4
Tractebel Engineering	10,8	9,0	0,1	Ingenieursbureau dat zich specialiseert in energie, kernenergie, gas, industrie en infrastructuur
KPMG Advisory	6,9	6,6	1,9	Consultancy Big 4
Macq	6,3	6,1	-	Ontwikkeling en onderhoud van mobiliteitsoplossingen (o.m. trajectcontrole)
Tein Technology	5,7	5,3	-	Partner voor centrale videotoeepassingen voor verkeersmanagement
Intermut	5,8	5,0	-	Mutualiteiten-associatie (contactonderzoek)
Dynniq Belgium	8,0	4,8	-	Leveren, opstellen, onderhouden en aanpassen van intelligente verkeersregelaars o.m. slimme verkeerslichten (Mobilidata)
Antea Belgium	17,2	4,7	0,1	Ingenieurs- en adviesbureau vooral in het kader van grote openbare werken
Swarco Belgium	6,7	4,5	-	Ontwerpen en programmeren van computerprogramma's, gegevensverwerking en computerconsultancy
Dufec	4,4	4,4	-	Uitvoeren van verkeersonderzoeken (raamcontract)
DXC - Cegeka	13,4	4,3	0,6	ICT-partner voor applicatiediensten (ICT raamcontract)
Delta i	4,6	4,1	0,0	Adviesbureau op het gebied van bedrijfsvoering en bedrijfsbeheer (managementontwikkeling)
Ernst Young Consulting	8,0	4,0	2,0	Consultancy Big 4
Be-Mobile	4,0	4,0	0,1	Verkeersmanagement
Totaal	1.543,2	636,5	62,8	

Bron: Rekenhof

Grafiek 3 – Invalshoek minister van Begroting: top 20 leveranciers (in miljoen euro)

Bron: Rekenhof

Tabel 3 – Invalshoek minister van Begroting : top 20 leveranciers (in miljoen euro)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting	Extra info leverancier
Andere	762,2	282,8	15,0	Andere
USG Public-Sourcing	220,3	159,6	24,4	Vinden, selecteren en beheren van onderaannemers voor Vlaamse overheid (raamcontract ICT- en generieke profielen)
Cronos Public Services	77,7	32,7	3,7	Ontwikkeling, onderhoud en operationeel beheer van applicaties (ICT raamcontract)
Deloitte Consulting Advisory	17,9	13,7	2,3	Consultancy Big 4
International Marine and Dredging Consultants	12,0	2,7	2,1	Ondersteuning bij grote waterwegen-projecten
Ernst Young Consulting	8,0	4,0	2,0	Consultancy Big 4
KPMG Advisory	6,9	6,6	1,9	Consultancy Big 4
Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen	8,5	2,3	1,2	Digitaliseren van dienstverlening van overheden
Tobania	5,9	2,6	1,1	Consultancy en overige diensten op het gebied van informatietechnologie en computer (eGo)
Impact Public Sector Advisors	2,0	1,6	1,0	Adviesbureau op het gebied van bedrijfsvoering en bedrijfsbeheer
Solvus	4,7	1,1	1,0	Adviesbureau op het gebied van bedrijfsvoering, bedrijfsbeheer en arbeidsbemiddeling
Mobius Business Redesign	5,1	2,3	1,0	Adviesbureau op het gebied van bedrijfsvoering, bedrijfsbeheer en computeradvies (o.m. Lokaal Digitaal)
N.M.I.	2,4	0,8	0,8	Adviesbureau gespecialiseerd in strategisch managementadvies
Arcadis Belgium	31,5	21,2	0,8	Ontwerp-, engineering- en adviesdiensten op gebied van infrastructuur, ruimte & verkeer, milieu en gebouwen
Inetum Realdolmen Belgium	6,6	3,2	0,7	Ontwerpen en programmeren van computerprogramma's
NorthgateArinso Belgium	0,7	0,7	0,7	Geïntegreerde digitale human capital oplossingen (HR, payroll, finance)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting	Extra info leverancier
HB-Plus	346,1	89,2	0,7	Dienstverlening op het gebied van informatietechnologie (ICT raamcontract)
Gartner Belgium	4,6	2,8	0,6	Strategische ICT-adviesverlening
Ipsos	3,1	1,2	0,6	Marktonderzoeksbureau
DXC - Cegeka	13,4	4,3	0,6	ICT-partner voor applicatiediensten (ICT raamcontract)
Atos Belgium	3,8	1,1	0,6	ICT-partner voor service-integratie-, cloud- en datacenterdiensten (ICT raamcontract)
Totaal	1.543,2	636,5	62,8	

Bron: Rekenhof

Bijlage 2

Overzicht van de belangrijkste gebruikers van consultancy⁶⁷

Grafiek 4 – Invalshoek minister van Welzijn: top 20 gebruikers (in miljoen euro)



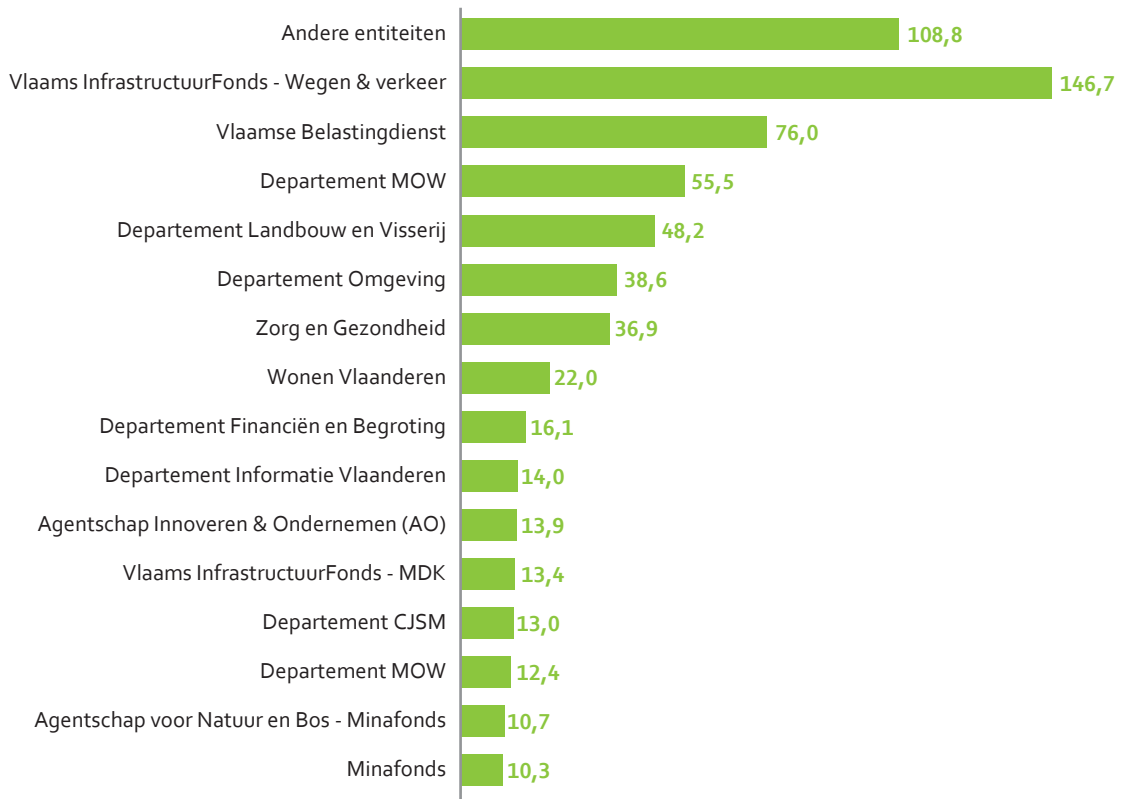
Bron: Rekenhof

⁶⁷ In 2022 kregen de entiteiten behorend tot de voormalige beleidsdomeinen 'Internationaal Vlaanderen' en 'Kanselarij en Bestuur' nieuwe entiteitscodes in Orafin. Beide beleidsdomeinen fuseerden tot een nieuw beleidsdomein 'Kanselarij, Buitenlandse Zaken en Justitie'. Er wordt geen rekening gehouden met de gewijzigde entiteitscodes tussen 2019-2023; er wordt gerapporteerd op basis van de entiteitscodes die van toepassing waren in de betrokken jaren.

Tabel 4 – Invalshoek minister van Welzijn: top 20 gebruikers (in miljoen euro)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting
Andere entiteiten (< 25 miljoen euro)	336,0	99,3	22,4
Departement MOW	155,1	12,4	4,9
Vlaams InfrastructuurFonds - Wegen & verkeer	144,4	146,7	1,2
Vlaamse Belastingdienst	114,5	76,0	2,4
Zorg en Gezondheid	80,3	36,9	2,9
Departement Omgeving	68,6	38,6	0,4
Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK)	63,1	1,5	0,4
Vlaams InfrastructuurFonds Departement MOW	58,1	5,4	3,2
Departement Landbouw en Visserij	56,9	48,2	14,5
DAB Informatie Vlaanderen	55,5	5,8	-
Agentschap Wegen en Verkeer	55,5	55,5	0,2
Departement WSE	55,2	2,1	0,7
Departement Informatie Vlaanderen	45,6	14,0	-
Departement OV	42,0	3,7	0,6
Agentschap voor Natuur en Bos - Minafonds	36,8	10,7	-
Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)	36,5	1,2	-
Vlaams InfrastructuurFonds - MDK	33,8	13,4	3,0
Departement Financiën en Begroting	27,0	16,1	1,6
Departement CJM	26,5	13,0	3,8
Wonen Vlaanderen	26,0	22,0	0,0
Agentschap Innoveren & Ondernemen (AO)	25,7	13,9	0,4
Totaal	1.543,2	636,5	62,8

Bron: Rekenhof

Grafiek 5 – Invalshoek minister-president: gebruikers (in miljoen euro)

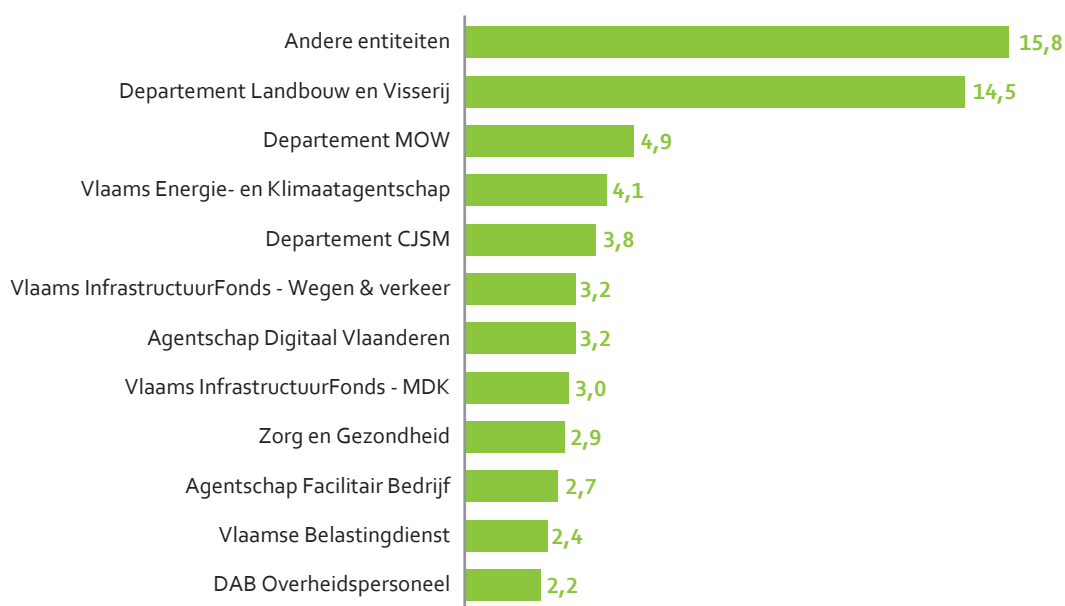
Bron: Rekenhof

Tabel 5 – Invalshoek minister-president: gebruikers (in miljoen euro)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister- president	Invalshoek minister van Begroting
Andere entiteiten (<10 miljoen euro)	633,4	108,8	27,3
Vlaams InfrastructuurFonds - Wegen & verkeer	144,4	146,7	1,2
Vlaamse Belastingdienst	114,5	76,0	2,4
Departement MOW	55,5	55,5	0,2
Departement Landbouw en Visserij	56,9	48,2	14,5
Departement Omgeving	68,6	38,6	0,4
Zorg en Gezondheid	80,3	36,9 ⁶⁸	2,9
Wonen Vlaanderen	26,0	22,0	0,0
Departement Financiën en Begroting	27,0	16,1	1,6
Departement Informatie Vlaanderen	45,6	14,0	-
Agentschap Innoveren & Ondernemen (AO)	25,7	13,9	0,4
Vlaams InfrastructuurFonds - MDK	33,8	13,4	3,0
Departement CJM	26,5	13,0	3,8
Departement MOW	155,1	12,4	4,9
Agentschap voor Natuur en Bos - Minafonds	36,8	10,7	-
Minafonds	13,0	10,3	-
Totaal	1.543,2	636,5	62,8

Bron: Rekenhof

⁶⁸ Het beleidsdomein WVG komt na een bijkomende analyse voor de invalshoek van de minister-president op 21,4 miljoen euro consultancy-uitgaven in plaats van de gerapporteerde 36,9 miljoen euro.

Grafiek 6 – Invalshoek minister van Begroting: gebruikers (in miljoen euro)

Bron: Rekenhof

Tabel 6 – Invalshoek minister van Begroting: gebruikers (in miljoen euro)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Begroting
Andere entiteiten (<2 miljoen euro)	952,6	412,1	15,8
Departement Landbouw en Visserij	56,9	48,2	14,5
Departement MOW	155,1	12,4	4,9
Vlaams Energie- en Klimaatagentschap	21,2	7,1	4,1
Departement CJM	26,5	13,0	3,8
Vlaams InfrastructuurFonds - Wegen & verkeer	58,1	5,4	3,2
Agentschap Digitaal Vlaanderen	16,7	5,2	3,2
Vlaams InfrastructuurFonds - MDK	33,8	13,4	3,0
Zorg en Gezondheid	80,3	36,9	2,9
Agentschap Facilitair Bedrijf	16,8	4,2	2,7
Vlaamse Belastingdienst	114,5	76,0	2,4
DAB Overheidspersoneel	10,8	2,6	2,2
Totaal	1.543,2	636,5	62,8

Bron: Rekenhof

Bijlage 3

Gebruikers top 20 en hun leveranciers

Tabel 7 – Invalshoek minister van Welzijn (in miljoen euro)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Begroting
Departement MOW	155,1	12,4	4,9
Andere	41,1	4,2	2,3
HB-Plus	31,5	0,0	0,0
USG Public-Sourcing	18,5	0,2	0,2
Maatschap STG	7,2	0,0	0,0
Deloitte Consulting Advisory	6,2	6,2	0,6
Antea Belgium	6,2	0,1	0,1
Via Technologies Europe b.v.	5,3	0,0	0,0
Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel	5,0	0,0	0,0
International Marine And Dredging Consultants	4,9	0,0	0,0
ORG Urbanism Architecture	4,8	0,0	0,0
MINT	3,7	0,1	0,1
DXC-Cegeka	3,5	0,0	0,0
Cronos Public Services	2,7	0,0	0,0
HYE	2,6	0,0	0,0
Arcadis Belgium	2,2	0,3	0,3
Tobania	2,1	1,1	1,1
Ipsos	1,6	0,1	0,1
GEO.XYZ	1,6	0,0	0,0
GOCA Vlaanderen	1,5	0,0	0,0
Beheerseenheid Mathematisch Model voor de Noordzee (BMM)	1,5	0,0	0,0
EV Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek	1,4	0,0	0,0

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Begroting
Vlaams InfrastructuurFonds - Wegen & verkeer	144,4	146,7	1,2
Andere	45,7	47,9	1,1
Arcadis Belgium	20,0	20,0	0,0
USG Public-Sourcing	16,6	16,6	0,0
Sweco Belgium	14,3	14,3	0,0
Tractebel Engineering	6,9	6,9	0,0
Tein Technology	4,4	4,4	0,0
DUFEC	4,4	4,4	0,0
Be-Mobile	3,9	3,9	0,1
Park Zuid	3,8	3,8	0,0
MACQ	3,3	3,3	0,0
Dynniq Belgium	3,1	3,1	0,0
Swarco Belgium	2,8	2,8	0,0
Teccon	2,1	2,1	0,0
Maatschap Team A12	2,1	2,1	0,0
ABO	1,8	1,8	0,0
Connect	1,7	1,7	0,0
Witteveen+Bos Belgium	1,7	1,7	0,0
Amaril	1,6	1,6	0,0
Labo Devlieger-Van Vooren	1,6	1,6	0,0
Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen	1,5	1,5	0,0
Evolta Engineers	1,3	1,3	0,0
Vlaamse Belastingdienst	114,5	76,0	2,4
Andere	3,2	2,6	0,1
HB-Plus	61,2	61,0	0,0
Interregionale entiteit Viapass	30,1	0,0	0,0
USG Public-Sourcing	6,0	6,0	2,3
in2com	3,9	0,0	0,0
DXC-Cegeka	3,3	3,3	0,0
Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel	1,9	0,0	0,0
Speos Belgium	1,8	0,0	0,0
Cronos Public Services	1,8	1,8	0,0
Proximus	1,3	1,3	0,0

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Begroting
Zorg en Gezondheid	80,3	36,9	2,9
Andere	23,4	16,7	2,2
Smals	27,4	8,9	0,2
Cronos Public Services	10,8	3,1	0,1
HB-Plus	5,9	1,3	0,0
Intermut	5,8	5,0	0,0
Mobius Business Redesign	2,7	0,7	0,6
Bpost	1,9	0,0	0,0
USG Public-Sourcing	1,4	0,9	0,0
Opgroeien Regie	1,1	0,4	0,0
Departement Omgeving	68,6	38,6	0,4
Andere	30,6	16,9	0,4
USG Public-Sourcing	13,7	12,3	0,0
HB-Plus	11,4	6,2	0,0
Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek	2,7	0,4	0,0
Ecca	2,2	0,0	0,0
Antea Belgium	1,7	1,5	0,0
Eurofins Gfa GmbH	1,6	0,0	0,0
Eigen Vermogen Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek	1,3	0,0	0,0
Tractebel Engineering	1,3	1,3	0,0
Sciensano	1,2	0,0	0,0
Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel	1,0	0,0	0,0
Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK)	63,1	1,5	0,4
Andere	3,5	1,5	0,4
Rijkswaterstaat Corporate Dienst	31,2	0,0	0,0
Aqualiner BV	10,4	0,0	0,0
Ilionix Belgium	4,6	0,0	0,0
Alsic	4,1	0,0	0,0
HB-Plus	2,4	0,0	0,0
Fabricom	2,1	0,0	0,0
Swarco Belgium	1,2	0,0	0,0
GEO.XYZ	1,2	0,0	0,0
Dynniq Belgium	1,2	0,0	0,0
QNH Consulting Belgium	1,1	0,0	0,0

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Begroting
Vlaams Infrastructuurfonds Departement MOW	58,1	5,4	3,2
Andere	9,4	0,5	0,3
SBE NV-Technum NV	12,1	0,0	0,0
Arcadis Belgium	8,1	0,5	0,5
International Marine And Dredging Consultants	6,3	2,1	2,1
HB-Plus	4,9	0,0	0,0
Antea Belgium	3,5	0,0	0,0
USG Public-Sourcing	2,1	0,0	0,0
Maatschap SHIP	2,0	0,0	0,0
KPMG Advisory	2,0	2,0	0,0
SECO Belgium	1,6	0,0	0,0
Tobania	1,6	0,0	0,0
Universiteit Gent	1,2	0,0	0,0
Sweco Belgium	1,1	0,3	0,3
ABO	1,1	0,0	0,0
N.M.I.	1,0	0,0	0,0
Departement Landbouw en Visserij	56,9	48,2	14,5
Andere	18,3	12,3	2,3
USG Public-Sourcing	23,7	23,7	9,6
Cronos Public Services	3,1	3,1	0,7
Inetum Realdolmen Belgium	2,6	2,6	0,7
Centric Belgium	2,1	2,1	0,4
SoftwareONE BE	2,0	0,4	0,0
Aarixa	1,8	1,8	0,4
Cegeka Groep	1,2	1,2	0,4
HB-Plus	1,1	0,0	0,0
RealDolmen	1,0	1,0	0,0
DAB Informatie Vlaanderen	55,5	5,8	0,0
Andere	3,4	0,8	0,0
HB-Plus	42,1	0,0	0,0
USG Public-Sourcing	4,7	4,7	0,0
Cronos Public Services	2,7	0,4	0,0
Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel	1,5	0,0	0,0
In2com	1,2	0,0	0,0

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Begroting
Agentschap Wegen en Verkeer	55,5	55,5	0,2
Andere	17,0	17,0	0,2
USG Public-Sourcing	21,4	21,4	0,0
HB-Plus	7,0	7,0	0,0
MACQ	2,9	2,9	0,0
Swarco Belgium	1,6	1,6	0,0
Dynniq Belgium	1,6	1,6	0,0
Deloitte Consulting Advisory	1,5	1,5	0,1
A.B.O.G.	1,3	1,3	0,0
Krinkels	1,2	1,2	0,0
Departement WSE	55,2	2,1	0,7
Andere	11,6	1,3	0,6
Sodexo Pass Belgium	24,3	0,0	0,0
HB-Plus	8,7	0,0	0,0
USG Public-Sourcing	3,5	0,0	0,0
Cronos Public Services	3,1	0,0	0,0
Edeps	1,4	0,0	0,0
IDEA Strategische Economische Consulting	1,4	0,8	0,0
Katholieke Universiteit Leuven	1,1	0,0	0,0
Departement Informatie Vlaanderen	45,6	14,0	0,0
Andere	3,4	0,7	0,0
USG Public-Sourcing	13,3	13,3	0,0
Cronos Public Services	12,2	0,0	0,0
In2com	7,3	0,0	0,0
HB-Plus	6,5	0,0	0,0
RealDolmen	1,9	0,0	0,0
Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel	1,1	0,0	0,0
Departement OV	42,0	3,7	0,6
Andere	10,6	1,7	0,3
HB-Plus	14,6	0,0	0,0
USG Public-Sourcing	7,5	0,3	0,3
Cronos Public Services	2,1	0,0	0,0
Katholieke Universiteit Leuven	2,0	0,8	0,0
Universiteit Gent	1,8	0,1	0,0

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Begroting
OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)	1,2	0,4	0,0
DXC-Cegeka	1,1	0,0	0,0
Universiteit Antwerpen	1,1	0,4	0,0
Agentschap voor Natuur en Bos - Minafonds	36,8	10,7	0,0
Andere	18,0	3,2	0,0
USG Public-Sourcing	12,8	5,8	0,0
Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	3,0	1,0	0,0
Antea Belgium	1,7	0,4	0,0
Sweco Belgium	1,4	0,4	0,0
Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)	36,5	1,2	0,0
Andere	5,9	1,2	0,0
HB-Plus	30,6	0,0	0,0
Vlaams InfrastructuurFonds - MDK	33,8	13,4	3,0
Andere	12,6	6,3	1,9
GEO.XYZ	4,2	0,0	0,0
Delta i	3,5	3,5	0,0
Koninklijk Meteorologisch Instituut van België	2,6	0,0	0,0
DAB Vloot	2,3	0,0	0,0
Universiteit Gent	1,7	0,2	0,1
SBE NV-Technum NV	1,6	1,3	0,0
Enviros Survey	1,5	0,0	0,0
USG Public-Sourcing	1,5	1,0	1,0
Antea Belgium	1,2	1,1	0,0
Rijkswaterstaat Corporate Dienst	1,0	0,0	0,0
Departement Financiën en Begroting	27,0	16,1	1,6
Andere	8,5	5,7	0,8
HB-Plus	6,1	2,2	0,0
USG Public-Sourcing	5,6	5,6	0,4
Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel	4,4	0,1	0,1
Cronos Public Services	2,4	2,4	0,3

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister van Begroting
Departement CJM	26,5	13,0	3,8
Andere	17,7	6,7	1,7
USG Public-Sourcing	5,5	5,3	1,7
HB-Plus	1,9	0,1	0,0
Cronos Public Services	1,3	0,9	0,5
Wonen Vlaanderen	26,0	22,0	0,0
Andere	3,6	2,1	0,0
Cronos Public Services	14,4	14,2	0,0
HB-Plus	5,2	2,9	0,0
USG Public-Sourcing	2,8	2,8	0,0
Agentschap Innoveren & Ondernemen (AO)	25,7	13,9	0,4
Andere	7,5	4,7	0,2
USG Public-Sourcing	9,1	9,1	0,2
HB-Plus	7,1	0,0	0,0
Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel	2,0	0,0	0,0
Andere entiteiten (-25 miljoen euro)	416,4	136,2	25,3
Totaal	1.543,2	636,5	62,8

Bron: Rekenhof

Tabel 8 – Invalshoek minister-president (in miljoen euro)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting
Vlaams InfrastructuurFonds - Wegen & verkeer	144,4	146,7	1,2
Andere	45,7	47,9	1,1
Arcadis Belgium	20,0	20,0	-
USG Public-Sourcing	16,6	16,6	-
Sweco Belgium	14,3	14,3	-
Tractebel Engineering	6,9	6,9	-
Tein Technology	4,4	4,4	-
Dufec	4,4	4,4	-
Be-Mobile	3,9	3,9	0,1
Park Zuid	3,8	3,8	-
MACQ	3,3	3,3	-
Dynniq Belgium	3,1	3,1	-
Swarco Belgium	2,8	2,8	-
Teccon	2,1	2,1	-
Maatschap Team A12	2,1	2,1	-
ABO	1,8	1,8	-
Connect	1,7	1,7	-
Witteveen+Bos Belgium	1,7	1,7	-
Amaril	1,6	1,6	-
Labo Devlieger-Van Vooren	1,6	1,6	-
Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen	1,5	1,5	-
Evolta Engineers	1,3	1,3	-
Vlaamse Belastingdienst	114,5	76,0	2,4
Andere	41,0	2,6	0,1
HB-Plus	61,2	61,0	-
USG Public-Sourcing	6,0	6,0	2,3
DXC-Cegeka	3,3	3,3	-
Cronos Public Services	1,8	1,8	-
Proximus	1,3	1,3	-

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister- president	Invalshoek minister van Begroting
Departement MOW	55,5	55,5	0,2
Andere	17,0	17,0	0,2
USG Public-Sourcing	21,4	21,4	-
HB-Plus	7,0	7,0	-
MACQ	2,9	2,9	-
Swarco Belgium	1,6	1,6	-
Dynniq Belgium	1,6	1,6	-
Deloitte Consulting Advisory	1,5	1,5	0,1
A.B.O.G.	1,3	1,3	-
Krinkels	1,2	1,2	-
Departement Landbouw en Visserij	56,9	48,2	14,5
Andere	21,3	12,7	2,3
USG Public-Sourcing	23,7	23,7	9,6
Cronos Public Services	3,1	3,1	0,7
Inetum Realdolmen Belgium	2,6	2,6	0,7
Centric Belgium	2,1	2,1	0,4
Aarixa	1,8	1,8	0,4
Cegeka Groep	1,2	1,2	0,4
RealDolmen	1,0	1,0	-
Departement Omgeving	68,6	38,6	0,4
USG Public-Sourcing	13,7	12,3	-
HB-Plus	11,4	6,2	-
Antea Belgium	1,7	1,5	-
Tractebel Engineering	1,3	1,3	-
Andere	40,6	17,4	0,4
IVA Zorg en Gezondheid	80,3	36,9	2,9
Andere	30,4	18,6	2,7
Smals	27,4	8,9	0,2
Intermut	5,8	5,0	-
Cronos Public Services	10,8	3,1	0,1
HB-Plus	5,9	1,3	-

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister- president	Invalshoek minister van Begroting
Wonen Vlaanderen	26,0	22,0	0,0
Cronos Public Services	14,4	14,2	0,0
HB-Plus	5,2	2,9	-
USG Public-Sourcing	2,8	2,8	-
Andere	3,6	2,1	0,0
Departement Financiën en Begroting	27,0	16,1	1,6
Andere	12,9	5,8	0,9
USG Public-Sourcing	5,6	5,6	0,4
Cronos Public Services	2,4	2,4	0,3
HB-Plus	6,1	2,2	-
Departement Informatie Vlaanderen	45,6	14,0	-
Andere	32,3	0,7	-
USG Public-Sourcing	13,3	13,3	-
Agentschap Innoveren & Ondernemen (AO)	25,7	13,9	0,4
Andere	16,6	4,7	-
USG Public-Sourcing	9,1	9,1	0,2
Vlaams InfrastructuurFonds - MDK	33,8	13,4	3,0
Andere	25,9	6,5	2,0
Delta i	3,5	3,5	0,0
SBE NV-Technum NV	1,6	1,3	-
Antea Belgium	1,2	1,1	-
USG Public-Sourcing	1,5	1,0	1,0
Departement CJM	26,5	13,0	3,8
Andere	21,0	7,7	2,1
USG Public-Sourcing	5,5	5,3	1,7
Departement MOW	155,1	12,4	4,9
Andere	145,5	3,8	3,0
Deloitte Consulting Advisory	6,2	6,2	0,6
KPMG Advisory	1,2	1,2	0,2
Tobania	2,1	1,1	1,1
Agentschap voor Natuur en Bos - Minafonds	36,8	10,7	-
Andere	24,0	4,9	-
USG Public-Sourcing	12,8	5,8	-

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting
Minafonds	13,0	10,3	-
Andere	11,1	8,6	-
USG Public-Sourcing	1,9	1,7	-
Andere entiteiten (-10 miljoen euro)	633,4	108,8	27,3
Totaal	1.543,2	636,5	62,8

Tabel 9 – Invalshoek minister van Begroting (in miljoen euro)

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister-president	Invalshoek minister van Begroting
Departement Landbouw en Visserij	56,9	48,2	14,5
Andere	27,5	18,8	3,5
USG Public-Sourcing	23,7	23,7	9,6
Inetum Realdolmen Belgium	2,6	2,6	0,7
Cronos Public Services	3,1	3,1	0,7
Departement MOW	155,1	12,4	4,9
Andere	145,4	4,2	2,4
Tobania	2,1	1,1	1,1
N.M.I.	1,4	0,8	0,8
Deloitte Consulting Advisory	6,2	6,2	0,6
Vlaams Energie- en Klimaatagentschap	21,2	7,1	4,1
Andere	14,4	4,5	2,2
USG Public-Sourcing	1,5	1,2	1,0
Cronos Public Services	5,3	1,4	0,9
Departement CJM	26,5	13,0	3,8
Andere	20,4	7,2	1,6
USG Public-Sourcing	5,5	5,3	1,7
Solvus	0,6	0,6	0,6
Vlaams InfrastructuurFonds - Wegen & verkeer	58,1	5,4	3,2
Andere	51,8	3,2	1,1
International Marine And Dredging Consultants	6,3	2,1	2,1
Agentschap Digitaal Vlaanderen	16,7	5,2	3,2
Andere	12,1	0,7	0,5
USG Public-Sourcing	4,6	4,6	2,6

	Invalshoek minister van Welzijn	Invalshoek minister- president	Invalshoek minister van Begroting
Vlaams InfrastructuurFonds - MDK	33,8	13,4	3,0
Andere	32,2	12,4	2,0
USG Public-Sourcing	1,5	1,0	1,0
Zorg en Gezondheid	80,3	36,9	2,9
Andere	76,8	35,3	1,5
KPMG Advisory	0,9	0,9	0,9
Mobius Business Redesign	2,7	0,7	0,6
Agentschap Facilitair Bedrijf	16,8	4,2	2,7
Andere	15,1	2,5	1,8
USG Public-Sourcing	1,7	1,7	0,9
Vlaamse Belastingdienst	114,5	76,0	2,4
Andere	108,5	70,0	0,1
USG Public-Sourcing	6,0	6,0	2,3
DAB Overheidspersoneel	10,8	2,6	2,2
Andere	9,1	0,9	0,7
USG Public-Sourcing	1,0	1,0	0,9
NorthgateArinso Belgium	0,7	0,7	0,7
Andere entiteiten (-2 miljoen euro)	952,6	412,1	15,8
Totaal	1.543,2	636,5	62,8

Bijlage 4

Antwoord namens de Vlaamse Regering

Betreft: Consultancyopdrachten van de Vlaamse overheid, uitgaven en gunning

Geachte mevrouw de Eerste voorzitter,

Ik heb uw ontwerpverslag over de consultancyopdrachten van de Vlaamse overheid goed ontvangen. Hieronder vindt u de repliek van Minister-president Jan Jambon, Minister Hilde Crevits en Minister Matthias Diependaele namens de Vlaamse Regering.

Vooreerst wil ik u danken voor uw grondige analyse met betrekking tot de uitgaven en gunning van consultancyopdrachten. Consultancyopdrachten zijn een noodzakelijk instrument in de dagelijkse werking van de Vlaamse overheid. We werken met interne medewerkers voor de uitvoering van het beleid en de dienstverlening, en vullen die aan met gespecialiseerde kennis en expertise, onder meer bij het ontwikkelen en de evaluatie van beleid of voor gespecialiseerde ondersteunende dienstverlening, die we op afroep kunnen inschakelen waar nodig.

De analyse door het Rekenhof plaatst enerzijds de cijfers wat de uitgaven voor consultancy betreft in hun juiste context en bevestigt hierbij de nood aan een eenvormige definitie voor wat onder consultancy moet begrepen worden, zoals opgenomen in het handboek voor boekhoudregels binnen de Vlaamse overheid. Anderzijds geeft zij nuttige aanbevelingen om de procedures voor overheidsopdrachten bij de Vlaamse overheid verder aan te scherpen.

Consultancy – uitgaven

De inzet van consultancy is geen nieuw debat, en sluit aan bij onze visie op hoe een overheid zich dient te organiseren. Het is een bewuste keuze om de basiscapaciteit van interne medewerkers, waar nodig, aan te vullen met tijdelijke externe expertise, zoals hierboven uiteengezet. Het blijft daarbij een uitdaging dit goed op te volgen en het evenwicht te bewaren tussen enerzijds noodzakelijke interne knowhow en anderzijds specifieke, tijdelijk noodzakelijke kennis waarvoor expertise inhuren goedkoper uitvalt dan de interne ontwikkeling en onderhoud ervan.

Uw analyse sterkt ons tevens in onze overtuiging dat we er goed aan hebben gedaan door vanaf mei 2021 met drie nieuwe specifieke economische rekeningen te werken om consultancyopdrachten vast te leggen en te vereffen. Het is alleszins de bedoeling om meer transparantie en duidelijkheid te bieden rond deze opdrachten en om de uitgaven op dit vlak precies te kunnen monitoren. De aanleiding hiervoor was onder meer de vragen hierover in het parlement en het besef van de Vlaamse Regering dat een duidelijke omlijning van consultancyopdrachten noodzakelijk is. Het debat hierover was met andere woorden al gevoerd in 2021 waarop de Vlaamse Regering maatregelen heeft genomen. Ik verwijs ook naar de leidraad voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen die reeds vorige regeerperiode werd opgemaakt om dit debat te helpen objectiveren.

Het stelt ons tevreden dat uw ontwerpverslag meer duidelijkheid verschaft met betrekking tot de verschillende cijfers over de uitgaven voor consultancy en de informatie bevestigt die hierover werd gegeven in het Vlaams Parlement.

Wij erkennen uw eerste aanbeveling om in de instructies bij het beantwoorden van parlementaire vragen explicieter aan te geven welke gegevens de entiteiten moeten verstrekken, op welke wijze zij die gegevens moeten verzamelen, welke assumpties zij daarbij moeten gebruiken, en hoe zij alles moeten documenteren. Die gedetailleerde instructies zijn nodig voor een uniforme, eenduidige rapportering aan het Vlaams Parlement zodat het parlement zijn controletaak kan vervullen.

Wij zullen er op toezien dit duidelijk te communiceren naar de Vlaamse administraties. Wat concreet de consultancy-uitgaven betreft zullen wij vragen om de discussienota ‘Definitie van Consultancy’ van het Departement Financiën en Begroting, besproken in de Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen (VABN) van 21 november 2023, verder te bespreken in de schoot van de VABN, zodat een meer gedetailleerde definitie kan worden goedgekeurd. Dit zal dan zoals in het ontwerpverslag weergegeven, in de toekomst meer houvast en zekerheid geven aan de administratie voor het registreren en rapporteren over consultancyuitgaven.

Consultancy – gunning

Naast de cijfers inzake consultancyopdrachten, heeft het Rekenhof ook gekeken naar de toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten voor het aanstellen van consultants. Vooraleer in te gaan op een aantal specifieke punten, willen we als Vlaamse Regering erop wijzen dat entiteiten binnen de Vlaamse overheid voor het overgrote deel op een bewuste en integere manier met overheidsopdrachten omgaan. We investeren continu op het vlak van inhoudelijke kennis over de aan te kopen werken, leveringen en diensten, de marktomstandigheden en de toepasselijke regelgeving. Het bevorderen van integere overheidsopdrachten is vanzelfsprekend één van de klemtonen van het plan overheidsopdrachten.

Naast de investering in individuele medewerkers in de vorm van training en opleiding, hebben we ook organisatorische maatregelen getroffen, door binnen de Vlaamse overheid Het Facilitair Bedrijf als enige aankoopcentrale aan te duiden voor gangbare goederen en diensten.

Minstens een deel van de vastgestelde problemen met het volgen van de juiste procedures kunnen worden opgevangen indien entiteiten meer gebruik zouden maken van het beschikbare aanbod aan raamcontracten bij Het Facilitair Bedrijf. Deze raamovereenkomsten zijn telkens volgens de geijkte procedures opgemaakt en gedocumenteerd, zoals ook de Inspectie van Financiën telkens bevestigt. Via deze weg aankopen realiseren, verkleint niet alleen het risico op procedurefouten bij de decentrale entiteiten, het zorgt ook voor efficiëntiewinsten (minder dubbel werk) en benut beter het schaalvoordeel van de overheid (betere aankooptarieven). Wij zullen dan ook verder het ingeslagen pad bewandelen.

We gaan zeker bijkomende maatregelen nemen ingevolge de vaststelling dat entiteiten de overheidsopdrachten van beperkte waarde, de zogenaamde ‘aanvaarde factuur’, niet altijd juist behandelen. Het Facilitair Bedrijf zal via haar kanalen de geldende regelgeving en processen opnieuw onder de aandacht brengen (nieuwsbrieven, website, etc.) alsook in de opleidingen die zij organiseert extra aandacht besteden aan de vaststellingen door het Rekenhof. Naar aanleiding van dit verslag van het Rekenhof zal tevens vanuit Het Facilitair Bedrijf een netwerksessie worden georganiseerd om de aanbevelingen te communiceren en toe te lichten aan alle entiteiten van de Vlaamse overheid.

Wat de documentering bij overheidsopdrachten betreft zullen we, naast dit opnieuw onder de aandacht te brengen aan de entiteiten, verder onderzoeken om een koppeling te maken van het Digitaal Archief Vlaanderen met het nieuwe e-procurement platform, wat een betere integratie zou moeten teweegbrengen.

Met vriendelijke groeten,

Jan Jambon,

Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management

Hilde Crevits,

Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Matthias Diependaele

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2024/1128/12

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be