



Inzet van consultancy door de federale overheid

Advies- of operationele ondersteuningsopdrachten,
inclusief terbeschikkingstelling van personeel





Rekenhof

Inzet van consultancy door de federale overheid

Advies- of operationele ondersteuningsopdrachten,
inclusief terbeschikkingstelling van personeel



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof 22 oktober 2025

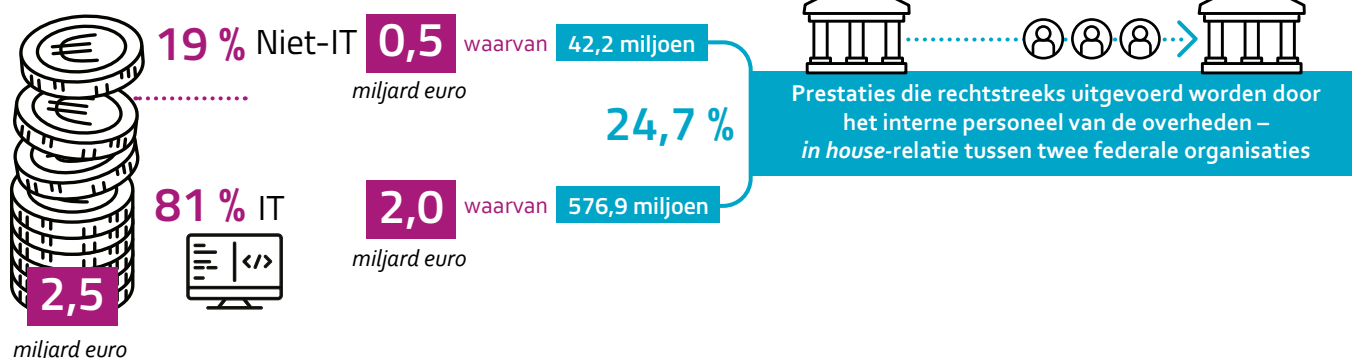
Inzet van consultancy door de federale overheid

Advies- of operationele ondersteuningsopdrachten, inclusief terbeschikkingstelling van personeel

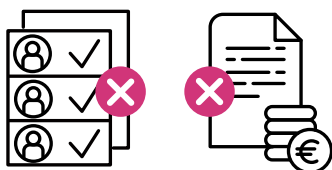
1 Een gecentraliseerde, exhaustieve en betrouwbare inventaris ontbreekt

Geraamde kostprijs door het Rekenhof voor de 137 federale organisaties

2020-2022



2 Afwezigheid van strategie en omkadering



De interne middelen zijn niet in kaart gebracht en er is geen kosten-batenanalyse van uitbesteding

Redenen om consultancy in te zetten



Gebrek aan expertise

Gebrek aan personeel



Dringende nood

Afhankelijkheid op het gebied van IT

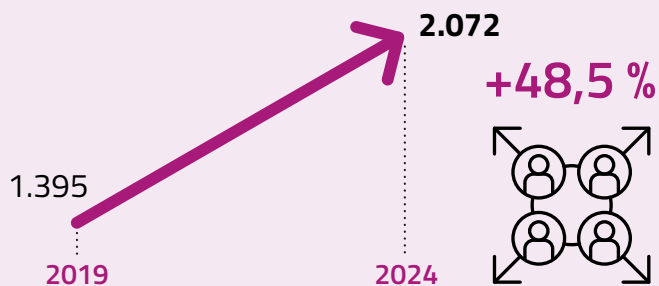


3 Onvoldoende beheersing van de specifieke risico's van consultancy

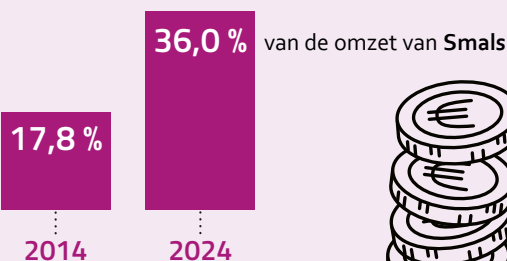
- ⚠ Belangenconflicten
- ⚠ Bescherming van gevoelige informatie
- ⚠ Evaluatie van de kwaliteit
- ⚠ Behoeftebepaling
- ⚠ Afhankelijkheid op het gebied van IT

4 Moeilijkheden bij aanwerving van eigen IT-profielen

Gedetacheerden VZW Smals en Egov Select



Externe consultancy



5 Tekortkomingen in de 101 geanalyseerde overheidsopdrachten

78,2 %

Geen of onvoldoende motivering voor de inzet van consultancy

67,5 %

Weinig of niet gedocumenteerde controle van de uitsluitingsgronden

63,4 %

Ontoereikend documentbeheer

20,8 %

Behoeftte onvoldoende gemotiveerd

Inzet van consultancy door de federale overheid

De federale organisaties en de beleidsorganen van de leden van de federale regering schakelen externe dienstverleners in voor advies en operationele ondersteuning. Die prestaties vallen onder de noemer 'consultancy'. Omdat er binnen de federale overheid geen gemeenschappelijke definitie is van dat begrip, heeft het Rekenhof een voldoende ruime definitie gehanteerd: alle strategische of operationele advies- en ondersteuningsprestaties ten behoeve van de overheid in de vorm van intellectuele prestaties. Er moest echter een onderscheid worden gemaakt om de verschillende categorieën die binnen de auditperimeter vallen passend te identificeren. Het Rekenhof heeft daarom een onderscheid gemaakt tussen prestaties door private ondernemingen in het kader van een overeenkomst met de overheid, en prestaties die overheden leveren voor andere overheden in het kader van een zogeheten *in-house* relatie.

Het Rekenhof heeft de omkaderingsmaatregelen en de interne beheersingssystemen geëvalueerd die bedoeld zijn om de risico's van dergelijke prestaties onder controle te houden. Daarnaast onderzocht het de regelmatigheid van een aantal opdrachten met betrekking tot die prestaties. De audit beoogde alle organisaties die onder het federale niveau vallen, ongeacht hun juridisch en administratief statuut, en alle vormen van consultancy. Ook de rol van Smals en Egov werd geanalyseerd als organisaties die IT-specialisten ter beschikking stellen van de federale organisaties, evenals bepaalde raamakkoorden voor IT-prestaties die Smals als aankoopcentrale heeft geplaatst.

Inventaris

De federale overheid beschikt niet over een centrale, exhaustieve en betrouwbare inventaris van de consultancyprestaties. De totale kosten van die prestaties voor de federale organisaties kunnen dus niet nauwkeurig worden bepaald. Die situatie is het gevolg van diverse factoren, zoals het ontbreken van een eenvormige definitie van consultancy, van transversale richtlijnen over gegevensverzameling en van duidelijke instructies voor het aanrekenen van die uitgaven.

Recente initiatieven, onder meer van de FOD BOSA, zijn bedoeld om de transparantie verbeteren, maar de reikwijdte van de initiatieven blijft beperkt. In dat opzicht herinnert het Rekenhof eraan dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalt dat er een inventaris van de overheidsopdrachten moet worden gepubliceerd, maar het bijbehorende uitvoeringsbesluit is nog niet goedgekeurd.

Omdat er geen inventaris is, heeft het Rekenhof de gegevens over de consultancyprestaties opgevraagd bij 137 federale organisaties die onderworpen zijn aan de controle van het Rekenhof. Het Rekenhof heeft daarbij zowel prestaties in het kader van overheidsopdrachten in kaart gebracht als prestaties voor operationele ondersteuning in het kader van *in-house* relaties die de vorm kunnen aannemen van personeelsdetachering. Van de 129 organisaties die antwoordden, verklaarden er 101 dat ze consultants inschakelden. Tussen 2020 en 2022 bedragen de totale kosten van de geïdentificeerde prestaties 2,5 miljard euro inclusief btw: 2 miljard euro inclusief btw voor IT-consultancy (waarvan 576,9 miljoen euro in het kader van *in-house* relaties) en 492,4 miljoen euro inclusief btw voor andere domeinen (strategie, management en organisatie, energiesector en nucleaire sector, onderzoek en ontwikkeling, bouw en human resources), waarvan 42,2 miljoen euro in het kader van *in-house* relaties.

Het Rekenhof beveelt aan dat de federale overheid, op basis van een nauwkeurige definitie, een centrale en exhaustieve inventaris van de consultancyprestaties opstelt, die minstens de volgende gegevens bevat: voorwerp, plaatsingsprocedure, gunningsdatum, gunningsbedrag, looptijd, opdrachtnemer, CPV-code (uniek classificatiesysteem dat op gestandaardiseerde wijze het voorwerp van overheidsopdrachten omschrijft).

Strategie en omkadering

Het Rekenhof stelt vast dat er geen federale strategie is rond de inzet van consultancy, waardoor er geen expliciete doelstellingen zijn, noch een normenkader, evaluatiesystemen en rapporteringssystemen over de redenen voor de inzet van consultants, over de kosten, de kwaliteit van de prestaties en de *return on investment*.

Tot 2024 bestond er geen enkele specifieke richtlijn over de inzet van consultants. In een nota van maart 2024 stelde de Inspectie van Financiën criteria voor, maar die nota is enkel van toepassing op de diensten die aan de voorafgaande controle van de Inspectie zijn onderworpen en heeft geen betrekking op IT-prestaties.

De verantwoording van de inzet van consultants wordt niet systematisch onderbouwd in de nota's aan de beslissingsorganen. De kosten en de baten van uitbesteding in vergelijking met interne oplossingen worden niet formeel geanalyseerd. De organisaties hebben hun interne competenties niet in kaart gebracht en hun werklast niet geëvalueerd, terwijl die elementen essentieel zijn om beslissingen tot uitbesteding te objectiveren.

De belangrijkste redenen die de geauditeerde organisaties aanvoeren om consultants in te schakelen zijn gebrek aan expertise en aan personeel, en dringende noden. Recurrente behoeften, onder meer op het vlak van IT, worden vaak opgevangen door contracten te verlengen, zonder interne alternatieven te analyseren.

Het Rekenhof beveelt aan een strategie, een duidelijk kader en rapporteringsregels te bepalen voor de inzet van consultants. Het benadrukt dat de interne competenties in kaart moeten worden gebracht en dat beslissingen om externe resources in te zetten, in het bijzonder voor recurrente behoeften, met kosten-batenanalyses moeten worden onderbouwd. De versterking van de interne capaciteiten moet als alternatief worden gezien.

Risicobeheer

De inzet van consultants brengt specifieke risico's met zich mee die te maken hebben met het immateriële en soms strategische karakter van de prestaties. Die risico's gaan onder meer over de behoefteomschrijving, belangenconflicten, afhankelijkheid, bescherming van gevoelige gegevens en kwaliteitsbeoordeling. Het Rekenhof stelt vast dat die risico's niet voldoende beheerst worden en dat de controlemaatregelen vaak dezelfde zijn als die voor andere aankopen.

Zo is de behoefteomschrijving voor consultancy van invloed op de kwaliteit van de prestaties, de relevantie van de gunningscriteria en de transparantie van de overheidsopdrachtenprocedure, maar die stap wordt vaak niet specifiek geregeld. Meermaals ontbreken de bestekken of zijn ze onvolledig, is de prijsstructuur onaangepast of is er geen marktverkenning uitgevoerd.

De verplichtingen die bedoeld zijn om belangenconflicten te voorkomen, worden niet overal op dezelfde manier toegepast en het bestaande normenkader berust voornamelijk op niet-geverifieerde verklaringen en is weinig adequaat.

Dat er geen strategie bestaat om de inzet van consultants te omkaderen, leidt bovendien tot een groot risico op afhankelijkheid, vooral op het vlak van IT. Het Rekenhof stelt vast dat de geauditeerde organisaties dit risico niet altijd onderzoeken en beheersen. Zo omvat nagenoeg 30 % van de onderzochte opdrachten geen clause over kennisoverdracht.

Consultants hebben soms toegang tot strategische, vertrouwelijke of gevoelige gegevens. De vertrouwelijkheidsclausules zijn echter vaak algemeen en niet gekoppeld aan sancties. Soms worden technische maatregelen genomen (toegangsbeheer, verbindingenlogboeken, veiligheidsmachtigingen), maar de reikwijdte daarvan varieert.

Bovendien wordt de kwaliteit van de prestaties niet altijd formeel geëvalueerd. De opvolging is vaak informeel, wordt niet gedocumenteerd of wordt toevertrouwd aan de consultants zelf.

Het Rekenhof beveelt aan om de behoeften goed te omschrijven en de omschrijving op te nemen in de opdrachtdocumenten. Daarnaast moeten er mechanismen voor kennisoverdracht worden gecreëerd. Er moet ook een passend beleid komen dat de toegang van derden tot vertrouwelijke of gevoelige informatie regelt. De mechanismen om belangenconflicten te voorkomen, moeten verbeterd en scherper gecontroleerd worden. Tot slot moet de kwaliteit van de consultancyprestaties systematisch geëvalueerd worden.

Terbeschikkingstelling van IT-specialisten

Federale organisaties hebben drie opties om te voldoen aan hun behoefte aan IT-personeel: rechtstreekse aanwervingen, detacheringen vanuit andere federale organisaties (Smals, Egov Select, TUC Rail, Ypto, enz.) en de inzet van externe consultants door zelf een overheidsopdracht te organiseren of door een bestelling te plaatsen via een raamovereenkomst van Smals.

Egov Select en Smals werven met een arbeidsovereenkomst IT-medewerkers aan die ze ter beschikking stellen van hun leden. Die medewerkers vallen onder een collectieve arbeidsovereenkomst die een verloning en voordelen biedt die beter zijn dan die van de statuten van de federale ambtenaren.

De detachering van IT-personeel is een doeltreffende en vaak goedkopere oplossing dan externe consultancy om tegemoet te komen aan structurele behoeften wanneer de gezochte profielen niet in dienst kunnen worden genomen via statutaire of contractuele aanwerving. Detacheringen zorgen voor stabiliteit in de teams en voor een opwaardering van de knowhow binnen de federale organisaties.

Tussen 2019 en 2024 is het aantal medewerkers dat werd gedetacheerd door Egov Select en Smals met 48,5 % gestegen. Die toenemende inzet van gedetacheerde medewerkers is onder meer te verklaren doordat niet duidelijk is omschreven welke profielen of vaardigheden intern moeten worden aangeworven en welke via detachering kunnen worden ingevuld.

Volgens het Rekenhof moet detachering echter beperkt blijven tot IT-profielen waarvoor op de arbeidsmarkt een tekort bestaat of waarvoor de klassieke aanwervingsprocedures niets hebben opgeleverd. Het inschakelen van externe consultants moet worden beperkt tot gespecialiseerde profielen of specifieke projecten.

Tussen 2014 en 2024 is de inzet van externe IT-consultants via Smals gestegen van 17,8 % tot 36 % in de omzet van Smals, terwijl het aandeel detacheringen afneemt (maar qua volume stabiel blijft). Die evolutie is deels te verklaren door de toename van het aantal organisaties die gebruik kunnen maken van de raamovereenkomsten van Smals.

Die evolutie wijst op een mismatch of op een tekort aan intern IT-personeel (met inbegrip van detachering). Dat komt door het ontbreken van een strategie, onder meer voor IT-competentiemanagement, en omdat de inzet van consultants niet wordt omkaderd of geëvalueerd.

Overigens wijst het toenemende gebruik van raamovereenkomsten van Smals op een toenemende centralisatie van de aankopen, wat een goede praktijk is aangezien dat in principe efficiëntiewinst oplevert. Bij gebrek aan een vergelijking tussen de prijzen van individuele overheidsopdrachten en die van gemeenschappelijke overeenkomsten kunnen de gerealiseerde besparingen echter niet worden gekwantificeerd.

Sinds 2017 biedt Smals via raamovereenkomsten de diensten aan van een broker. Die selecteert IT-profielen en staat ook in voor het beheer van de contracten, voor de facturering en voor de opvolging van de prestaties. Het brokersysteem biedt een snelle toegang tot gespecialiseerde IT-profielen, vereenvoudigt de procedures en zet de deur op een kier voor zelfstandigen en kmo's. Er moeten echter verbeteringen in worden aangebracht, onder meer om de cv's van consultants bij lopende selecties betrouwbaar te houden, ervoor te zorgen dat het budget van de prestaties in lijn ligt met de gemiddelde markttarieven, en om te motiveren waarom afgeweken wordt van de rangschikking van de consultants die een opdrachtaanbieding beantwoorden.

Het Rekenhof beveelt aan om duidelijk te definiëren welke voorwaarden er aan de detachering verbonden zijn, en om een onderscheid te maken met de resources die intern kunnen worden ingeschakeld. De IT-resources moeten beter gepland worden om behoeften eventueel in te lossen via detachering, veeleer dan door externe consultants in te schakelen. Er moet ook worden nagegaan of het statuut van het overheidspersoneel is aangepast aan de specifieke uitdagingen van het beheer van IT-personeel.

Naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving

Het Rekenhof analyseerde 101 consultancycontracten uit de periode 2020 tot 2022. Ze vertegenwoordigden een uitgave van 2,2 miljard euro inclusief btw. Het onderzoek van al die opdrachten brengt ernstige inbreuken tegen de overheidsopdrachtenregelgeving aan het licht, zoals:

- bij 20,79 % van de opdrachten werd de behoefte onvoldoende verantwoord;
- in 50 % van de gevallen werd de voorbereidingsfase niet gedocumenteerd;
- in 78,22 % van de gevallen werd het inschakelen van externe consultants niet of onvoldoende verantwoord;
- bij 44,55 % van de contracten was de waarde van de opdracht niet erg realistisch geraamd;
- in 67,47 % van de gevallen was de selectie van de ondernemingen slecht gedocumenteerd, en in 60,81 % van de gevallen berustte ze op ongeschikte selectiecriteria;
- in 40,45 % van de gevallen ontbrak de gemotiveerde beslissing of was ze onvolledig.

De conclusie van het Rekenhof luidt dat de plaatsingsprocedures voor overheidsopdrachten, de verantwoording van de gemaakte keuzes en de naleving van de transparantieplichtingen met structurele tekortkomingen kampen. Het formuleert aanbevelingen om ervoor te zorgen dat de regelgeving beter wordt nageleefd.

Antwoord van de geauditeerden

Het ontwerpverslag werd voorgelegd aan de geauditeerde organisaties en hun respectieve toezichthoudende ministers, om naar hun reacties te peilen. In hun antwoorden zeggen de eerste minister en de minister van Energie dat ze de aanbevelingen van het Rekenhof onderschrijven. De minister van Mobiliteit, Klimaat en Ecologische Transitie, belast met Duurzame Ontwikkeling, herhaalt de vraag van de NMBS om verduidelijkingen aan te brengen in het verslag. De andere ministers hebben niet gereageerd.

De geauditeerde federale organisaties stemmen over het algemeen in met de aanbevelingen van het Rekenhof, onder meer die over het vastleggen van een strategie, omkadering, en rapportering over de consultancy-inzet. Ze wijzen er echter op dat de inzet van consultants een gebrek aan competenties of personeel kan compenseren, onder meer op het vlak van IT. Sommige organisatie stippen aan dat de beslissing van de regering om de kredieten voor personeelsuitgaven bij de meeste overheidsdiensten in 2025 met 1,8 % te verminderen, niet zal bijdragen tot een beperktere inzet van consultancy, onder meer voor taken ter ondersteuning van essentiële opdrachten.

Hoofdstuk 1**Inleiding 13****1.1 Definitie van consultancy 13**

- 1.1.1 Algemeen begrip 13
- 1.1.2 Definitie van de Inspectie van Financiën 14
- 1.1.3 Definitie van de geauditeerde federale organisaties 14
- 1.1.4 Definities van andere hoge controle-instellingen 14
- 1.1.5 Definitie van het Britse ministerieel departement Cabinet Office 15
- 1.1.6 Definitie van de adviescommissie van de Vlaamse Gemeenschap 15

1.2 Audit 16

- 1.2.1 Perimeter van de audit 16
- 1.2.2 Onderzoeksvragen 16
- 1.2.3 Onderzoeksmethode 16
- 1.2.4 Auditnormen 18
- 1.2.5 Tijdsschema van de audit 19
- 1.2.6 Structuur van het auditverslag 19

Hoofdstuk 2**Inventaris van de prestaties 20****2.1 Moeilijkheden om consultancy als begrip af te bakenen 20**

- 2.1.1 Verscheidenheid van de door de geauditeerde federale organisaties gehanteerde definities 20
- 2.1.2 Vaststellingen van andere hoge controle-instellingen 20
- 2.1.3 Audit van de Vlaamse Gemeenschap 21
- 2.1.4 Analyse door het Rekenhof 21

2.2 Beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens over consultancy 22

- 2.2.1 Ontbreken van een exhaustieve en gecentraliseerde inventaris 22
- 2.2.2 Gebruik van inventarissen van overheidsopdrachten 22
- 2.2.3 Gebruik van de boekhoud- en beheerssoftware 23
- 2.2.4 Bekendmakingsverplichting voor de overheidsdiensten 24

2.3 Boekhoudkundige aanrekening van consultancyuitgaven 24**2.4 Inschatting van het volume en de aard van de uitgaven 25**

- 2.4.1 Totale kosten 25
- 2.4.2 Verdeling van de uitgaven per activiteitendomein 27
- 2.4.3 Dienstverleners in informatietechnologie 30
- 2.4.4 Dienstverleners buiten IT 30
- 2.4.5 Kenmerken van de aankopen buiten IT 31

2.5 Consultancyprestaties voor de beleidsorganen 34**2.6 Conclusies 34****Hoofdstuk 3****Strategie en omkadering 36****3.1 Audits van andere hoge controle-instellingen 36****3.2 Federale strategie voor de inzet van consultancy 36****3.3 Aansturing en rapportering 38****3.4 Instructies voor de consultancy-inzet 39**

- 3.4.1 Richtlijnen voor de inzet van consultancy 39
- 3.4.2 Motivering van de consultancy-inzet 41

3.5 Conclusie 44

Hoofdstuk 4

Risicobeheer	46
4.1 Behoeftebepaling	46
4.1.1 Belang van de behoeftebepaling	46
4.1.2 Vertaling van de behoeften in de overheidsopdrachtenprocedures	47
4.1.3 Marktprospectie	48
4.2 Belangenconflicten en draaieurconstructie	49
4.2.1 Federaal normenkader	49
4.2.2 Voorbeelden van belangenconflicten	50
4.2.3 Controlemaatregelen	51
4.2.4 Relevantie en doeltreffendheid van de normatieve instrumenten	52
4.3 Risico van afhankelijkheid en kennisoverdracht	53
4.3.1 Kennisoverdracht	54
4.3.2 Kosteloze prestaties	55
4.4 Vertrouwelijkheid	56
4.5 Evaluatie van de prestaties van de consultants	58
4.6 Conclusies	60

Hoofdstuk 5

Terbeschikkingstelling van IT-specialisten	62
5.1 Context	62
5.2 Actoren van de terbeschikkingstelling van IT-personeel	62
5.2.1 Smals	62
5.2.2 Egov Select	66
5.3 Detachering van IT-personeel	66
5.3.1 Toepassing van de regelgeving voor overheidsopdrachten op detacheringen	66
5.3.2 Detachering van personeel of externe consultancy	67
5.3.3 Begeleiding bij rekrutering van IT-personeel	69
5.4 Externe IT-consultancy	72
5.4.1 Rekrutering van externe IT-specialisten door Smals	72
5.4.2 Centralisatie van de aankopen	74
5.4.3 Broker-raamovereenkomsten	74
5.4.4 Specifieke kenmerken van het broker-model van Smals	76
5.4.5 Werking van het huidige broker-systeem	78
5.4.6 Voor- en nadelen van het broker-systeem	79
5.5 Conclusies	82
5.5.1 Detachering van IT-personeel	82
5.5.2 Externe IT-consultancy	83
5.6 Antwoorden vzw's Smals en Egov	84

Hoofdstuk 6

Naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving	86
6.1 Beheer en archivering van documenten	86
6.2 Voorbereiding	87
6.2.1 Behoeftebepaling	87
6.2.2 Raming van de opdracht	88
6.2.3 Duur van de opdracht	90
6.2.4 Forfaitair beginsel en prijsbepaling	92

6.3	Plaatsing	93
6.3.1	Inmededingingstelling	93
6.3.2	Gebruik van een plaatsingsprocedure	95
6.3.3	Selectie van deelnemers	97
6.3.4	Prijzencontrole	99
6.3.5	Beoordeling van de offertes	101
6.3.6	Gemotiveerde beslissing	103
6.4	Informatie	106
6.4.1	Informatie en communicatie met de kandidaten en inschrijvers	106
6.4.2	Publicatie van de aankondiging van gegunde opdrachten	107
6.5	Uitvoering	107
6.5.1	Uitvoering en oplevering van de prestaties	107
6.5.2	Wijzigingen aan de opdracht	109
6.5.3	Controle van facturen	111
6.6	Interne beheersing	112
6.7	Conclusies	113
 Hoofdstuk 7		
Conclusies en aanbevelingen		114
7.1	Conclusies	114
7.2	Aanbevelingen	116
7.3	Antwoord van de geauditeerden	124
7.3.1	Antwoorden van de ministers	124
7.3.2	Antwoorden van de geauditeerde organisaties	124
 Bijlagen		
Bijlage 1	Lijst van de gecontacteerde federale organisaties en hun antwoord	130
Bijlage 2	Detail van de plaatsingsprocedures	135
Bijlage 3	Brief van de Eerste minister	136
Bijlage 4	Brief van de minister van Energie	137
Bijlage 5	Brief van de minister van Mobiliteit, Klimaat en Ecologische Transitie, belast met Duurzame Ontwikkeling	138

Inzet van consultancy door de federale overheid

Advies- of operationele ondersteuningsopdrachten,
inclusief terbeschikkingstelling van personeel

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Definitie van consultancy

1.1.1 Algemeen begrip

De federale organisaties (FOD's, POD's, administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA), administratieve openbare instellingen (AOI), openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ), overheidsbedrijven enz.) en de beleidsorganen van de leden van de federale regering schakelen externe dienstverleners in voor advies of operationele ondersteuningsopdrachten, de zogenaamde *consultancy*. Over een gemeenschappelijke definitie van het begrip bestaat binnen de federale overheid echter geen eensgezindheid: het parlement noch de regering hebben een definitie vastgesteld.

Om de consultancy-opdrachten op federaal niveau in kaart te brengen heeft het Rekenhof dan ook gekozen voor een pragmatische aanpak waarbij het een zeer ruime definitie van consultancy hanteert: alle strategische of operationele advies- en ondersteuningsdiensten aan de administratie in de vorm van intellectuele prestaties. Het gaat dus hoofdzakelijk om opdrachten van diensten met een of meer ondernemingen, zelfstandigen, auditbedrijven, kantoren, bureaus, verenigingen, universiteiten enz., die intellectuele prestaties verrichten zoals:

- **organisatieconsultancy:** reorganisatie, processen installeren of opstellen, begeleiding, audit, projecten opzetten, management ondersteunen, management adviseren, coachen enz.
- **juridische consultancy:** juridisch advies over wetsontwerpen, advies over de toepassing van specifieke regelgeving (overheidsopdrachten, administratieve transparantie, GDPR, enz.);
- **IT-consultancy:** IT-projecten beheren, software ontwikkelen, bepaalde IT-aspecten beheren, personeel ter beschikking stellen, enz.
- **studies en evaluatie van beleid:** studies uitvoeren over een bepaald beleid of onderwerp, een project of beleid evalueren.

In sommige gevallen nemen de opdrachten de vorm aan van een *in-house* relatie: een eerste aanbesteder (bijvoorbeeld Smals) verleent diensten aan of stelt personeel ter beschikking van een tweede aanbesteder waarmee ze banden heeft (bijvoorbeeld een federale organisatie lid van de vzw Smals). Door deze banden is de tweede aanbesteder niet onderworpen aan de overheidsopdrachtenregelgeving in zijn contractuele betrekkingen met de eerste (zie [punt 2.4.5.1](#)).

Ook de detachering van personeel om operationele prestaties uit te voeren maakt deel uit van deze audit. Het Rekenhof maakt echter een duidelijk onderscheid tussen detachering van personeel door een organisatie die onder de federale Staat valt, en externe consultancy. Beide manieren om bij te dragen aan opdrachten van de aanvragende organisatie hebben namelijk verschillende kenmerken (zie [hoofdstuk 5](#)). Zo wordt detachering vaak beschouwd als een vorm van alternatieve rekrutering.

Door binnen deze audit een ruime functionele definitie van *consultancy* te hanteren, wil het Rekenhof andere mogelijke betekenissen van het begrip niet betwisten, aangezien heel diverse prestaties geleverd worden. Het wijdt ook een apart hoofdstuk aan de specifieke kenmerken van IT-prestaties (zie [hoofdstuk 5](#)).

Op basis van de gegevens die het Rekenhof voor de jaren 2020, 2021 en 2022 verzamelde bij een honderdtal federale organisaties, worden de kosten voor advies- en operationele ondersteuningsopdrachten op ten minste 2,5 miljard euro inclusief btw geraamd, waarvan 619,2 miljoen euro voor prestaties geleverd in het kader van een *in-house* relatie (zie [punt 2.4](#)).

1.1.2 Definitie van de Inspectie van Financiën

Op verzoek van de ministerraad heeft de Inspectie van Financiën consultancy afgebakend in een aanbevelingsnota, opgesteld in het kader van een raamovereenkomst voor tactische en operationele adviesverlening¹. Ze verwijst daarbij naar de volgende CPV-codes (de *Common Procurement Vocabulary* is een uniform classificatiesysteem dat het voorwerp van overheidsopdrachten op een gestandaardiseerde manier beschrijft):

- 79100000-5: juridische dienstverlening;
- 79400000-8 tot 79420000-4: adviezen inzake bedrijfsvoering, management, financieel management, marketingmanagement, personeelsbeheer, public relations en aankoopbeleid.

De aanpak beperkt zich tot die domeinen en heeft bijvoorbeeld geen betrekking op informatie-technologie. Bovendien geldt hij enkel voor de actieve deelnemers aan het federale beleid voor centralisatie van aankopen (zie [punt 2.2.1](#)).

1.1.3 Definitie van de geauditeerde federale organisaties

Twee van de tien geauditeerde federale organisaties hebben een formele definitie van het begrip consultancy opgenomen in een intern proceduredocument. Twee andere geauditeerde federale organisaties hebben een niet-geformaliseerde definitie meegedeeld. De zes andere geauditeerde federale organisaties geven aan geen definitie te hebben. Sommige van deze organisaties hebben wel laten weten hoe zij het begrip interpreteren.

Deze definities verschillen op een aantal punten maar hebben ook een aantal elementen gemeen: het gaat over het inschakelen van een externe persoon of organisatie voor intellectuele advies- of expertisediensten in het kader van een bepaalde opdracht die in principe tijdelijk is.

1.1.4 Definities van andere hoge controle-instellingen

De inzet van consultancy wekt veel maatschappelijke belangstelling, vooral sinds de coronacrisis. In 2023 heeft het Rekenhof op verzoek van het Vlaams Parlement een audit uitgevoerd naar overheidsopdrachten voor consultancy (zie [punt 2.1.3](#))². Ook andere hoge controle-instanties zoals de Europese Rekenkamer³ of het Franse Rekenhof⁴ hebben audits uitgevoerd naar de inschakeling van consultants door de administratie.

¹ Inspectie van Financiën, aanbevelingsnota van 18 maart 2024

² Rekenhof, *Consultancyopdrachten van de Vlaamse overheid*, verslag aan het Vlaams Parlement, Brussel, maart 2024, 84 p., rekenhof.be.

³ Europese Rekenkamer, *Speciaal verslag nr. 17/2022, Externe consultants bij de Europese Commissie. Ruimte voor hervormingen*, 53 p., mei 2022, www.europa.eu.

⁴ Cour des comptes (Frankrijk), *Recours par l'État aux conseils extérieurs*, 88 p., maart 2015, www.ccomptes.fr.
Cour des comptes (Frankrijk), *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, mei 2023, 149 p., www.ccomptes.fr.

1.1.4.1 Europese Rekenkamer

In een verslag uit 2022⁵ verstaat de Europese Rekenkamer het volgende onder externe consultants: *“particuliere en openbare leveranciers van professionele op kennis gebaseerde diensten, die binnen of buiten de gebouwen van de klant kunnen werken. [...] De klant gebruikt de output van de diensten van externe consultants als input voor zijn processen voor het nemen en uitvoeren van besluiten, of als ondersteuning voor zijn administratieve werkzaamheden.”*

1.1.4.2 Franse Rekenhof

In een verslag uit 2015⁶ legt het Franse Rekenhof de nadruk op de heterogeniteit van de diensten maar er zijn ook een aantal raakpunten: *“Het gaat om intellectuele prestaties die worden toevertrouwd aan personen buiten de administratie, ongeacht of die particulier dan wel openbaar zijn, en waarbij het aandeel ‘advies’ groter is dan dat van eigenlijke ‘dienstverlening’.”* (vertaling) Deze diensten vallen onder een van de volgende categorieën: besluitvormingsondersteuning, projectbegeleiding, expertise op een specifiek thema, strategisch communicatieadvies, en sommige onderdelen van HR-management (zoals ondersteuning bij rekrutering).

1.1.5 Definitie van het Britse ministerieel departement Cabinet Office

In het Verenigd Koninkrijk heeft het ministerieel departement Cabinet Office⁷ het begrip consultancy gedefinieerd, waarbij het een onderscheid maakt met tijdelijk personeel:

- **Consultancy:** *“De directie objectief advies verstrekken over de strategie, de structuur, het beheer of de activiteiten van een organisatie, met de bedoeling haar doelstellingen te bereiken. Dat advies wordt buiten de gebruikelijke omgeving verstrekt wanneer de interne expertise niet aanwezig is en wanneer er tijdsdruk is.”*
- **Tijdelijk personeel:** *“Het ter beschikking stellen van werknemers om courante activiteiten of dienstverlening uit te voeren binnen een organisatie.”*⁸

1.1.6 Definitie van de adviescommissie van de Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen definieert het begrip consultancy op basis van de volgende criteria:

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

⁵ Europese Rekenkamer, *Speciaal verslag nr. 17/2022, Externe consultants bij de Europese Commissie. Ruimte voor hervormingen*, 53 p., mei 2022, www.europa.eu.

⁶ Cour des comptes (Frankrijk), *Recours par l'État aux conseils extérieurs*, 88 p., maart 2015, www.ccomptes.fr.

⁷ Brits ministerieel departement dat de eerste minister ondersteunt en toeziet op de goede werking van de regering Cabinet Office - GOV.UK.

⁸ Vrije vertaling uit het verslag National audit office (Verenigd Koninkrijk), *Use of consultants and temporary staff*, januari 2016, Report by the Comptroller and Auditor General, www.nao.org.uk.

1.2 Audit

1.2.1 Perimeter van de audit

Deze audit heeft betrekking op het beroep van federale organisaties op intellectuele prestaties inzake advies en operationele ondersteuning. Hij heeft ook betrekking op de maatregelen om die prestaties te regelen, en op de internebeheersingsmaatregelen voor de risico's. De audit richt zich op alle organisaties die onder het federale niveau vallen, ongeacht hun juridische en administratieve statuut. Deze organisaties hebben elk hun eigen verplichtingen, werkwijzen en administratieve en budgettaire controleprocessen. De vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof zijn echter transversaal en toepasbaar op het hele federale niveau. Die aanbevelingen moeten vervolgens worden uitgewerkt volgens de specifieke kenmerken van elke organisatie.

De audit heeft betrekking op al deze prestaties, ongeacht hun rechtsgrondslag of plaatsingsprocedure, en ongeacht of ze al dan niet kosten met zich meebrengen. Het gaat dus om diensten die worden gegund op basis van een klassieke overheidsopdracht, maar ook om diensten die in een andere vorm worden verleend, zoals overeenkomsten tussen organisaties (*in-house*opdrachten, niet-geïnstitutionaliseerde horizontale samenwerking) (zie [punt 2.4.5.1](#)). Het begrip 'inhouse' dat in deze audit gebruikt wordt, heeft alleen betrekking op prestaties die rechtstreeks uitgevoerd worden door het interne personeel van de aanbesteder. De referentieperiode voor de audit omvat de consultancyuitgaven van 2020 tot en met 2022, evenals twee recentere raamakkoorden.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De audit beantwoordt drie vragen:

1. Beschikt de federale staat over een transversale, exhaustieve en betrouwbare inventaris van de consultancyprestaties die aan hem geleverd zijn?
2. Beheersen de federale organisaties de risico's verbonden aan consultancy?
3. Voldoen de overheidsopdrachten en overeenkomsten voor consultancy die bij de federale organisaties worden geplaatst, van de voorbereiding tot de uitvoering, aan de geldende regelgeving?

1.2.3 Onderzoeksmethode

1.2.3.1 Inventaris van de inzet van consultancy in federale organisaties

In het kader van deze audit heeft het Rekenhof een inventaris opgesteld van alle contracten die betrekking hebben op consultancyprestaties op federaal niveau. Voor die inventaris heeft het Rekenhof zowel de opdrachten in het kader van overheidsopdrachten in kaart gebracht als de opdrachten voor operationele ondersteuning in het kader van *in-house*relaties, die de vorm van personeelsdetachering kunnen aannemen.

Daartoe heeft het Rekenhof de federale organisaties en de beleidsorganen van de regering die in 2023 aan de macht was, gevraagd om volgens haar aanwijzingen een tabel met voorgedefinieerde velden in te vullen. De bevraging had betrekking op overheidsopdrachten en consultancycontracten die tussen 2020 en 2022 waren gegund en/of uitgevoerd, en op kosteloze consultancyprestaties (zie [punt 1.2.1](#)). Gegevens over informatietechnologie werden vanwege de specifieke kenmerken van diensten op dat gebied apart verzameld en verwerkt.

De gegevensverzameling is in april 2023 van start gegaan en heeft zes maanden geduurd. Het Rekenhof ondervroeg 137 federale organisaties die onder zijn controle vallen. 129 van die organisaties hebben geantwoord (d.i. een responspercentage van 94 %). Van de 129 organisaties lieten er 28 weten dat ze in die periode geen gebruik hadden gemaakt van consultancy. De lijst van gecontacteerde organisaties is te vinden in [bijlage 1](#).

Het Rekenhof kreeg bij de verzameling van de gegevens met heel wat problemen af te rekenen. Sommige moeilijk bereikbare organisaties zijn niet ingegaan op de vragen naar informatie, en vaak was de kwaliteit van de verstrekte gegevens ondermaats (zie [punt 2.4](#)).

De gegevens zijn aan consistentietesten onderworpen met het oog op kwaliteitsverbetering en vergelijkbaarheid. Door de lacunes bij de inventarisering zijn onnauwkeurigheden of fouten evenwel niet uit te sluiten. Het doel is een betrouwbare indicatie te geven van de omvang van de prestaties voor advies en operationele ondersteuning.

1.2.3.2 Selectie en analyse van de federale organisaties

Op basis van de inventarisatie zijn de volgende tien organisaties geselecteerd: *de Nationale Delcrederedienst, het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV), het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), het Nationaal Instituut voor Radio-elementen (IRE), de FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA), de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD Financiën, de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS)*. De wettigheid en regelmatigheid van hun overheidsopdrachten voor consultancy worden in deze audit geanalyseerd, evenals de manier waarop zij de consultancyrisico's beheersen.

De selectie van deze tien entiteiten gebeurde op basis van verschillende criteria, waaronder:

- het volume van hun consultancy-uitgaven (zowel voor prestaties op het gebied van informatie-technologie als voor andere domeinen);
- het aandeel van deze uitgaven in hun aankoopbudget (vastleggingskredieten voor de periode 2020-2022);
- de sectoren en categorieën van aanbesteders waar ze deel van uitmaken (overheidsbedrijven, centrale administratie, OISZ, enz.);
- de reeds uitgevoerde of lopende audits bij bepaalde organisaties.

Ook de rol van Smals en Egov als organisaties die IT-specialisten ter beschikking stellen aan federale organisaties werd geanalyseerd, evenals bepaalde raamovereenkomsten voor IT-prestaties die Smals als aankoopcentrale heeft geplaatst.

Het Rekenhof heeft de documenten onderzocht en tal van gesprekken gevoerd. Zo werden de volgende auditwerkzaamheden verricht:

- De geauditeerden vulden een vragenlijst in over het beleid en maatregelen voor interne beheersing die de inzet van consultancy regelen.

⁹ Geselecteerde overheidsopdrachten bij deze FOD zijn ook: de overheidsopdrachten van het Centrum voor Cybersecurity Belgium (CCB), het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO) en de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV), die sinds 1 november 2022 geïntegreerd is in de FOD BOSA. De FOD Kanselarij van de Eerste Minister geeft aan dat ze geen enkele invloed uitoefent op de strategieën of op de beslissingen met betrekking tot overheidsopdrachten gesloten door deze entiteiten.

- In totaal werden 101 contracten onderzocht, goed voor 2,2 miljard euro aan uitgaven inclusief btw (uitgaven van de begunstigden van de aankoopcentrales inbegrepen):
 - 99 contracten zijn in de periode 2020-2022 uitgevoerd. Bij de selectie van de onderzochte contracten ging de aandacht in de eerste plaats naar de duurste, met oog voor evenwicht tussen het aantal contracten op IT- en op andere gebieden. Volgens de geauditeerden bedragen de uitgaven voor deze contracten vanaf de gunning tot december 2022, 1,7 miljard euro inclusief btw. Gemeenschappelijke opdrachten die door andere organisaties waren geplaatst, bleven buiten beschouwing.
 - twee recentere contracten vertegenwoordigen een aanzienlijk volume: de gemeenschappelijke overeenkomst van de FOD BOSA voor tactische en operationele adviesverlening (GO 185) (2024-2025) voor een initieel geraamd bedrag van 150 miljoen euro exclusief btw en een uitgegeven bedrag van 57.000 euro inclusief btw; en de broker-raamovereenkomst van Smals (2023) voor selectie- en IT-prestaties voor een initieel geraamd bedrag van 1,8 miljard euro exclusief btw en een uitgegeven bedrag van 471 miljoen euro inclusief btw (situatie in december 2024).
- Er vonden gesprekken en uitwisselingen plaats met alle geauditeerden en met andere belanghebbenden (Integriteitsbureau, Inspectie van Financiën).

1.2.4 Auditnormen

Het gehanteerde normenkader bestaat uit:

- de internationale INTOSAI-standaarden (IFPP), met name de ISSAI-standaarden 400/4000 (compliance) en 300/3000 (performance), het referentiekader van het *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso) gebaseerd op de in de overheidssector te promoten INTOSAI-richtsnoeren over internebeheersingsnormen, en de gids 5280 voor de audit van overheidsopdrachten;
- de normen voor goed beheer (zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid);
- de regelgeving die van toepassing is op de geselecteerde overheidsopdrachten;
 - de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten;
 - het koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren;
 - het koninklijk besluit van 18 juni 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de speciale sectoren;
 - het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten;
 - de wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten.

1.2.5 Tijdsschema van de audit

29 november 2023	Aankondiging van de audit bij de geauditeerden en bij de toezichthoudende ministers
December 2023 – mei 2025	Auditwerkzaamheden en opstellen van het ontwerpverslag
Juni 2025	Exitmeetings met de geauditeerden
16 juli 2025	Verzending van het verslag naar de geauditeerden en hun toezichthoudende ministers
Augustus – september 2025	Antwoord van de geauditeerden
18 augustus 2025	Antwoord van de minister van Energie (bijlage 4)
1 september 2025	Antwoord van de eerste minister (bijlage 3)
5 september 2025	Antwoord van de minister van Mobiliteit, Klimaat en Ecologische Transitie, belast met Duurzame Ontwikkeling (bijlage 5)

De volgende ministers hebben niet geantwoord:

- vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Armoedebestrijding;
- vice-eersteminister en minister van Werk, Economie en Landbouw;
- vice-eersteminister en minister van Financiën en Pensioenen, belast met de Nationale Loterij en de Federale Culturele Instellingen;
- minister van Middenstand, Zelfstandigen en KMO's;
- minister van Modernisering van de Overheid, belast met Overheidsbedrijven, Ambtenarenzaken, het Gebouwenbeheer van de Staat, Digitalisering en Wetenschapsbeleid;
- minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Beliris.

Het eindrapport houdt rekening met de ontvangen antwoorden.

Punt 7.3 op het eind van dit rapport geeft een samenvatting van de reacties van de ministers en de geauditeerde organisaties. De reacties van Smals en Egov zijn opgenomen onder **punt 5.6** aan het eind van het **hoofdstuk 5** over het IT-domein.

1.2.6 Structuur van het auditverslag

Dit verslag behandelt achtereenvolgens de inventaris van de consultancyprestaties binnen de federale overheid (**hoofdstuk 2**), de strategie en omkadering van de inzet van consultancy (**hoofdstuk 3**) en het consultancygerelateerde risicobeheer (**hoofdstuk 4**). Het onderzoekt vervolgens de specifieke aspecten van IT-consultancy, meer bepaald de inschakeling van de vzw's Smals en Egov (**hoofdstuk 5**). Ten slotte gaat het in op de naleving van de overheidsopdrachtenregeling voor de selectie van geanalyseerde dossiers (**hoofdstuk 6**).

Hoofdstuk 2

Inventaris van de prestaties

In dit hoofdstuk 2 onderzoekt het Rekenhof in hoeverre de federale overheid beschikt over een transversale, exhaustieve en betrouwbare inventaris van de consultancyprestaties die voor haar worden uitgevoerd. Het Rekenhof analyseert eerst of en hoe de notie van consultancy is gedefinieerd op federaal niveau. Vervolgens analyseert het de gegevens die de federale organisaties hebben meegedeeld over het gebruik van consultancy, zoals respectievelijk de behoeften, domeinen en kosten van die prestaties.

2.1 Moeilijkheden om consultancy als begrip af te bakenen

Zoals uitgelegd in [punt 1.1](#), is het moeilijk om consultancy als begrip nauwkeurig af te bakenen aangezien het parlement of de regering er geen eenduidige definitie van heeft vastgelegd. Een heldere en eenduidige definitie is evenwel een must om coherente gegevens te vergaren voor een volledige en betrouwbare inventaris en om een gestructureerde strategie en sturing op dat vlak op te zetten.

In het kader van deze audit hanteerde het Rekenhof een ruime definitie van consultancy, namelijk: alle intellectuele prestaties voor advies en operationele ondersteuning.

2.1.1 Verscheidenheid van de door de geauditeerde federale organisaties gehanteerde definities

De mate waarin de definitie van consultancy is geformaliseerd, evenals de formulering en inhoud van de definitie, variëren per geauditeerd federale organisatie: sommige gebruiken een ruime definitie gebaseerd op hun behoeften, andere geven een nauwkeuriger omschrijving, bijvoorbeeld op basis van de budgettaire aanrekeningen.

De opdrachten die aan consultants worden toevertrouwd zijn redelijk uiteenlopend. Het gaat om projectbeheer, ontwikkeling van nieuwe toepassingen, en prestaties waarvoor voortdurende beschikbaarheid nodig is, zoals onderhoud en operationele opdrachten om personeelstekorten op te vangen. Voor sommige IT-noden doen de organisaties bovendien een beroep op detachering van Smals- of Egov-personeel (zie [hoofdstuk 5](#)).

Het Rekenhof stelt bijgevolg vast dat er bij de geauditeerde federale organisaties geen gemeenschappelijke en eenduidige definitie van consultancy voorhanden is. De verschillende omschrijvingen weerspiegelen vooral de verscheidenheid aan prestaties die consultants leveren.

2.1.2 Vaststellingen van andere hoge controle-instellingen

De Europese Rekenkamer voerde een audit uit naar prestaties die in het centrale systeem voor budgettaire en boekhoudkundige informatie van de Europese Commissie worden geboekt als advies-, studie-, evaluatie- of onderzoeksdiensten, met uitzondering van diensten voor IT-ondersteuning. Ondanks de creatie van die verschillende categorieën van juridische verbintenissen

in het systeem stelde de Europese Rekenkamer vast dat de overeenkomsten niet altijd correct waren geregistreerd wegens het ontbreken van details over wat onder de belangrijkste categorieën voor consultancyuitgaven (advies en onderzoek) valt.

In juli 2023 publiceerde het Franse Rekenhof op voorstel van een burgerinitiatief¹⁰ een verslag over het beroep van de Staat op intellectuele prestaties van consultancybureaus, met inbegrip van sommige IT-prestaties (ondersteuning bij het beheer van IT-projecten). Het beveelt aan om één enkele en stabiele definitie aan te nemen voor intellectuele prestaties besteld bij privébedrijven, duidelijke regels vast te stellen voor de aanrekening van de uitgaven, en de budgettaire en boekhoudkundige instrumenten en referentiestelsels aan te passen.

2.1.3 Audit van de Vlaamse Gemeenschap

Op verzoek van het Vlaams Parlement onderzocht het Rekenhof in 2023 de uitgaven in verband met overheidsopdrachten voor consultancy, geplaatst tijdens de legislatuur 2019-2024¹¹. Sinds medio 2021 hanteert de Vlaamse Gemeenschap drie nieuwe, specifieke subrekeningen voor kosten om consultancyprestaties te boeken. De verklaringen van de ministers over de hoogte van de consultancyuitgaven, gebaseerd op de informatie uit het boekhoudstelsel, stemden echter niet overeen. Het Rekenhof stelde vast dat die verschillen het gevolg waren van de manier waarop de ministers de boekhoudkundige gegevens filterden, waarbij ze verschillende selectiemethodes gebruikten. Het Rekenhof was van oordeel dat die verschillen onder meer te verklaren waren door het feit dat er geen definitie van consultancy voorhanden was.

Om die tekortkoming weg te werken bepaalde de Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen een definitie in augustus 2024: *‘Consultancy is: de praktijk van het geven van deskundig advies of het verlenen van expertise binnen een bepaald vakgebied door een onafhankelijke partij, beperkt in tijd, en waarbij de dienst in hoofdzaak betrekking heeft op advies’*. Ze omvat niet de operationele of reguliere diensten. In het geval van een gemengde opdracht (met een operationeel luik), vraagt de commissie om rekening te houden met het hoofdvoorwerp van de opdracht. De bij wet geregelde ‘verplichte’ expertiseopdrachten worden niet beschouwd als consultancyopdrachten, behalve wanneer die adviezen en expertise op ‘vrijblijvende’ basis worden ingeroepen. Op die manier zijn de prestaties voor de certificering van de rekeningen, toevertrouwd aan een rekening-commissaris, uitgesloten.

2.1.4 Analyse door het Rekenhof

De inzet van consultancy zou het voorwerp moeten uitmaken van een specifieke opvolging. Bijgevolg moet nauwkeurig worden omschreven wat onder consultancyprestaties valt, maar is er ook een transversale, exhaustieve en betrouwbare inventaris nodig van die prestaties op federaal niveau. De gegevens over en de hoogte van de uitgaven voor die prestaties zouden onmiddellijk beschikbaar moeten zijn om de vereiste transparantie te garanderen en om de beslissingsorganen in staat te stellen de strategie op dit vlak aan te sturen (zie [hoofdstuk 3](#)).

¹⁰ Cour des comptes (Frankrijk), *Le recours par l’État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, mei 2023, 149 p., www.ccomptes.fr.

¹¹ Rekenhof, *Consultancyopdrachten van de Vlaamse overheid*, verslag aan het Vlaams Parlement, maart 2024, 84 p., rekenhof.be.

Het Rekenhof is van oordeel dat de definitie van de Inspectie van Financiën, die is gebaseerd op een selectie aan CPV-codes (*Common Procurement Vocabulary*, zie [punt 1.1.2](#)), een goede praktijk vormt. Ze maakt het mogelijk de bedoelde prestaties op een eenvormige en omstandige manier te identificeren. Ze blijft wel beperkend omdat ze bijvoorbeeld het domein van de informatietechnologie niet dekt.

Aanbeveling 1

Om een gecentraliseerde inventaris mogelijk te maken, eenvormig definiëren wat onder consultancyprestaties op federaal niveau wordt verstaan en die definitie verder uitsplitsen in verschillende categorieën volgens de aard van de activiteiten.

2.2 Beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens over consultancy

2.2.1 Ontbreken van een exhaustieve en gecentraliseerde inventaris

Het Rekenhof stelt vast dat er geen gecentraliseerde, exhaustieve en betrouwbare inventaris bestaat van de consultancyprestaties in opdracht van de federale Staat. Bijgevolg heeft die geen globaal en direct zicht op de prestaties.

Er zijn bovendien geen transversale instructies voor de gegevens die over die prestaties moeten worden verzameld. Het gevolg is dat de praktijken van de geauditeerde organisaties niet overeenstemmen.

Sinds juli 2024 heeft de FOD BOSA de opdracht om een inventaris van de consultancyprestaties op te stellen¹², maar die is beperkt tot bepaalde prestaties (zie [punt 1.1.2](#)) en omvat niet het IT-domein, overeenkomstig de aanbevelingsnota van de Inspectie van Financiën. Bovendien bevat hij enkel de bestellingen door de actieve deelnemers, dat wil zeggen de aanbesteders die verplicht deelnemen aan het federaal aankoopbeleid (de FOD's en POD's, de Federale Politie en Defensie). De inventaris van de FOD BOSA wordt gerealiseerd aan de hand van het e-Procurement-platform op basis van CPV-codes (zie [punt 1.1.2](#)). De betrokken organisaties kunnen hem daarna vervolledigen of aanpassen. Er kunnen andere CPV-codes worden toegevoegd.

2.2.2 Gebruik van inventarissen van overheidsopdrachten

Een inventaris van de consultancyopdrachten zou kunnen worden gerealiseerd op basis van de inventaris van de overheidsopdrachten van de organisaties. Bij acht van de tien geauditeerde organisaties zijn zulke inventarissen van overheidsopdrachten beschikbaar. Bij vijf daarvan zijn ze gecentraliseerd bij de organisatie.

Geen enkele van die inventarissen biedt echter een globaal, direct en volledig zicht op alle overheidsopdrachten en hun basisgegevens (voorwerp, plaatsingsprocedure, gunningsdatum, gunningsbedrag, looptijd, opdrachtnemer, CPV-code). Bovendien bevatten de inventarissen fouten en incoherenties.

¹² FOD BOSA, *Handleiding monitoring consultancy-opdrachten*, december 2024.

2.2.3 Gebruik van de boekhoud- en beheerssoftware

2.2.3.1 Fedcom

Sommige geauditeerde organisaties gebruiken hun boekhoudtoepassing om bepaalde gegevens omtrent de overheidsopdrachten op te volgen via het proces voor de validering van de uitgaven, onder meer met het boekhoudprogramma Fedcom. Sinds 1 januari 2012 is de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat van toepassing op alle diensten van het algemeen bestuur. De verrichtingen bij de ontvangsten en de uitgaven worden geboekt in Fedcom, rechtstreeks of via een interface.

Fedcom biedt echter niet de mogelijkheid om alle geregistreerde uitgaven rechtstreeks en systematisch aan een overheidsopdracht of aan een overeenkomst te koppelen¹³. Bovendien is de kwaliteit van de gegevens afhankelijk van de manier waarop de organisaties ze invoeren. Fedcom bevat verder niet de gegevens van de andere federale organisaties die niet verplicht zijn om het programma te gebruiken. Tot slot worden kosteloos geleverde consultancyprestaties niet opgenomen. Fedcom volstaat dus niet als bron om een adequate opvolging van de consultancygegevens te verzekeren.

2.2.3.2 e-Procurement

Een andere mogelijke bron om consultancygegevens te verzamelen en op te volgen is het officiële e-Procurement-platform. Dat werd met toepassing van een Europese richtlijn¹⁴ ontwikkeld door de FOD BOSA en biedt de (federale, gewestelijke en lokale) aanbesteders en de ondernemingen de mogelijkheid om de plaatsing en uitvoering van overheidsopdrachten elektronisch te organiseren, te beheren en op te volgen. De FOD BOSA gebruikt het om data te verzamelen in het kader van de inventaris van bepaalde consultancyprestaties op verzoek van de ministerraad (zie [punt 1.1.2](#)). Het e-Procurement-platform bevat geen informatie over *in-house*relaties.

Het platform is afgestemd op overheidsopdrachten, maar het kan niet worden aangewend om een globale en exhaustieve inventaris van consultancygegevens op te maken voor het geheel van de federale Staat. Het gebruik ervan is immers alleen verplicht voor een aantal federale organisaties, namelijk het algemeen bestuur en de ADBA's¹⁵. In de praktijk maken andere federale organisaties er vrijwillig gebruik van. Daarnaast bevat het platform niet alle door de federale organisaties geplaatste opdrachten. Zo worden voor de opdrachten van beperkte waarde slechts enkele gegevens a posteriori ingevoerd in het kader van de rapportering, zodat het voorwerp van de opdracht en dus de consultancyprestaties niet kunnen worden geïdentificeerd. Ten slotte zijn sommige velden niet verplicht in te vullen voor de ingevoerde opdrachten.

De FOD BOSA wijst erop dat er ontwikkelingen aan de gang zijn om het platform te verbeteren.

¹³ Zie met name Rekenhof, *Centralisatie van de federale aankopen. Evaluatie van het overheidsbeleid via de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke samenwerkingsmodel*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2022, 66 p., rekenhof.be.

¹⁴ Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

¹⁵ FOD P&O en Kanselarij van de Eerste Minister, 30 november 2012, *Omzendbrief P&O/2012/e-Proc. – Overheidsopdrachten – Gebruik van de e-Procurement-toepassingen door de diensten van de federale Staat*, Belgisch Staatsblad van 7 december 2012, p. 79180-79189, www.ejustice.just.fgov.be.

2.2.4 Bekendmakingsverplichting voor de overheidsdiensten

De beschikbaarheid van de consultancygegevens zou kunnen worden verbeterd dankzij het nieuwe artikel 3/3 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur¹⁶. De federale overheidsdiensten, dat wil zeggen de federale administratieve overheden in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zullen op hun website een inventaris openbaar moeten maken van de overheidsopdrachten die het voorgaande jaar zijn gesloten, met vermelding van de opdrachtnemer en het vastgelegde bedrag.

Ze zullen ook een inventaris moeten publiceren van de studies die voor hun rekening zijn gerealiseerd, voor zover ze zijn verricht door een externe partner. De inventaris moet voor elke studie de identiteit van de auteur vermelden (de naam van de rechtspersoon of natuurlijke persoon aan wie de studie is toevertrouwd) evenals de kosten van de studie.

*In-house*relaties vallen niet onder de bekendmakingsverplichting.

Het Rekenhof stelt vast dat er nog geen koninklijk uitvoeringsbesluit is dat de inwerkingtredingsdatum van de nieuwe wettelijke bepaling en eventuele praktische nadere regels vastlegt.

Aanbeveling 2

Een gecentraliseerde en volledige inventaris opstellen van consultancyprestaties voor de federale Staat, met daarin minstens de volgende gegevens: voorwerp, plaatsingsprocedure, gunningsdatum, gunningsbedrag, looptijd, opdrachtnemer, CPV-code.

Een koninklijk besluit aannemen dat het nieuwe artikel 3/3 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur in werking doet treden.

2.3 Boekhoudkundige aanrekening van consultancyuitgaven

In principe moet het boekhoudplan de nodige rekeningen en subrekeningen bevatten om de consultancyuitgaven te kunnen aanrekenen volgens de economische aard ervan. In het algemene boekhoudplan (het zogenoemde genormaliseerd boekhoudplan of GBP)¹⁷ bevat rubriek 610 ‘*Erelonen, vergoedingen voor geleverde diensten en terugbetaling van loonkosten, verschuldigd aan andere derden dan personeelsleden en ermee gelijkgestelde personen*’ rekeningen en subrekeningen om de consultancyprestaties op aan te rekenen. Die zijn evenwel niet nauwkeurig genoeg om die prestaties duidelijk te identificeren.

Er is een extra onderverdeling nodig binnen elke rekening om de consultancyprestaties te identificeren. In subrekening 610310 ‘*Erelonen en vergoedingen voor geleverde diensten van advocaten en gerechtsdeurwaarders*’ worden consultancyprestaties en andere prestatietypes bijvoorbeeld niet duidelijk uit elkaar gehouden. Zo worden adviesprestaties niet onderscheiden van vertegenwoordigingen bij rechtbanken. Hetzelfde geldt voor de prestaties in subrekening 610110 ‘*Erelonen en vergoedingen voor geleverde diensten inzake nazicht van de boekhouding, deskundig onderzoek en studies*’.

¹⁶ Wet van 12 mei 2024 tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten.

¹⁷ Koninklijk besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

Met subrubriek 6159 kunnen prestaties voor IT-consultancy worden aangerekend, maar zonder definitie van dat begrip valt niet eenvoudig te bepalen welke prestaties op die rubriek moeten worden aangerekend.

Het Rekenhof wijst op de goede praktijk bij de NMBS, dat subrekeningen heeft uitgesplitst in aparte categorieën om de types consultancyprestaties te identificeren. Evenzo onderscheidt de Vlaamse Gemeenschap twee categorieën waarbij consultancyuitgaven het vaakst voorkomen: humanresourcesmanagement (HRM) en informatie- en communicatietechnologie (ICT). Sinds 2021 gebruikt ze drie nieuwe, specifieke subrekeningen voor kosten om die uitgaven aan te rekenen (HRM, ICT en andere consultancyopdrachten) zodat ze makkelijk kunnen worden geïdentificeerd wanneer een verslag wordt gevraagd¹⁸ (zie [punt 2.1.3](#)).

Het Rekenhof stelt vast dat er op federaal niveau geen gemeenschappelijke richtlijnen zijn voor de boekhoudkundige aanrekening van consultancyprestaties. Dergelijke richtlijnen zouden evenwel nodig zijn om een exhaustieve inventaris van de consultancyprestaties op te maken vertrekkend van een uniforme basis, en om daarover transparant te kunnen informeren in de financiële overzichten.

Aanbeveling 3

Duidelijke richtlijnen opstellen voor de aanrekening van de uitgaven voor consultancyprestaties.

2.4 Inschatting van het volume en de aard van de uitgaven

Omdat een inventaris van de consultancyprestaties op federaal niveau ontbreekt, heeft het Rekenhof er zelf een opgesteld aan de hand van gegevens die het verzameld heeft bij de federale organisaties (zie [punt 1.2.3.1](#)).

Door het grote aantal organisaties, het volume aan data en het declaratief karakter ervan, kan de kwaliteit van de gegevens niet worden gegarandeerd. Bovendien vulden de bevroagde organisaties niet alle gevraagde informatie in en hanteren ze uiteenlopende interpretaties van het begrip consultancy. Daarnaast werden incoherenties en manifeste fouten aangetroffen in de antwoorden, zoals de vermelding van een plaatsingsprocedure terwijl wordt aangegeven dat de prestatie niet onder de overheidsopdrachtenregelgeving valt.

De totale kosten voor de inzet van consultancy op federaal niveau kunnen dus niet nauwkeurig worden bepaald, maar dankzij de verzamelde gegevens kunnen ze wel bij benadering worden ingeschat. De details over die kosten moeten dus met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd.

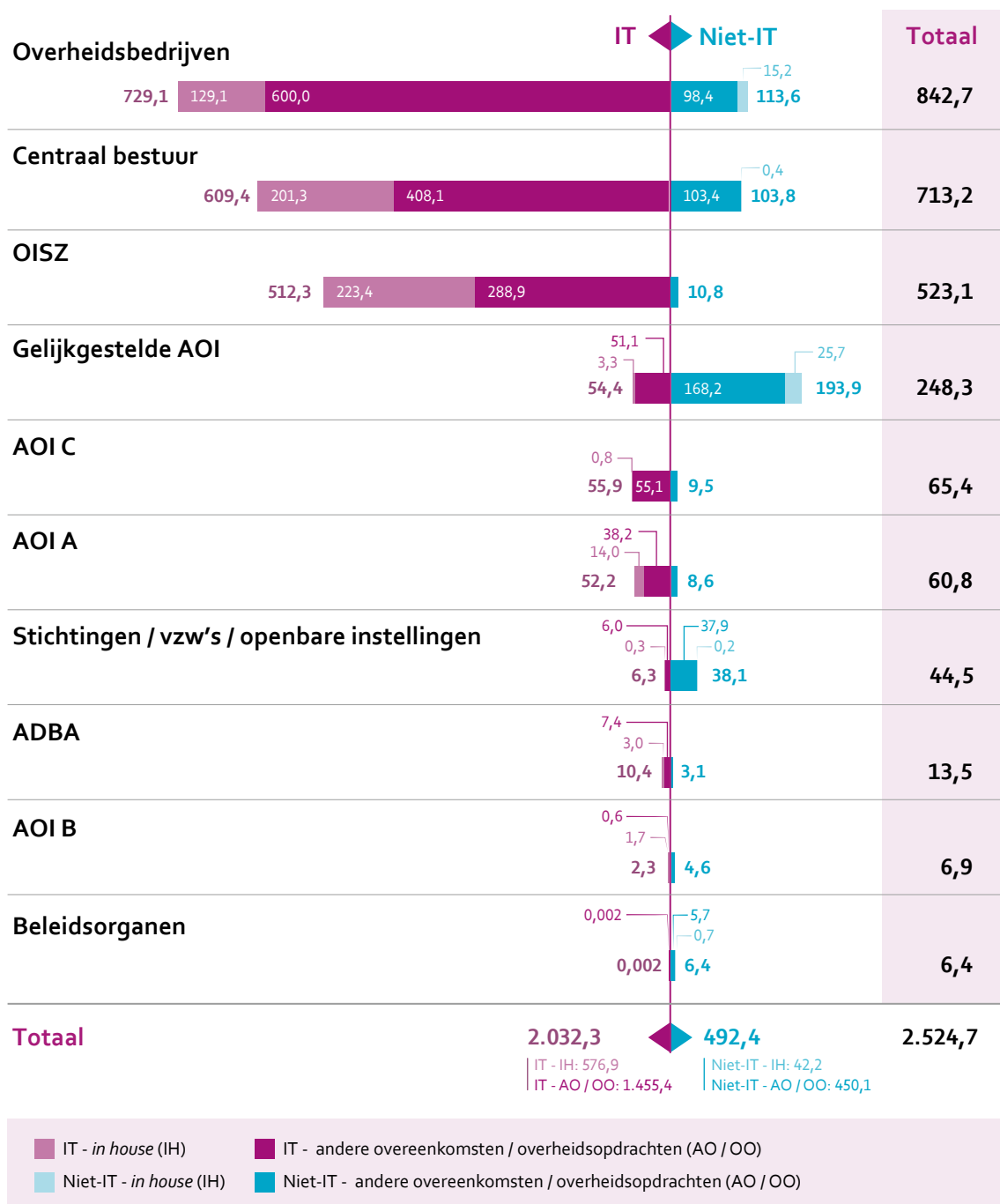
2.4.1 Totale kosten

Het Rekenhof verzamelde 98 lijsten voor 101 federale organisaties (voor drie ADBA's en beleidsorganen zijn de gegevens geïntegreerd in die van de FOD waarvan ze afhangen). Over drie jaar (tussen 2020 en 2022) zijn voor 619,2 miljoen euro incl. btw consultancyprestaties aangegeven in het kader van een *in-house* relatie tussen federale organisaties, en voor 1,9 miljard euro incl. btw andere prestaties voortvloeiend uit een overeenkomst of overheidsopdracht.

¹⁸ Departement Financiën en Begroting van de Vlaamse Gemeenschap, Handleiding voor de Boekhoudregels, handleidingboekhoudregels.fenb.be.

Voor alle types prestaties samen gaat het over een bedrag van in totaal 2,5 miljard euro incl. btw, waarvan 2 miljard euro voor IT-prestaties.

Grafiek 1 – Consultancyuitgaven per gebruikerscategorie over drie jaar, van 2020 tot 2022
(in miljoen euro incl. btw)¹⁹



Bron: Rekenhof, op basis van de antwoorden van de geraadpleegde federale organisaties

¹⁹ Voor de gedetailleerde indeling van de organisaties per categorie: zie Bijlage 1.

Voor de periode 2020-2022 gaven de twaalf organisaties die zijn geselecteerd voor het dossieronderzoek in het totaal 1,4 miljard euro incl. btw uit voor consultancyprestaties (eigen uitgaven, uitgezonderd uitgaven van begunstigden van aankoopcentrales):

- 1,3 miljard euro incl. btw uitgaven door de eerste tien organisaties;
- 126,3 miljoen euro incl. btw uitgaven voor Smals en Egov.

Bij de federale Staat waren de belangrijkste afnemers van consultancyprestaties in de periode van 2020 tot 2022 de volgende:

Tabel 1 – Belangrijkste afnemers van consultancyprestaties (in miljoen euro incl. btw)

Federale organisaties	In house	Overeenkomsten / overheidsopdrachten	Totaal	Totaal budget voor de aankopen ²⁰ van 2020 tot 2022	Aandeel consultancy-uitgaven
NMBS	104,2	360,9	465,1	4.552,7	9 %
Infrabel	40	278,5	318,5	2.758,4	12 %
FOD Financiën	32,8	152,5	185,3	830,6	22 %
FOD BOSA	30,8	103,4	134,2	297,9	45 %
NIRAS	25,7	103,4	129,1	823,2	16 %
Smals	0	126,1	126,1	160,6	79 %
RIZIV	27,7	87,9	115,5	239,8	48 %
FOD Volksgezondheid	20,5	49,7	70,1	2.674,8	3 %
FOD Kanselarij ²¹	12,9	55,4	68,2	212,9	32 %
Nationale Delcreditedienst	0	61,5	61,5	130,3	47 %

Bron: Rekenhof, op basis van de antwoorden van de geraadpleegde federale organisaties

Op basis van de verzamelde gegevens vond het Rekenhof geen significante kosteloze prestaties.

2.4.2 Verdeling van de uitgaven per activiteitendomein

Het Rekenhof stelt vast dat meer dan 80 % van de aangegeven consultancyuitgaven (2 miljard euro incl. btw) betrekking heeft op de IT-sector, waarvan 28 % uitgevoerd in het kader van een *in-house* relatie tussen federale organisaties. Die uitgaven bevatten de kosten voor gedetacheerde personeelsleden van Smals en Egov, evenals het gebruik van raamovereenkomsten van Smals.

²⁰ Het aankoopbudget komt overeen met alle kredieten die kunnen worden vastgelegd voor de uitvoering van overheidsopdrachten of andere aankopen in de ruime zin van de begrotingsnomenclatuur. Ook de uitgavenkredieten voor water en elektriciteit vallen onder het aankoopbudget. Toewijzingen, huur en personeelsuitgaven (salarissen, lonen, telewerkvergoedingen) zijn echter uitgesloten. De spoorweginfrastructuurheffing die de NMBS aan Infrabel verschuldigd is, is eveneens uitgesloten.

²¹ De vermelde bedragen bevatten die van de FOD Kanselarij, van de bij de FOD gecreëerde entiteiten (Centre for Cybersecurity Belgium (CCB), de Federale Interne Audit (FIA), de Dienst Administratieve vereenvoudiging (DAV), het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO), alsook die van de beleidsorganen van de Eerste Minister.

Gezien de specificiteit en het bedrag ervan maken die uitgaven het voorwerp uit van een aparte analyse (zie [hoofdstuk 5](#)).

Bij de OISZ, de overheidsbedrijven²², de centrale besturen en de AOI (administratieve openbare instellingen) van categorie A en C was meer dan 80 % van de consultancyuitgaven te situeren in de IT-sector.

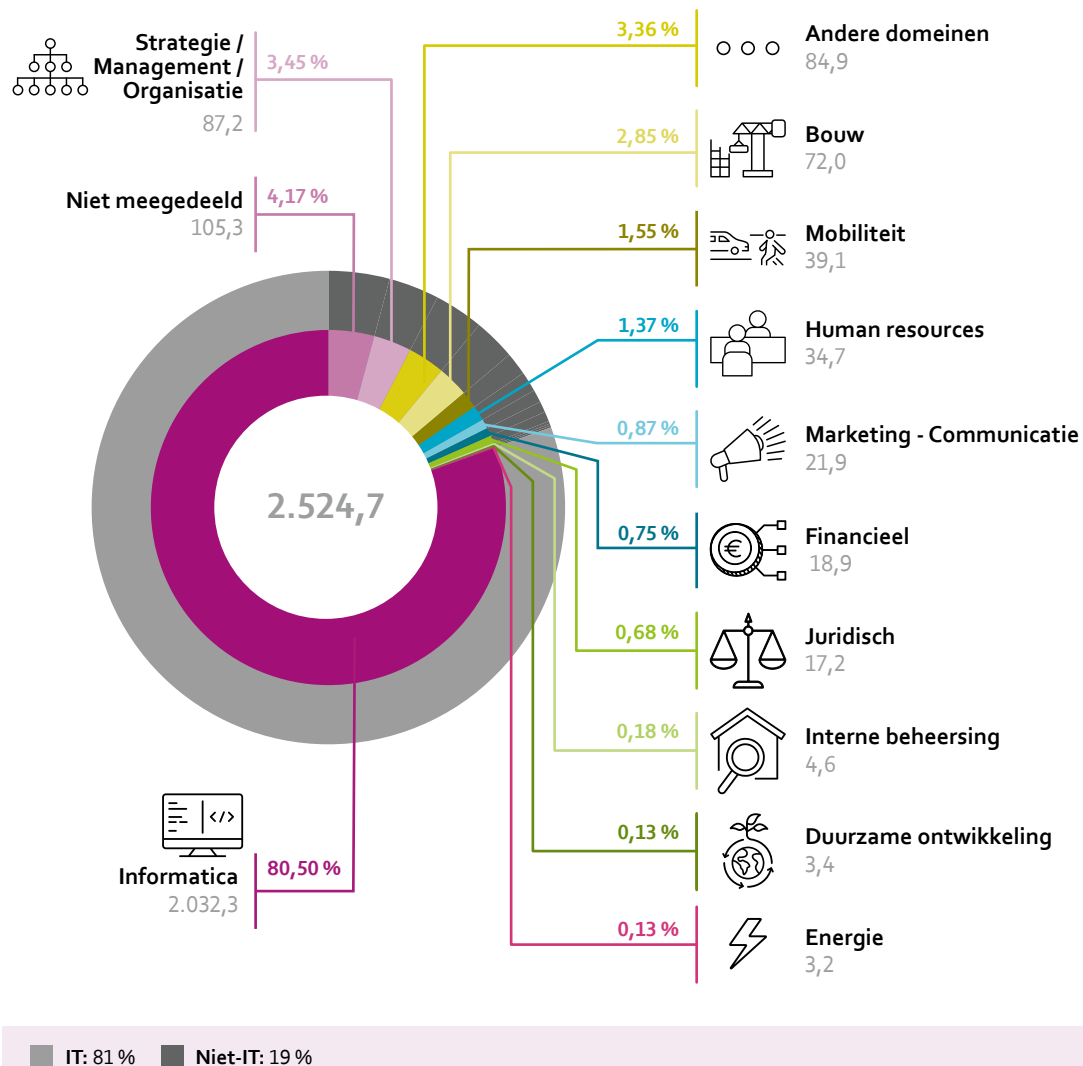
De openbare spoorbedrijven vertegenwoordigen 36 % van de totale uitgaven in het domein van IT, het centraal bestuur 30 % en de OISZ 25 %. Het zijn de belangrijkste afnemers van prestaties voor IT-advies en -ondersteuning (met zowel klassieke overheidsopdrachten als *in-house*relaties).

Daarentegen lagen de consultancyuitgaven van met AOI gelijkgestelde instellingen, de categorie 'Stichtingen / vzw's / Openbare instellingen' (voornamelijk IRE) en de beleidsorganen van de leden van de federale regering voor meer dan 75 % in andere domeinen dan IT.

Binnen die domeinen doet de nucleaire sector het vaakst een beroep op consultancy (44 %, oftewel 215,2 miljoen euro incl. btw). De spoorbedrijven en het centraal bestuur vertegenwoordigen 23 % en 21 %.

²² Onder deze categorie valt de spoorwegsector, meer bepaald de NMBS, Ypto, HR Rail, De Leeuw, SPV 162, TUC Rail en Infrabel.

Grafiek 2 – Consultancyuitgaven per activiteitendomein over drie jaar, van 2020 tot 2022
(in miljoen euro incl. btw)

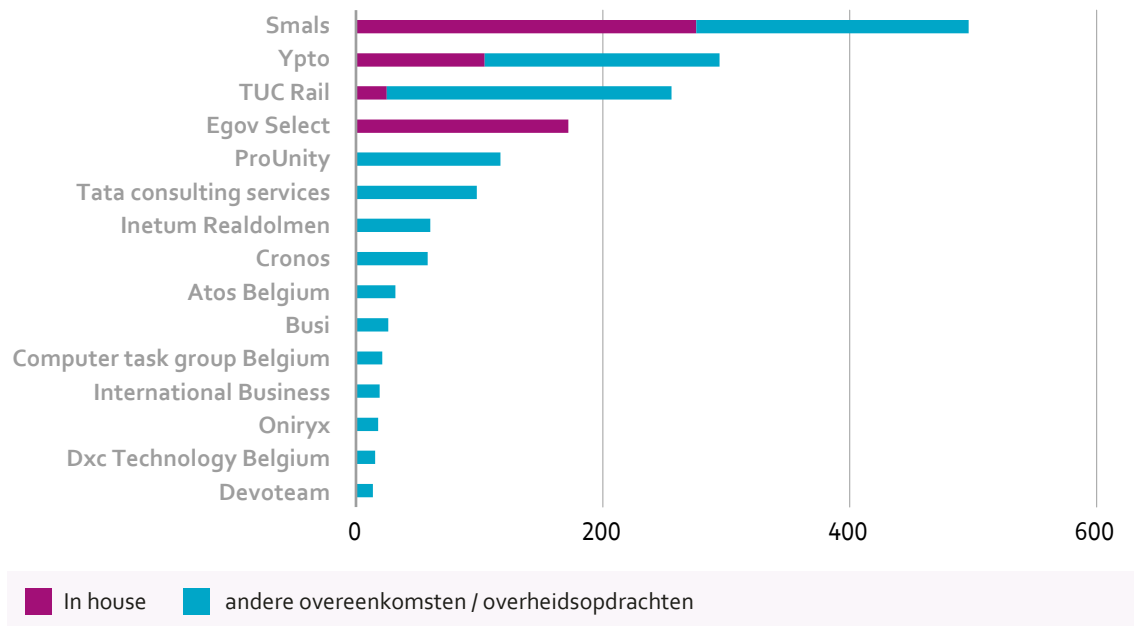


Bron: Rekenhof, op basis van de antwoorden van de geraadpleegde federale organisaties

2.4.3 Dienstverleners in informatietechnologie

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat uitgaven geconcentreerd zijn bij enkele dienstverleners. Zo factureren vijftien dienstverleners 84 % van de uitgaven voor IT-consultancy van de federale Staat.

Grafiek 3 – Belangrijkste IT-dienstverleners over drie jaar, van 2020 tot 2022
(gefactureerde bedragen in miljoen euro incl. btw)



Bron: Rekenhof, op basis van de antwoorden van de geraadpleegde federale organisaties

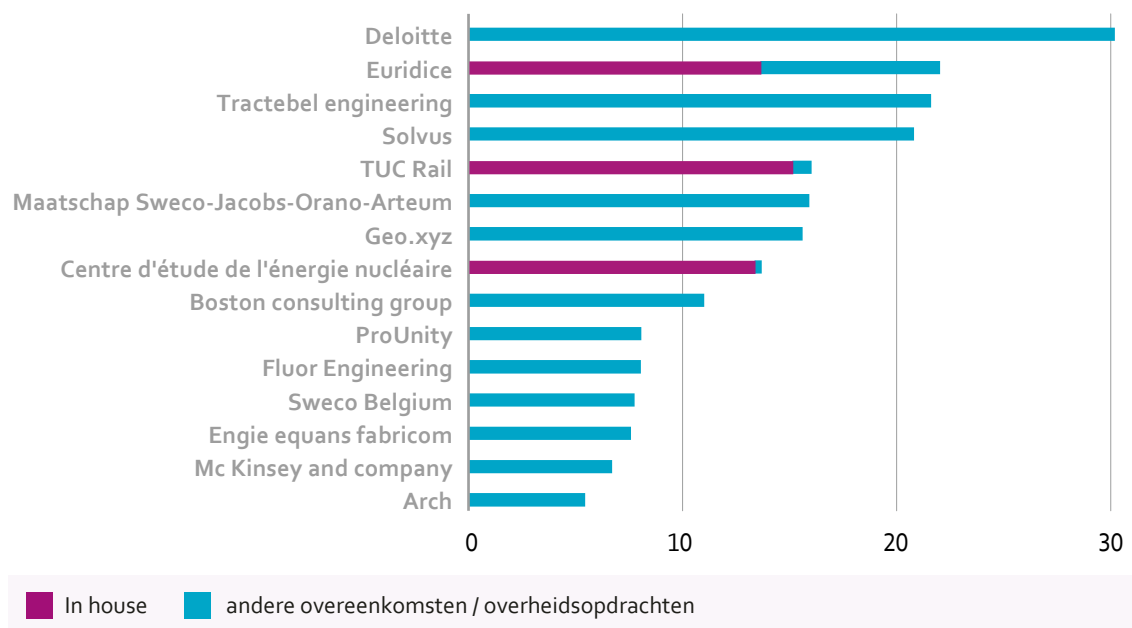
De eerste drie dienstverleners, namelijk Smals, Ypto (een dochteronderneming van de NMBS die haar IT-diensten en -oplossingen levert) en TUC Rail, staan niet altijd zelf in voor de prestaties. Die federale organisaties stellen gedetacheerd personeel ter beschikking van hun leden of verwerven externe competenties via klassieke overheidsopdrachten. Vervolgens factureren ze die prestaties aan de organisaties die er gebruik van maken. Smals plaatst ook overheidsopdrachten als aankoopcentrale (zie [hoofdstuk 5](#)).

De firma ProUnity treedt op als tussenpersoon die dienstverleners ter beschikking stelt naar gelang van de behoeften (IT-bedrijven (924) en zelfstandigen (125)) en is dus nooit de effectieve dienstverlener van de opdrachten.

2.4.4 Dienstverleners buiten IT

De eerste vijftien dienstverleners vertegenwoordigen 43 % van de consultancyuitgaven buiten IT, waarvan 119,2 miljoen euro incl. btw voor de nucleaire sector. Die laatste doet onder meer een beroep op Euridice en op het Studiecentrum voor Kernenergie in het kader van *in-house* prestaties. Zij voeren ook consultancyprestaties uit en schakelen daarvoor deels externen in.

Grafiek 4 – Belangrijkste dienstverleners buiten IT over drie jaar, van 2020 tot 2022
(gefactureerde bedragen in miljoen euro incl. btw)



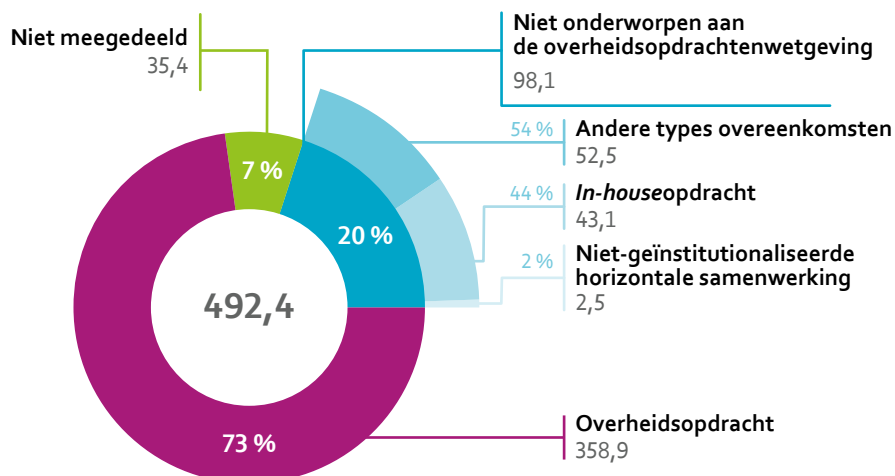
Bron: Rekenhof, op basis van de antwoorden van de geraadpleegde federale organisaties

Deloitte, de belangrijkste dienstverlener buiten het domein van IT, is grotendeels (voor 60 %) actief op het vlak van strategisch, management- en organisatieadvies. Het voerde meer dan 30 % van zijn prestaties uit voor de FOD Volksgezondheid, met onder meer prestaties in verband met COVID-19.

2.4.5 Kenmerken van de aankopen buiten IT

2.4.5.1 Types overeenkomsten

Grafiek 5 – Aard van de overeenkomsten voor prestaties buiten IT over drie jaar, van 2020 tot 2022
(in miljoen euro incl. btw)



Bron: Rekenhof, op basis van de antwoorden van de geraadpleegde federale organisaties

De federale organisaties gaven aan dat ze voor 73 % van de prestaties (358,9 miljoen euro incl. btw) een overheidsopdracht hadden gerealiseerd.

Voor 20 % van het totaalbedrag (98,1 miljoen euro incl. btw) gaven ze echter aan dat de prestaties niet waren onderworpen aan de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving, om de volgende redenen:

- andere overeenkomst: 11 % van het totaalbedrag (52,5 miljoen euro incl. btw);
- uitzondering in het kader van *in-housetoezicht*²³: 9 % van het totaalbedrag (43,1 miljoen euro incl. btw);
- uitzondering in het kader van niet-geïstitutionaliseerde horizontale samenwerking²⁴: 0,5 % van het totaalbedrag (2,5 miljoen euro incl. btw).

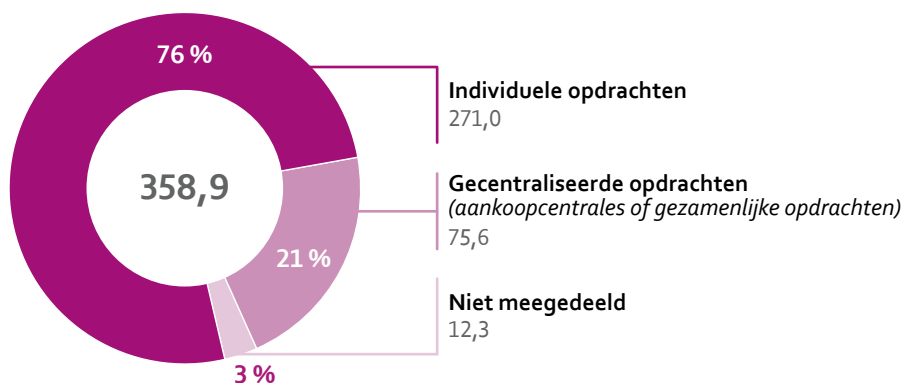
Het Rekenhof herinnert eraan dat de plaatsing van een overheidsopdracht de regel vormt en dat uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Zo moet iedere betalende overeenkomst voor diensten die de federale organisaties sluiten met een of meerdere ondernemers in principe de overheidsopdrachtenregelgeving volgen (zie [punt 6.3.2](#)).

Uit het onderzoek van de geselecteerde consultancydossiers blijken eveneens tekortkomingen op dat vlak (zie [punt 6.3.2](#)).

Verder hebben de federale organisaties voor 7 % van het totaalbedrag de aard van de overeenkomst voor de prestaties niet meegedeeld.

2.4.5.2 Centralisatie van de aankopen

Grafiek 6 – Gecentraliseerde of individuele opdrachten over drie jaar, van 2020 tot 2022
(bedragen in miljoen euro incl. btw)



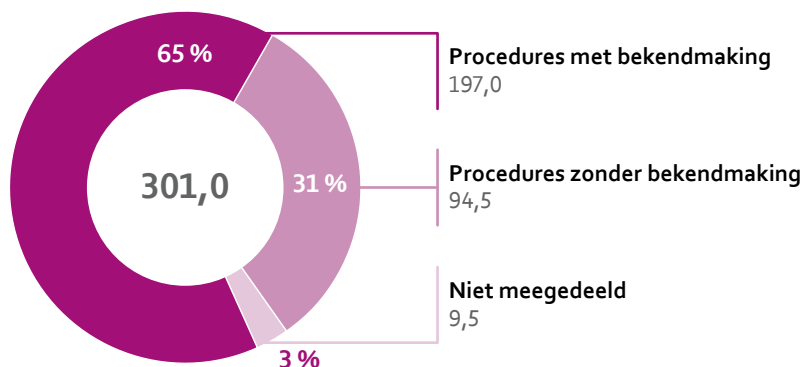
Bron: Rekenhof, op basis van de antwoorden van de geraadpleegde federale organisaties

²³ Artikel 30 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten. Zie [punt 5.3](#).

²⁴ Artikel 31 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten. Zie [punt 5.3](#).

2.4.5.3 Plaatsingsprocedures en inmededingingstelling

Grafiek 7 – Plaatsingsprocedure van de opdrachten over drie jaar, van 2020 tot 2022
(bedragen in miljoen euro incl. btw)²⁵



Bron: Rekenhof, op basis van de antwoorden van de geraadpleegde federale organisaties

De details van de gehanteerde procedures zijn opgenomen in [bijlage 2](#).

De plaatsingsprocedure die het vaakst wordt gebruikt om consultants aan te wijzen is de onderhandelingsprocedure in haar verschillende vormen (74 %, voor 222,9 miljoen euro incl. btw). Die uitzonderingsprocedures mogen slechts in bepaalde specifieke gevallen worden gebruikt en moeten formeel en materieel gemotiveerd worden. In zijn onderzoek van de geselecteerde opdrachten stelt het Rekenhof echter vast dat die motivering soms onvoldoende gegrond is (zie [punt 6.3.2](#)).

Uit het onderzoek van de geselecteerde opdrachten blijkt bovendien dat de federale organisaties in de praktijk niet altijd met de inschrijvers onderhandelen over de voorwaarden van de opdracht, terwijl dat juist het grootste voordeel vormt van dit soort procedures (zie [punt 6.3](#)).

Er is voor minstens 3,6 miljoen euro incl. btw aan prestaties toevertrouwd aan een ondernemer zonder voorafgaande inmededingingstelling met als motivatie technische exclusiviteit

Bij de procedures die zijn gerealiseerd met voorafgaande inmededingingstelling vertegenwoordigen de gevallen waarin één enkele offerte is ingediend minstens 75,7 miljoen euro incl. btw. Voor 59,9 miljoen euro incl. btw zijn vijf of meer offertes ingediend. Voor 161,8 miljoen euro incl. btw zijn tussen twee en vier offertes ingediend.

Hoogdringendheid wordt ingeroepen voor in totaal 4,1 miljoen euro incl. btw aan opdrachten, onder meer voor prestaties in het kader van COVID-19.

Er werd een bedrag van 11,2 miljoen euro incl. btw uitgegeven voor opdrachten geplaatst op basis van de bepalingen van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten. Deze wet is echter sinds 2013 niet meer van kracht. Dat kan erop wijzen dat ofwel de verkeerde wetgeving is toegepast, ofwel dat opdrachten die op grond van deze wet gegund zijn een abnormaal lange looptijd hebben (zie [punt 6.2.3](#)).

²⁵ Voor deze grafiek bevat het totaalbedrag van 301,0 miljoen euro incl. btw niet de bestellingen die zijn geplaatst door de begunstigen van de aankoopcentrales. De plaatsingsprocedure is al opgenomen voor de opdrachten waarop die bestellingen zijn gebaseerd.

2.5 Consultancyprestaties voor de beleidsorganen

Van de twintig beleidsorganen van de leden van de federale regering hebben er veertien een beroep gedaan op consultancyprestaties voor een totaalbedrag van 6,9 miljoen euro incl. btw (6,3 miljoen euro incl. btw werd aangegeven door elf beleidsorganen zelf, en 0,6 miljoen euro incl. btw door de overheidsdiensten waaraan drie beleidsorganen gekoppeld zijn). Van die 6,9 miljoen euro incl. btw werd 5,9 miljoen euro incl. btw (85 % van de uitgaven) aangegeven door de beleidsorganen van eenzelfde lid van de federale regering (de minister van Energie).

De werkelijke begunstigde van die uitgaven (regeringslid of dienst) kan evenwel onmogelijk met zekerheid worden bepaald. Het Rekenhof vergeleek de gegevens met de data die het verkreeg op basis van een extractie uit het boekhoudprogramma Fedcom (prestaties aangerekend op bepaalde rekeningen van categorie 610 – zie [punt 2.3](#)). Ook analyseerde het de budgettaire aanrekening ervan. Zoals eerder uitgelegd ligt de extractie van boekhoudkundige gegevens echter moeilijk door het ontbreken van een eenduidige definitie van het begrip consultancy, van specifieke boekhoudrekeningen en van duidelijke richtlijnen over de boekhoudkundige aanrekening. De lage kwaliteit van de verzamelde data maakt het moeilijk om de opgegeven bedragen en de in Fedcom aangerekende bedragen op elkaar af te stemmen.

Aanbeveling 4

De eigen consultancy-uitgaven van de beleidsorganen enkel aanrekenen op de begrotingsallocaties van die organen.

2.6 Conclusies

De federale Staat beschikt niet over een gecentraliseerde, exhaustieve en betrouwbare inventaris van de geleverde consultancyprestaties. De totale kosten van die prestaties voor de federale organisaties kunnen dus niet nauwkeurig worden bepaald.

Dat er geen dergelijke inventaris bestaat, heeft met verschillende factoren te maken.

Het begrip consultancy is niet formeel en eenduidig gedefinieerd. De Inspectie van Financiën heeft de consultancyprestaties geïdentificeerd aan de hand van codes voor overheidsopdrachten, maar die methode is slechts op bepaalde domeinen en voor bepaalde federale organisaties toepasbaar. De federale organisaties hanteren uiteenlopende definities van consultancy en slechts enkele hebben in hun interne procedures formeel een definitie vastgelegd. Sommige gebruiken een definitie aangepast aan hun noden, andere identificeren het nauwkeuriger, bijvoorbeeld op basis van de budgettaire aanrekeningen.

Er bestaan bovendien geen transversale instructies over het soort gegevens dat moet worden verzameld om een inventaris op te maken, noch over de te gebruiken methode.

De rekeningen en subrekeningen die worden gebruikt voor de budgettaire aanrekening van consultancyuitgaven zijn niet nauwkeurig genoeg om er de consultancyprestaties in af te bakenen. Die tekortkomingen hebben een impact op beschikbaarheid en de kwaliteit van de gegevens. De onvolledige inventarissen van de prestaties zijn inhoudelijk niet homogeen en niet betrouwbaar.

De eigen inventarissen van overheidsopdrachten bij sommige federale organisaties bieden geen betere oplossing voor de gegevensverzameling: ze zijn zelden volledig, onder meer wegens hun decentralisatie, en ze bevatten fouten en incoherenties.

Nog een belemmering voor het verzamelen van gegevens is een gevolg van de tekortkomingen van de Fedcom- en e-Procurement-tools voor het centraal en uniform coderen en beheren van gegevens. Die toepassingen zijn niet verplicht voor alle federale organisaties. Bovendien is het via de Fedcom-toepassing niet mogelijk om uitgaven systematisch en rechtstreeks te koppelen aan een overheidsopdracht of een contract. Gratis verleende consultancyprestaties worden niet vermeld. De e-Procurement-toepassing bevat niet alle overheidsopdrachten. Zo zijn de opdrachten van beperkte waarde er niet in opgenomen. De toepassingen bieden dus geen volledig en betrouwbaar overzicht van de consultancyprestaties.

Sinds 2024 hebben de wetgever en de regering maatregelen genomen om de transparantie van overheidsopdrachten en van de inzet van consultancy te verbeteren. Ondanks die maatregelen zijn nog niet alle gegevens beschikbaar die nodig zijn voor een direct en volledig overzicht. Zo moet de FOD BOSA een inventaris opstellen van de consultancyprestaties, maar de inventaris omvat geen IT-prestaties en is beperkt tot bestellingen van bepaalde federale organisaties in het kader van gecentraliseerde aankopen. De wet van 11 april 1994 schrijft voor dat een inventaris van de overheidsopdrachten en de door externe dienstverleners uitgevoerde studies op een website moet worden gepubliceerd. Op de goedkeuring van een koninklijk uitvoeringsbesluit voor de toepassing van die wet is het echter nog wachten.

Om het gebrek aan gecentraliseerde informatie te verhelpen heeft het Rekenhof zelf de uitgaven voor consultancy in kaart gebracht met een bevraging van de federale organisaties. De verzamelde gegevens zijn dus gebaseerd op de verklaringen van de bevraagde organisaties. Die gegevens zijn aan consistentietesten onderworpen om de kwaliteit ervan te verbeteren en de vergelijkbaarheid te garanderen. Door de lacunes bij de inventarisering zijn onnauwkeurigheden of fouten evenwel niet uit te sluiten. De gegevens moeten een indicatie geven van de omvang van de diensten voor advies en operationele ondersteuning.

Volgens de verzamelde gegevens bedragen de totale kosten tussen 2020 en 2022 2,5 miljard euro inclusief btw: het gaat om 2 miljard euro inclusief btw voor IT-consultancy (waarvan 576,9 miljoen euro in het kader van *in-house*relaties) en 492,4 miljoen euro inclusief btw voor de andere domeinen, namelijk strategie, management en organisatie, energie- en nucleaire sector, onderzoek en ontwikkeling, bouw en human resources (waarvan 42,4 miljoen euro in het kader van *in-house*relaties).

Op IT-gebied zijn vijftien dienstverleners samen goed voor 84 % van de consultancyuitgaven. Tot de belangrijkste dienstverleners behoren federale organisaties (Ypto, Smals en Egov) en een rekruteringsbedrijf (ProUnity). Wordt IT-consultancy niet meegerekend, dan is Deloitte de belangrijkste dienstverlener, voornamelijk actief op het gebied van strategie, management en organisatie.

Hoofdstuk 3

Strategie en omkadering

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof of er voor de inzet van consultants een strategie is bepaald op federaal niveau of op het niveau van elke organisatie. Het gaat ook na of er doelstellingen zijn vastgesteld, of er een rapportering gebeurt en of er voldoende omkadering is voor de inzet van consultants.

3.1 Audits van andere hoge controle-instellingen

Verscheidende hoge controle-instellingen hebben audits uitgevoerd over de inzet van consultants door overheidsinstanties²⁶. Hoewel de contexten verschillen, zijn ze het eens over het belang om deze externe diensten beter te begeleiden en de inzet ervan beter te reguleren, onder meer door de interne capaciteit te versterken.

Zo wijst de audit van het Franse Rekenhof²⁷ van juli 2023 uit dat de Franse staat steeds afhankelijker wordt van adviesbureaus, voornamelijk op het vlak van IT en voor de uitvoering van hervormingsprojecten van het openbaar bestuur. Het Franse Rekenhof erkent dat uitbesteden soms noodzakelijk is maar stelt tekortkomingen vast in de sturing, de planning en het beheer van de inzet van consultancy. Het benadrukt bovendien dat die inzet moet kaderen in een strategie, als aanvulling op de interne competenties. De audit heeft aangetoond dat er geen duidelijk kader en geen duidelijke richtlijnen zijn, dat de controle op de prestaties ontoereikend is en dat de kwaliteit niet wordt beoordeeld.

3.2 Federale strategie voor de inzet van consultancy

Het Rekenhof stelt vast dat er geen federale strategie bestaat voor de inzet van consultancy, wat zich uit in een gebrek aan duidelijke richtlijnen en doelstellingen voor het gebruik van die diensten. Dat leidt tot een gebrek aan sturing en controle op de inzet van consultancy (zie [punt 3.3](#)). Bovendien ontbreekt een geheel van nadere regels voor het gebruik van consultancy, zoals de voorwaarden, de specifieke behoeften en de na te leven beperkingen (zie [punt 3.4](#)).

Er zijn helemaal geen richtlijnen die uitleggen waarom en binnen welke grenzen consultancy moet worden ingezet, of het een laatste redmiddel moet zijn om aan een nood te voldoen, dan wel

²⁶ Enkele voorbeelden :

- Cour des comptes (Frankrijk), *Le recours par l'état aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, juli 2023, thematisch openbaar verslag, www.ccomptes.fr.
- National audit office (Verenigd Koninkrijk), *Departments' use of consultants to support preparations for EU Exit*, juni 2019, Report by the Comptroller and Auditor General, www.nao.org.uk.
- National audit office (Verenigd Koninkrijk), *Use of consultants and temporary staff*, januari 2016, Report by the Comptroller and Auditor General, www.nao.org.uk.
- Auditor-General of South Africa, *Report on a performance audit of the use of consultants at selected departments of the Gauteng Provincial Government*, september 2013, www.agsa.co.za.
- Australian National Audit Office, *Australian Government Procurement Contract Reporting – 2022 Update*, februari 2023, www.anao.gov.au.

²⁷ Cour des comptes (Frankrijk), *Le recours par l'état aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, juli 2023, thematisch openbaar verslag, www.ccomptes.fr.

een structureel middel om een personeels- of expertisetekort op te vangen. De enige beperking op het gebruik van consultancydiensten is dus van budgettaire aard, namelijk de kredieten die beschikbaar zijn voor de uitgaven.

Die transversale vaststelling geldt voor elke geauditeerde federale organisatie. Prestatiedoelstellingen, richtlijnen en procedures worden opgesteld voor aankopen in het algemeen en niet specifiek voor consultancy.

Sommige geauditeerde organisaties stellen dat ze geen strategie of doelstellingen hebben omdat de inzet van consultancy slechts een middel is om specifieke opdrachten of projecten uit te voeren, een werkachterstand weg te werken of een vaardigheid te vinden die intern ontbreekt (zie punt 3.4.2).

Verder stelt het Rekenhof vast dat de praktijken verschillen tussen administraties onderling en dat de beslissing om consultancy in te schakelen niet altijd gedetailleerd of geobjectiveerd is (zie punt 3.4.2).

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is er, naast het ontbreken van een strategie, geen uniforme definitie van consultancy, geen inventaris van de uitgevoerde opdrachten op federaal niveau en geen duidelijk overzicht van de toegewezen budgetten.

In haar akkoord van januari 2025²⁸ is de regering bepaalde verbintenissen aangegaan. *“We streven in overleg met de colleges van leidend ambtenaren naar een maximale afbouw van externe consultancy, in de eerste plaats voor wat de kerntaken van de overheid betreft, en leggen hiervoor een strategie vast. Bij mogelijke uitbesteding wordt steeds de afweging gemaakt of het niet kosten-efficiënter en/of aangewezen is om de opdracht door de overheid zelf te laten uitvoeren. We waken hierbij ook over het behoud en de opbouw van de nodige technische, juridische en inhoudelijke expertise bij de overheid zelf. We onderzoeken de mogelijkheid tot het opzetten van een pool met interne consultants die transversaal en op korte termijn kunnen worden ingezet binnen de overheidsdiensten voor specifieke projecten.”*

Gezien het strategische belang van consultancy en de kosten die ermee gepaard gaan, acht het Rekenhof het noodzakelijk om een strategie op federaal niveau uit te stippelen en die in de federale organisaties toe te passen. Die strategie moet duidelijke doelstellingen en meetbare prestatie-indicatoren bevatten. Ze moet worden afgestemd op de strategische doelstellingen van elke organisatie en duidelijke criteria bevatten om van de inzet van consultants een strategisch instrument te maken en geen standaardoplossing. Consultancy moet inderdaad een specifieke meerwaarde bieden voor de organisatieprojecten of doelstellingen. Consultants inzetten om een tekort aan personeel of competenties op te vangen, mag geen systematische aanpak zijn. Interne competentieontwikkeling, door aanwervingen of door kennisoverdracht, moet worden aangemoedigd op basis van een kosten-batenanalyse. Die strategie moet zich richten op alle domeinen die gebruikmaken van consultancy, in het bijzonder IT, een sector waarin het een al jaren groeiende financiële rol speelt (zie hoofdstuk 5 – Terbeschikkingstelling van IT-specialisten).

België neemt samen met zes andere lidstaten deel aan het Europese TSI-programma (Technical Support Instrument). Dat programma wil interne consultancy bevorderen om kennisoverdracht te verzekeren. Het wordt gefinancierd door de Europese Unie via het technisch ondersteuningsinstrument, en uitgevoerd door Unesco.

28 Federaal regeerakkoord, pagina 68.

In België wordt het project aangestuurd door de FOD BOSA. Twee domeinen krijgen daarbij voorrang voor *insourcing*: (1) projectbeheer en bredere organisatorische beheerstaken (bijvoorbeeld programmabeheer, veranderingsmanagement, transformatiemanagement) en (2) digitalisering, met de nadruk op artificiële intelligentie. In 2025 werd een rapport opgesteld met aanbevelingen voor de uitwisseling van goede praktijken en zelfs de ontwikkeling van een structuur om interne consultancy te bevorderen. De resultaten van dit project zouden nuttig kunnen zijn om een strategie uit te stippelen ter omkadering van de inzet van consultancy op federaal niveau.

Aanbeveling 5

Een strategie bepalen om de inzet van consultancy te regelen en die vervolgens in de federale organisaties toepassen in functie van hun administratieve statuten, opdrachten en nadere werkingsregels

3.3 Aansturing en rapportering

Door het ontbreken van een strategie of specifieke doelstellingen op het vlak van consultancy is er ook geen evaluatie en rapportering.

Binnen de geauditeerde organisaties krijgen de beheers- of besluitvormingsorganen geen specifieke en transversale feedback over consultancy. Die organen krijgen dus ook geen specifieke informatie over de redenen voor de inzet van consultancy, de kosten, de kwaliteit van de prestaties of de *return on investment* voor onder meer kennisoverdracht. In sommige organisaties krijgen de beheersorganen elk kwartaal een beheersverslag over de kosten van adviesopdrachten. De verantwoordelijken onderzoeken de resultaten van de opdrachten en leggen ze aan de beheersorganen voor. Over het algemeen zijn die goede praktijken beperkt en geven ze de beheersorganen niet alle benodigde informatie om een coherente consultancystrategie te bepalen en op te volgen.

Volgens de geauditeerde organisaties is die informatie beschikbaar bij de operationele diensten, maar wordt ze niet systematisch samengebracht en wordt er niet systematisch over gerapporteerd. Overheidsopdrachten voor consultancy worden op dezelfde manier behandeld en opgevolgd als andere aankopen.

Dat er geen specifieke rapportering gebeurt, heeft ook te maken met het gebrek aan uniforme definitie van consultancy en het ontbreken van een inventaris van de opdrachten (zie de [punten 2.1 en 2.2](#)).

Door het ontbreken van specifieke en systematische rapportering over de consultancy-inzet beschikken de politieke besluitvormers en de administratieve verantwoordelijken volgens het Rekenhof niet over de informatie die ze nodig hebben om een coherente strategie te bepalen, zowel op budgettair vlak als op het vlak van competentie management. Zo'n rapportering is nodig om na te gaan in welke domeinen de interne expertise ontbreekt, waar die door interne capaciteitsversterking kan worden ontwikkeld, en voor welke domeinen uitbesteden noodzakelijk blijft. En aangezien de kosten van *insourcen* en die van *outsourcen* bovendien nooit worden vergeleken, is een grondige beoordeling van de relevantie van de gemaakte keuzes niet mogelijk.

Aanbeveling 6

Periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) gestructureerd rapporteren over het gebruik van consultancy voor alle betrokken domeinen, ook de informatietechnologie

3.4 Instructies voor de consultancy-inzet

3.4.1 Richtlijnen voor de inzet van consultancy

3.4.1.1 Vóór 2024

Vóór de nota van de Inspectie van Financiën van maart 2024 (zie verder) bestonden er geen richtlijnen voor de inzet van consultancy, geen voorwaarden om voor uitbesteding te mogen kiezen, en geen verplichtingen voor de opvolging en evaluatie van de prestaties.

In de meeste geauditeerde organisaties bestaan er richtlijnen en procedures voor aankopen, maar zonder specifieke bepalingen voor consultancy. Sommige organisaties beschikken over een specifieke procedure voor het inschakelen van consultants.

Voor elke aankoopaanvraag is een budgettaire raming vereist, die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de besluitvormingsorganen (zie [punt 3.4.2](#)).

De behoefte aan IT-profielen wordt door de betrokken directies gepland in de jaarlijkse begroting, met inbegrip van de ramingen voor detacheringen en externe consultancycontracten.

Voor de opvolging van consultancyprestaties verschillen de praktijken, maar ze komen grotendeels neer op een opvolging (door de aanvragende dienst) van de realisaties en op een budgettaire opvolging voor de facturering.

Het Rekenhof stelt op basis van zijn analyse van de consultancydossiers vast dat het gebrek aan een algemeen kader leidt tot terugkerende opmerkingen en vragen van de Inspectie van Financiën naar de rechtvaardiging van de consultancy-inzet, de kosten, het structurele karakter in bepaalde gevallen, en de naleving van de regelgeving voor overheidsopdrachten.

Enkele opmerkingen uit de adviezen bij verschillende opdrachten, bij wijze van voorbeeld:

- permanente en kritieke taken moeten worden uitgevoerd door het personeel van de FOD;
- de kosten van consultants zijn hoog in vergelijking met de kosten van statutaire ambtenaren, en er zijn risico's verbonden aan de uitbesteding (operationele en juridische risico's, belangenconflicten, afhankelijkheid, enz.);
- de administratie moet kunnen rekenen op interne teams met de nodige ervaring en expertise om uitbesteding tot het strikt noodzakelijke te beperken en de Staat minder afhankelijk te maken.

3.4.1.2 Sinds 2024

De ministerraad keurde op 12 mei 2023 een bestek goed voor een raamovereenkomst voor tactische en operationele adviesverlening ter verbetering van de algemene werking van de Belgische Staat (GO185).

In dat verband kreeg de minister voor Ambtenarenzaken de opdracht om met de Inspectie van Financiën en het college van voorzitters gesprekken te starten met als doel een inventaris op te maken van de consultancy-inzet en aanbevelingen te formuleren voor een meer gekaderd en efficiënt gebruik van externe expertise, met uitzondering van informatica.

De Inspectie van Financiën stelde daarop een nota op voor alle consultancyopdrachten, met uitzondering van IT. Die nota werd op 26 maart 2024 goedgekeurd door de beleidscellen van de ministers en voorgelegd aan de voorzitters van de directiecomités en aan het netwerk Strategisch Federaal Aankoopoverleg (opgericht in het kader van het koninklijk besluit van 22 december 2017 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten).

De Inspectie van Financiën stelde criteria op voor de administraties, waarop ze haar adviezen zal baseren:

1. **Tijdelijk en projectmatig karakter:** consultancy moet het gevolg zijn van een uitzonderlijke en strikt in de tijd beperkte werklastverhoging.
2. **Geen betrekking hebben op structurele kerntaken:** de kerntaken moeten binnen de organisatie blijven, behalve als het gaat om innovatieve/vernieuwende expertise met kennisoverdracht.
3. **Wervingsprocedures respecteren:** elke afwijking moet worden gemotiveerd om te voorkomen dat de geldende regels omzeild worden.
4. **Verbod op terbeschikkingstelling van werknemers:** de contracten moeten elke overdracht van gezag aan een derde uitsluiten.
5. **Afwezigheid van belangenconflicten:** extra waakzaamheid is geboden, vooral op gevoelige terreinen zoals fiscaliteit en overheidsopdrachten.
6. **Controle en evaluatie:** de prestaties moeten systematisch opgevolgd en geëvalueerd worden.
7. **Melding bij de FOD BOSA:** elke bestelling moet worden gemeld om een gecentraliseerde controle te garanderen.

De aanbevelingen worden in 2025 opnieuw geëvalueerd, onder meer op basis van deze audit en de ervaringen uit gerealiseerde opdrachten. De FOD BOSA zal als opvolgingsorgaan aan de analyse meewerken.

Het Rekenhof stelt vast dat deze nota de inzet van consultancy beter regelt. Ze geldt echter alleen voor de overheidsdiensten die onderworpen zijn aan voorafgaande controle door de Inspectie van Financiën²⁹ en heeft geen betrekking op IT-prestaties.

Aanbeveling 7

Duidelijke regels definiëren voor alle federale organisaties die een beroep doen op consultancy. Het kader moet:

- gelden voor alle consultancyopdrachten, ook voor IT-diensten;

²⁹ De federale administraties die onder toezicht staan van de Inspectie van Financiën omvatten alle federale overheidsdiensten (FOD's), de programmatorische overheidsdiensten (POD's), en de instellingen van openbare nut (ION) die ressorteren onder de federale overheid en onderworpen zijn aan het koninklijk besluit van 18 april 1954, betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en het koninklijk besluit van 20 mei 2022 betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole. Het gaat hier met name om Defensie, de Federale Politie, de Regie der Gebouwen, Fedasil en Unia.

- de verplichtingen vastleggen voor het motiveren van de behoefte, risicobeheersing, selectie van consultants, opvolging en evaluatie van de prestaties, rapportering over de opdrachten en de budgetten, en kennisoverdracht;
- een strategie bieden om de interne capaciteiten te versterken door aanwerving en/of opleiding om zo minder afhankelijk te zijn van consultancy.

3.4.2 Motivering van de consultancy-inzet

3.4.2.1 Redenen om consultancy in te zetten

Volgens het Rekenhof moet bij elke beslissing om consultancy in te zetten systematisch een vergelijkende analyse worden gemaakt van de kosten en baten ten opzichte van de interne middelen. Een nauwkeurige analyse van de noden zou duidelijk moeten maken of de interne competenties ontoereikend of onbeschikbaar zijn om aan die noden te voldoen. Zo'n aanpak moet garanderen dat de inzet van externe middelen interne lacunes opvult, waardoor de organisatie beter presteert. De expertisegebieden waarvoor externe consultants nodig zijn, moeten proactief worden vastgesteld.

De belangrijkste redenen die de geauditeerde organisaties aanhalen voor de inzet van consultants zijn: een gebrek aan expertise, een gebrek aan personeel, de urgentie, en de afhankelijkheid van IT. Het gaat om uiteenlopende domeinen: IT, strategie, communicatie, wetenschappelijke expertise, aanwervingen en juridische diensten.

Voor de nood aan specifieke expertise die de organisatie niet zelf kan invullen, biedt consultancy een snelle oplossing. Dat was met name het geval tijdens de COVID-19-pandemie.

Maar het Rekenhof stelt vast dat de inzet van consultancy in de geanalyseerde overheidsopdrachten niet beperkt blijft tot specifieke noden. Ook voor terugkerende noden, onder meer inzake informatietechnologie, wordt er een beroep op gedaan. Bij de verlenging van IT-contracten worden vaak dezelfde redenen gebruikt als bij de eerste inzet van de consultancy (zie [punt 4.3](#)). Dat valt te verklaren doordat IT-profielen moeilijk te vinden zijn op de arbeidsmarkt en omdat de statuten van de federale ambtenaren weinig aantrekkelijk zijn (zie [punt 5.3.3](#)).

Het Rekenhof merkt op dat het bij gebrek aan evaluatie van de werklast moeilijk te objectiveren is dat er intern te weinig personeel is om alle taken uit te voeren, zowel voor terugkerende als voor structurele behoeften.

Wat het interne competentie- en kennismanagement betreft, stelde het Rekenhof in een van zijn audits vast: *“Weinig diensten hebben hun kennis en competenties in kaart gebracht. Nochtans is een inventaris van de resources essentieel om te anticiperen op het verlies van kennis waartoe pensioneringen kunnen leiden. De inventaris maakt het onder meer mogelijk de opleiding te verbeteren door gebreken te identificeren rekening houdend met de nieuwe behoeften die voortvloeien uit de evolutie van de opdrachten en van de maatschappelijke context.”*³⁰

Doordat er geen overzicht bestaat van de intern beschikbare kennis en competenties weten organisaties niet precies welke competenties ontbreken en vinden ze geen structurele oplossingen om minder afhankelijk te worden van consultancy.

Met investeringen in opleiding en interne competentieontwikkeling kan de organisatie haar capaciteiten wel versterken, waardoor ze voor terugkerende of minder complexe taken minder een beroep hoeft te doen op consultancy.

Goede praktijken

Bij een overheidsopdracht voor ondersteuning en verbetering bij een FOD viel de beslissing om externe consultancy in te schakelen na een analyse van de interne competenties bij de dienst Boekhouding.

Bij een opdracht voor IT-ondersteuning en -ontwikkeling van een aanbestedende overheid werd bij de voorbereiding van de opdracht een becijferde evaluatie gemaakt van de besparing.

Bij een andere aanbestedende overheid biedt de dienst kenniscentrum ondersteuning op het gebied van kennisbeheer. Bij het IT-departement worden documentatie en goede praktijken gedeeld op een Sharepoint-platform.

Wegens een structureel intern tekort voerde een FOD een opleidingsbeleid in waarbij mensen zonder informaticadiploma worden aangeworven, die daarna een intensieve opleiding krijgen. De FOD heeft op die manier 116 personeelsleden kunnen aanwerven voor technische functies, en is van plan dit beleid voort te zetten.

Aanbeveling 8

Om aan structurele behoeften te voldoen en tot duurzame oplossingen te komen:

- de werklust evalueren en de interne competenties in kaart brengen aan de hand van een coherente methodologie;
- oplossingen om aan de behoeften te voldoen evalueren en de keuze onderbouwen met een kosten-batenanalyse van de uitbesteding;
- wanneer interne competenties en expertise ontbreken, een actieplan opstellen om die te ontwikkelen en zo de capaciteiten van de organisatie te versterken.

3.4.2.2 De behoefte formaliseren

De geauditeerde organisaties verklaren dat hun diensten een evaluatie maken van elke behoefte en van de manier waarop eraan kan worden voldaan. Hetzelfde proces geldt voor alle aankoopbeslissingen. De diensten onderzoeken eerst of er intern middelen beschikbaar zijn. Is dat niet het geval, dan gaan ze na of er een raamovereenkomst bestaat op federaal niveau of binnen de organisatie. Als die niet bestaat, wordt een specifieke overheidsopdracht georganiseerd.

Op het vlak van IT gaan de geauditeerde organisaties die lid zijn van Smals of Egov na of die vzw's de behoefte kunnen invullen (zie [hoofdstuk 5](#)). Wanneer specifieke competenties nodig zijn,

wordt een individuele overheidsopdracht geplaatst. Overeenkomstig de algemene procedure voor aankopen wordt de opdracht in principe gedocumenteerd. Naargelang van de bedragen gebeurt dat in nota's die worden voorgelegd aan de besluitvormingsorganen (directeur-generaal, directiecomité, raad van bestuur, minister of ministerraad) of aan de adviesinstanties (Inspectie van Financiën, regeringscommissaris voor de Begroting). Bij organisaties die onder het federaal administratief openbaar ambt vallen, moet een behoefte bevestigd worden door het ICT Monitoring Comité van de FOD BOSA³¹. De aanvragende dienst moet een formulier invullen en daarin aangeven of de consultancy mogelijk door interne middelen kan worden vervangen. De theoretische procedure die de meeste geauditeerde organisaties beschrijven, is een goede praktijk.

Het Rekenhof stelt in de onderzochte dossiers evenwel vast dat de nota's voor de besluitvormingsorganen, met een behoeftebeschrijving, een motivering van de inzet van consultants en een kostenraming, doorgaans summier zijn. Waarom consultants nodig zijn, wordt niet gemotiveerd. Meestal wordt geen formele analyse gegeven van de interne mogelijkheden. Soms wordt een gebrek aan personeel of aan vaardigheden aangehaald (zie [punt 3.4.2.1](#)) waarbij wegens de urgente nood niet overwogen wordt om de interne capaciteit te versterken door opleiding, interne mobiliteit of aanwerving. Er wordt dan ook nooit een vergelijkende kostenanalyse gemaakt.

In 78,22 % van de geanalyseerde opdrachten (1,8 miljard euro aan uitgaven, inclusief btw) stelt het Rekenhof vast dat er geen analyse of motivering voor de uitbesteding was. Bovendien is voor geen enkele van de geselecteerde opdrachten vooraf een kosten-batenanalyse uitgevoerd die de inzet van consultancy rechtvaardigt. Ten slotte is er in de meeste geselecteerde opdrachten geen formele vergelijkende analyse van interne oplossingen.

In de praktijk wordt voor IT-behoeften de mogelijkheid om interne middelen in te zetten niet overwogen, of alleen om aan te geven dat het personeelsplan niet in extra aanwervingen voorziet. Bovendien krijgen verzoeken om bijzondere samenwerkingsmodaliteiten ("BSM") aan Smals of E-gov bijna systematisch een standaard positief advies van het ICT-comité. De BSM's bevatten onder meer de naam van de aanbesteder, de naam van de opdracht en een gedetailleerde beschrijving.

Zoals al benadrukt in het vorige punt is het Rekenhof van oordeel dat een uitbesteding wegens gebrek aan middelen of vaardigheden niet voldoende geobjectiveerd is als de werklast niet is geëvalueerd en de interne kennis niet is geïnventariseerd.

De nota van de Inspectie van Financiën van maart 2024 wijst onder meer op de volgende tekortkomingen:

- de inzet van consultancy als gemakkelijksoplossing wanneer er een raamovereenkomst is;
- het gebruik van consultancy voor structurele opdrachten waarbij de aanwervingsregels worden omzeild;
- het ontbreken van een strategie om personeelstekort te ondervangen;
- een gebrek aan kennisbenutting en kennisdeling, wat leidt tot dubbel werk.

Volgens het Rekenhof moet bijzondere aandacht gaan naar de inzet van consultancy, gezien het soms strategische karakter van de diensten, de hoge kosten, de transparantie-eisen en de risico's eigen aan de prestaties. De keuze voor externe consultancy moet terdege worden gemotiveerd en moet gebaseerd zijn op een vergelijkende analyse van kosten en baten van de uitbesteding ten opzichte van interne oplossingen, vooral wanneer het gaat om terugkerende behoeften.

³¹ Omzendbrief van 19 augustus 2013 betreffende informatie inzake de monitoring van de ICT-activiteiten en de ICT-kredieten.

Aanbeveling 9

De consultancybehoeften en de keuze voor uitbesteding formeel rechtvaardigen in de documenten voor de opstart van de overheidsopdracht, door de passende feitelijke en wettelijke motieven te vermelden

3.5 Conclusie

Het Rekenhof stelt vast dat er geen federale strategie bestaat voor de inzet van consultancy. Daardoor zijn er geen doelstellingen voor bepaald, en is er evenmin een kader met voorwaarden, nadere regels en beperkingen voor de inzet van consultancy.

Door het ontbreken van een strategie of van specifieke doelstellingen op het gebied van consultancy is er ook geen evaluatie van en rapportering over de redenen om consultancy in te zetten, de kosten, de kwaliteit van de dienstverlening of de *return on investment*, onder meer op het vlak van expertise-overdracht. Zonder rapportering beschikken de beleidsmakers en administratieve verantwoordelijken niet over de nodige informatie om vergelijkende analyses te maken tussen insourcen en outsourcen, om op basis daarvan een coherente strategie uit te tekenen, de kosten te evalueren en na te gaan op welke gebieden structurele oplossingen kunnen helpen om aan de behoeften te voldoen.

Tot 2024 bestond er geen richtlijn ter omkadering van de inzet van consultancy binnen federale organisaties. De bestaande procedures regelen de aankopen in het algemeen, zonder specifieke bepalingen voor consultancyprestaties.

De nota van maart 2024 van de Inspectie van Financiën wees op bepaalde risico's die verbonden zijn aan het inhuren van consultancy en stelde criteria vast om de inzet ervan te regelen. Het Rekenhof is van oordeel dat de nota de inzet van consultancy beter zal regelen. Ze geldt echter enkel voor de overheidsdiensten die onderworpen zijn aan voorafgaande controle door de Inspectie van Financiën en heeft geen betrekking op IT-prestaties.

Volgens het Rekenhof is er op federaal niveau een duidelijk kader nodig voor alle organisaties en voor alle domeinen, ook voor de IT-prestaties. Dat kader moet de verplichtingen van de organisaties vastleggen voor de volgende aspecten: rechtvaardiging van de behoefte, risicobeheersing, selectie van consultants, opvolging en evaluatie van de prestaties, rapportering over de opdrachten en de gebruikte budgetten.

De belangrijkste redenen die de geauditeerde organisaties aanvoeren om consultants in te schakelen zijn: het gebrek aan expertise, het gebrek aan personeel en de urgentie. Het gaat om uiteenlopende domeinen: IT, strategie, communicatie, wetenschappelijke expertise, rekrutering en juridische dienstverlening.

Het Rekenhof stelt vast dat de inzet van consultancy niet beperkt blijft tot specifieke behoeften. Ook voor terugkerende behoeften, onder meer op het vlak van informatietechnologie, wordt er een beroep op gedaan. De contracten worden vaak verlengd, waarbij de oorspronkelijke rechtvaardiging worden herhaald.

De geauditeerde organisaties hebben de werklust niet geëvalueerd en de interne competenties niet in kaart gebracht. Dat zijn echter noodzakelijke voorwaarden om beslissingen over uitbesteding te objectiveren, die vaak gemotiveerd worden door een gebrek aan middelen of expertise of door urgentie.

Het Rekenhof stelt in de onderzochte dossiers vast dat de nota's voor de besluitvormers doorgaans summier zijn. De rechtvaardiging voor het inschakelen van consultants wordt niet systematisch onderbouwd en de analyse van interne alternatieven is niet geformaliseerd. Het versterken van de interne capaciteiten door middel van opleiding, mobiliteit of aanwerving wordt nauwelijks overwogen. Er wordt dan ook nooit een vergelijkende kostenanalyse uitgevoerd.

Volgens het Rekenhof vereist de inzet van consultancy bijzondere aandacht wegens het soms strategische karakter van de diensten, de hoge kosten, de transparantie-eisen en de risico's die aan de prestaties verbonden zijn. De keuze voor externe consultancy moet worden gemotiveerd en moet gebaseerd zijn op een vergelijkende kosten-batenanalyse van uitbesteding ten opzichte van interne oplossingen, vooral wanneer het gaat om terugkerende behoeften.

Hoofdstuk 4

Risicobeheer

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof het beheer van de consultancygerelateerde risico's. Het gaat na of de federale organisaties internebeheersingsmaatregelen hebben getroffen die de inzet van consultancy en de uitvoering ervan regelen, zodat onder meer de risico's op afhankelijkheid van consultants en op belangenconflicten in de hand gehouden worden. Het gaat ook na of een evaluatie van de kwaliteit van de prestaties en kosten systematisch wordt gepland en uitgevoerd, waarbij gemeten wordt of aan de behoeften is voldaan en of de werkelijke kosten overeenkomen met de ramingen.

4.1 Behoeftebepaling

4.1.1 Belang van de behoeftebepaling

De inzet van consultancy brengt specifieke moeilijkheden mee voor de behoeftebepaling. Het gaat immers om intellectuele prestaties waaronder beleidsadviezen, specifieke expertises of transformatieprojecten, wat het moeilijk maakt om de te leveren dienst te definiëren.

Ook is moeilijk in te schatten welke middelen nodig zijn om de opdracht uit te voeren. De vereiste tijd, competenties en tools kunnen variëren van project tot project, en de kosten hangen af van talrijke factoren zoals de complexiteit van de taak. Een slechte kostenraming kan leiden tot een overschrijding van de initiële budgetten, vertraging bij de uitvoering of povere prestaties.

Een goede omschrijving van de behoeften, doelstellingen en werking van de overheidsdiensten is overigens essentieel om de omvang van de opdracht en de verwachte resultaten te omschrijven en om de evaluatiecriteria te bepalen voor de kwaliteit van de prestaties.

De kwaliteit van de behoeftebepaling beïnvloedt eveneens die van het bestek en van de gunningsprocedure van de opdracht. Relevante selectie- en gunningscriteria moeten het mogelijk maken om de opdracht toe te kennen aan de meest geschikte consultant voor de opdracht. Daarnaast zullen de inschrijvers gedetailleerdere offertes en realistischere prijzen kunnen indienen.

Door de behoeften en technische vereisten duidelijk te bepalen, garanderen de federale organisaties bovendien een transparante en billijke gunningsprocedure. Alle bedrijven hebben toegang tot dezelfde informatie en worden geëvalueerd aan de hand van objectieve criteria.

Het Rekenhof stelt vast dat de geauditeerde organisaties geen specifieke maatregelen hebben getroffen om het risico van een slechte behoeftebepaling voor consultancy te controleren. Voor complexe vragen, onder meer over IT, is het soms aan werkgroepen om de behoeften goed te formuleren en om te zetten in een passend bestek.

4.1.2 Vertaling van de behoeften in de overheidsopdrachtenprocedures

Het Rekenhof stelt vast dat de behoeften en technische vereisten in de meeste geanalyseerde dossiers correct worden beschreven, maar het merkt op dat dat voor een tiental opdrachten niet zo is (zie [punt 6.2](#)).

In sommige gevallen beperken de technische specificaties van het bestek de concurrentie omdat er sprake is van technologische afhankelijkheid van een ondernemer. In andere gevallen stelt het Rekenhof vast dat er geen bestek voorhanden is. De prestaties worden enkel geregeld in het contract met de opdrachtnemer. Volgens de geauditeerde komt dat door het technische monopolie van de opdrachtnemer.

Soms kunnen slechte behoeftebeschrijvingen tot gevolg hebben dat de doelstellingen van de opdracht niet worden gehaald of dat projecten zelfs worden stopgezet, bijvoorbeeld bij grote IT-projecten zoals Beceps³². De dossierselectie van het Rekenhof bevatte geen voorbeelden van projecten die werden afgevoerd. In sommige gevallen moesten de organisaties de opdrachten wel beëindigen omdat de consultant niet voldeed.

Opvolgings- en controlemaatregelen voor de consultancyprestaties zijn essentieel om de naleving van de contractuele verbintenissen te verzekeren. Consultancyopdrachten vereisen specifieke regels, die zich niet beperken tot de oplevering van de prestaties (zie [punt 6.6](#)).

De volgende clausules kunnen bijdragen tot het regelen van de uitvoering van de opdrachten:

- intellectuele eigendom (in 71 % van de geanalyseerde opdrachten);
- gegevensbescherming (67 %);
- opvolging van de prestaties (63 %);
- wijziging van de voorgestelde teamsamenstelling (56 %);
- kennisoverdracht (46 %);
- specifieke sancties (46 %);
- *co-sourcing* (samenwerking tussen de aanbesteder en de dienstverlener) (36 %).

Het is van belang die clausules aan te passen aan het voorwerp van de opdracht en de uitvoering ervan op te volgen. Bij de controle van de dossiers kon het Rekenhof niet altijd verifiëren of die clausules waren toegepast, onder meer bij gebrek aan formalisering.

Voorbeeld

In een opdracht voor de ontwikkeling van een informaticasysteem geeft het bestek aan dat de aanbesteder automatisch volledig toegangsrecht zal krijgen tot alle elementen van intellectuele eigendom die nodig zijn om de betrokken producten aan te passen (broncode, scripts etc.). De opdrachtnemer ontwikkelde een oplossing die niet beantwoordde aan de verwachtingen van de aanbesteder, die op basis van deze clausule de broncode wilde recupereren. De opdrachtnemer verzette zich tegen die overdracht, en de aanbesteder stelde vast dat het moeilijk was de clausule in de praktijk te brengen doordat de uitwerking niet uitvoerig was beschreven in het bestek.

³² Zie verslag van het Rekenhof: *Centralisatie van de federale aankopen*, januari 2022, pagina 29, rekenhof.be.

4.1.3 Marktprospectie

De overheidsopdrachtenregelgeving³³ voorziet in de mogelijkheid om een marktprospectie uit te voeren (zie [punt 6.2.1](#)), waardoor onder meer de behoefte kan worden afgetoetst aan de geboden mogelijkheden. Op die manier kunnen ook meer potentiële leveranciers worden gevonden, wat de concurrentie bevordert en kan leiden tot betere offertes. Door relevante informatie te verzamelen over de markt kunnen de aankopers overigens meer aangepaste en realistischer bestekken opmaken.

Het Rekenhof wijst erop dat de administratieve dossiers van de meeste geanalyseerde opdrachten geen melding maken van marktprospectie.

Voorbeelden

Bij twee opdrachten had de ontoereikende prospectie een impact op de gunning en de uitvoering. Bij de eerste opdracht moesten tijdens de uitvoering bijaktes worden opgesteld. Met een grondigere prospectie of als een bezoek had plaatsgevonden alvorens de opdracht te sluiten, had men kunnen anticiperen op die toevoegingen.

Bij een opdracht voor informatieveiligheidsdiensten die via een aankoopcentrale werd geplaatst, verbonden slechts twee FOD's zich ertoe te bestellen. Daardoor werd de prijsstructuur gesplitst tussen de betrokken FOD's en eventuele andere begunstigten. Aangezien geen andere begunstigten een verbintenis aangingen, liet de opdrachtnemer de kosten voor het hele project dragen door de twee FOD's die effectief hadden toegezegd.

Het Rekenhof wijst ook op goede praktijken:

Goede praktijken

Uit de opdrachtstukken over de organisatie van een burgerforum blijkt dat de betrokken FOD, ondersteund door een gespecialiseerde firma, een grondige prospectie heeft uitgevoerd. De firma werd aangeduid via een specifieke procedure, en organiseerde en begeleidde brainstormsessies met vertegenwoordigers van de stakeholders. Aan de hand van de resultaten van die werkzaamheden konden de opdrachtdocumenten worden opgesteld (nadere regels, thema's en budget).

Voor opdrachten aangaande prestaties voor hostingdiensten, beheer en onderhoud van toepassingen en strategische consultancy, voerde een federale organisatie een gedocumenteerde vergelijking uit van de interne en externe oplossingen om te voorzien in haar behoeften.

Alvorens zijn opdracht voor tactische en operationele consultancy op te starten, publiceerde een FOD een formulier voor marktprospectie op e-Procurement. Dat formulier, dat ook werd verspreid per e-mail en op een sociaal netwerk, bevatte een vragenlijst die peilde naar de capaciteiten, de ervaring in de openbare sector, de voorwaarden voor tussenkomsten en de tariefpraktijken van de ondernemers. Ook de relevantie van de beoogde percelen voor die opdracht, de verschillende beschikbare profielen, de referenties en de kwaliteitswaarborgen kwamen erin aan bod.

³³ Artikel 51 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

Aanbeveling 10

De behoeften en doelstellingen helder en nauwkeurig definiëren op basis van een marktprospectie, en zorgen voor specifieke interne beheersingsprocedures om die behoeften goed te definiëren en ze adequaat om te zetten in de opdrachtdocumenten.

4.2 Belangenconflicten en draaieurconstructie

Een belangenconflict ontstaat wanneer een persoon die betrokken is bij het plaatsings- of uitvoeringsproces van overheidsopdrachten direct of indirect een financieel, economisch of ander persoonlijk belang heeft waarvan kan worden geacht dat het zijn onpartijdigheid of onafhankelijkheid in het gedrang brengt.

Een draaieurconstructie is een bijzondere vorm van belangenconflict waarbij een voormalige medewerker van een overheidsdienst later optreedt als inschrijver of als personeelslid van een inschrijver in het kader van een overheidsopdracht die door diezelfde overheidsdienst geplaatst is. Er moet ook een verband bestaan tussen zijn vroegere activiteiten bij de overheidsdienst en zijn activiteiten in het kader van de opdracht. Volgens een studie die de minister voor Ambtenarenzaken heeft besteld, is consultancy bijzonder gevoelig voor het risico op draaieurconstructies³⁴.

Zoals blijkt uit de audit van het Rekenhof over de aansturing van de digitale transformatie van Justitie door de federale Staat³⁵ zijn er ook specifieke risico's op belangenconflicten bij consultancy. In sommige gevallen werken consultants immers nauw samen met de beleidsmakers, wat kan leiden tot situaties waarin hun aanbevelingen worden beïnvloed door persoonlijke of financiële belangen, en tot situaties van afhankelijkheid.

4.2.1 Federaal normenkader

De verplichtingen van de federale organisaties om belangenconflicten bij overheidsopdrachten te voorkomen en te beheren, zijn vastgelegd in verschillende regelgevende teksten.

De overheidsopdrachtenwet³⁶ definieert belangenconflicten en verplicht de aanbestedende overheden om de nodige maatregelen te treffen om ze op te sporen. Daarnaast bepaalt de wet drie gevallen van vermoeden van belangenconflict, en verbiedt ze iedereen die zich in een toestand van belangenconflict bevindt op enigerlei wijze tussen te komen bij de plaatsing of de uitvoering van een overheidsopdracht.

Het koninklijk besluit van 18 april 2017³⁷ voegde de draaieurconstructie toe aan de door de wet bepaalde vermoedens van belangenconflict. Daarnaast regelt het koninklijk besluit van 18 april 2023 het integriteitsbeleid en het beheer van belangenconflicten bij organisaties van de federale uitvoerende macht³⁸.

³⁴ K. Loyens, J. Bruul en J. Huijgen, *Draaieurconstructies en belangenconflicten. Een verkennende studie naar risico's en beleidsmaatregelen op vlak van belangenconflicten na uitdiensttreding bij het federaal administratief ambt en de beleidscellen*, april 2023, p. 43-44.

³⁵ Rekenhof, *Aansturing van de digitale transformatie van Justitie door de federale overheid*, januari 2025, p. 42 e.v., rekenhof.be.

³⁶ Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, artikel 6.

³⁷ Koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, artikel 51.

³⁸ Koninklijk besluit van 18 april 2023 betreffende het integriteitsbeleid en het integriteitsmanagement binnen sommige organisaties van de federale uitvoerende macht en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2017 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning.

Ook zijn verschillende omzendbrieven uitgevaardigd³⁹:

- De omzendbrief van 21 juni 2010: deze omzendbrief verplichtte de personeelsleden van de betrokken overheidsdiensten die tussenkomen bij overheidsopdrachten enerzijds om een algemene verklaring af te leggen waarin zij bevestigen kennis te hebben genomen van de wetgeving omtrent belangenconflicten, en anderzijds om een specifieke verklaring af te leggen telkens als er zich een concrete situatie van belangenvermenging kon voordoen.
- De omzendbrief van 5 mei 2014: deze omzendbrief legde – voordat artikel 51 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 werd goedgekeurd – een wachtperiode van twee jaar op aan de vroegere personeelsleden van de betrokken overheidsdiensten, en bevatte een model van standaardclausule voor de bestekken om de risico's op een draaieurconstructie te voorkomen.
- De omzendbrief van 11 juni 2024 heft beide omzendbrieven op en vervangt ze. Hij bepaalt dat de bij de plaatsing of uitvoering van opdrachten betrokken personeelsleden uiterlijk op 1 oktober 2024 en vervolgens om de twee jaar een algemene verklaring moeten indienen waarin zij bevestigen kennis te hebben genomen van de maatregelen ter preventie en oplossing van belangenconflicten. De verklaring wordt opgenomen in hun personeelsdossier. Vervolgens moet een specifieke verklaring worden ingediend telkens als een toestand van belangenconflict zich kan voordoen.

4.2.2 Voorbeelden van belangenconflicten

Bij de analyse van de offertes voor raamovereenkomst CC185 voor tactische en operationele consultancy ontdekte de FOD BOSA in 2024 drie gevallen van belangenconflicten, waarvan twee draaieurconstructies. De twee draaieurconstructies betroffen vroegere personeelsleden van het federaal openbaar ambt, die door een inschrijver werden voorgesteld als onafhankelijke consultants. Het derde geval van belangenconflict betrof een consultant die nog actief was bij de aanbestedingsdienst van zijn overheidsorganisatie.

De FOD BOSA identificeerde en beheerde die situaties op adequate wijze door de betrokken inschrijvers te verzoeken die profielen te vervangen. Het Rekenhof stelt evenwel vast dat de verklaringsmechanismen ondoeltreffend bleken, aangezien de inschrijvers in hun Uniforme Europese Aanbestedingsdocumenten hadden verklaard geen weet te hebben van belangenconflicten.

Het Rekenhof onderzocht de cv's van de consultants die naar aanleiding van de raamovereenkomst werden voorgesteld. Daaruit bleek dat een consultant van januari 2015 tot december 2016 een functie als Fedcom-expert had bekleed bij een federale organisatie, voordat hij van januari 2017 tot januari 2020 werd belast met een consultancyopdracht rond overheidscomptabiliteit bij dezelfde organisatie. In dat geval werd het conflict niet voorkomen.

Daarnaast stelt het Rekenhof vast dat de regelgeving en reglementering rond belangenconflicten en draaieurconstructies niet toegepast kunnen worden op inhouseopdrachten. Een ambtenaar zou dus ontslag kunnen nemen uit de functie die hij statutair of contractueel vervult bij een administratie, om diezelfde functie vervolgens tegen een beter loon uit te voeren als gedetacheerde werknemer.

³⁹ Omzendbrief nr. 706 – Hernieuwde aandacht voor het deontologisch kader voor federale ambtenaren: deze omzendbrief bevat een algemene norm om (vermoedens van) belangenconflicten te vermijden; Omzendbrief van 21 juni 2010 (Overheidsopdrachten - Deontologie Belangenvermenging - Verklaringen op erewoord); Omzendbrief van 5 mei 2014 (Overheidsopdrachten Belangenvermenging - Draaieurconstructie ('revolving doors')); Omzendbrief van 11 juni 2024, Overheidsopdrachten - Deontologie - Belangenconflict - Draaieurconstructie ('revolving doors'); Omzendbrief nr. 735 gepubliceerd op 13 juni 2024. – Overzicht van de maatregelen om na uitdiensttredingen belangenvermenging te vermijden (draaieurconstructie) in het federaal administratief openbaar ambt.

In 2023 bezorgde een andere FOD een voorstel aan de Inspectie van Financiën om een van zijn eigen contractuele werknemers (niveau B) ter beschikking te stellen als infrastructuurbeheerder via de vzw Egov (voor een jaarlijkse prijs van 144.134,83 euro), terwijl de betrokkene die functie al bekleedde (voor een jaarloon van 54.526,53 euro). De FOD verantwoordde het verzoek aan de hand van de ervaring van zijn werknemer en diens te geringe bezoldiging, gezien zijn verantwoordelijkheden. De Inspectie van Financiën bracht een ongunstig advies uit en herinnerde eraan dat de algemene regel voor de gelijke toegang tot overheidsbetrekkingen verplicht om eerst een vergelijkend wervingsexamen te organiseren (met daaraan gekoppeld eventueel een aantrekkelijker salaris). Enkel als het examen geen resultaat oplevert, mag een terbeschikkingstelling via Egov overwogen worden.

4.2.3 Controlemaatregelen

4.2.3.1 Vóór de omzendbrief van 11 juni 2024

In toepassing van de vroegere omzendbrieven troffen de geauditeerde organisaties maatregelen om belangenconflicten bij overheidsopdrachten te voorkomen, met onder meer deontologische leidraden en door de aankopers te ondertekenen verklaringen. Het Rekenhof stelt evenwel vast dat enkel de FOD Binnenlandse Zaken aantoonde dat hij die verklaringen opvolgde, zoals bepaald in de omzendbrief van 21 juni 2010.

Ook stelt het Rekenhof vast dat de standaardclausule van de omzendbrief van 5 mei 2014 aangaande draaideurconstructies bij meer dan de helft van de onderzochte overheidsopdrachten die onder die omzendbrief vallen niet is opgenomen in de bestekken. Er is bijvoorbeeld een federale organisatie die die clausule zelfs nooit vermeldt in haar bestekken.

4.2.3.2 Uitvoering van de omzendbrief van 11 juni 2024

Op het moment van de controlewerkzaamheden bereidden verschillende geauditeerden maatregelen voor om de nieuwe omzendbrief van 2024 toe te passen. Het gaat bijvoorbeeld om opvolgingstabellen voor de verklaringen van afwezigheid van belangenconflict, handleidingen, mededelingen op het intranet en sensibiliserings- of opleidingssessies.

Ook is één FOD strenger dan de omzendbrief: hij verplicht niet enkel de personeelsleden die betrokken zijn bij de aankopen, maar alle medewerkers om jaarlijks een algemene verklaring te ondertekenen. Een andere FOD is dan weer van oordeel dat zijn deontologische code, die moet worden ondertekend door alle personeelsleden bij hun indiensttreding, volstaat en dat geen bijkomende verklaring nodig is. Evenzo paste een andere aanbesteder zijn gedragscode niet aan, die ambtshalve van toepassing is op alle personeelsleden. Die gedragscodes voldoen nochtans niet aan dezelfde vereisten als de omzendbrief van 2024, onder meer de tweejaarlijkse indiening van een algemene verklaring; ze verwijzen er zelfs niet naar.

4.2.3.3 Andere preventiemaatregelen

De meeste van de bevroegde federale organisaties namen geen specifieke maatregelen om de risico's op belangenconflicten bij consultancyopdrachten te voorkomen. Ze beperken zich tot de reglementaire bepalingen en tot de omzendbrieven die gelden voor alle overheidsopdrachten. Ze verklaren evenwel zich bewust te zijn van die risico's bij consultancyopdrachten en er bijzondere aandacht aan te besteden.

De bestekken verwijzen vaak enkel naar de bepalingen van de overheidsopdrachtenwet en naar de facultatieve uitsluitingsgronden.

Het Rekenhof vond wel een aantal maatregelen die goede praktijken vormen.

Goede praktijken

Bij één FOD werden opleidingen georganiseerd voor de OISZ om de integriteit te bevorderen, bijvoorbeeld een workshop over informatica-integriteit op 12 november 2024.

Een andere aanbesteder neemt in de meeste geauditeerde opdrachten een clause op die elke bij het contract betrokken partij verbiedt haar respectieve personeelsleden af te werven tijdens de looptijd van de opdracht en tot een jaar nadat de opdracht is afgelopen. Die kan een zinvolle aanvulling vormen op een draaideurclause.

Ook bij een opdracht voor diensten voor technische IT-expertise verbiedt de aanbesteder zijn opdrachtnemer om zijn medewerkers af te werven. Dat verbod gaat gepaard met een geldelijke sanctie van vijf keer het brutojaarsalaris van het personeelslid van die aanbesteder.

Sommige percelen van opdrachten van twee FOD's kunnen niet worden gegund aan opdrachtnemers van andere percelen teneinde de risico's op belangenconflicten te beperken. De percelen voor het testen van toepassingen kunnen bijvoorbeeld niet worden gegund aan de inschrijver die ze heeft ontwikkeld.

Bij een opdracht voor de uitvoering van expertises in verband met toxicologische eigenschappen eiste een FOD dat de medewerkers van de inschrijvers geen enkele band zouden hebben met fytofarmaceutische bedrijven.

Evenzo eiste een andere aanbesteder bij twee van zijn opdrachten dat de inschrijver eventuele banden zou signaleren met het consultancybedrijf dat belast was met de uitvoering van zijn strategisch IT-plan. Er kan echter moeilijk worden nagegaan of aan die vereiste is voldaan.

4.2.4 Relevantie en doeltreffendheid van de normatieve instrumenten

De uitvoering op federaal niveau van het verbod op belangenconflicten bij overheidsopdrachten berust voornamelijk op de omzendbrief van 11 juni 2024. Die werd echter niet voorafgegaan door een evaluatie van de eerdere omzendbrieven, terwijl hij nagenoeg identiek is. Zo'n evaluatie zou hebben aangetoond dat slechts enkele organisaties de omzendbrieven toepasten en slechts voor enkele opdrachten (zie [punt 4.2.3.1](#)), en dat het vooral om verplichte verklaringen ging, zonder structureel verificatiemechanisme. Dat zwakke punt kan afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de regeling. Met een steekproefgewijze controle van de effectiviteit van de verklaringen, dus van de reële afwezigheid van belangenconflicten, zou men de regeling met beperkte middelen doeltreffender kunnen maken.

De omzendbrieven zijn overigens niet van toepassing op alle federale organisaties, in tegenstelling tot de koninklijke besluiten. Een adequatere wettelijke grondslag zou meer ontradende maatregelen kunnen opleggen aan de ondernemingen, en niet enkel aan de aanbestedende overheden.

Tot slot is het vermoeden van belangenconflict bij draaideurconstructies niet van toepassing in de speciale sectoren (transport, energie, water, postsector) omdat er in die sectoren een grote behoefte is aan mobiliteit bij de werknemers⁴⁰. Die sectoren vertegenwoordigen echter de meerderheid van de uitgaven voor consultancy. Bovendien zijn er geen objectieve gegevens die de rechtvaardiging van de toegenomen mobiliteitsbehoeften bij de werknemers staven.

Het Rekenhof is van oordeel dat de omzendbrieven niet volstaan om de risico's bij belangenconflicten te beperken. Een betere controle van de verplichtingen en een adequater reglementair instrument zijn dus noodzakelijk.

Aanbeveling 11

Op korte termijn: beter de verplichtingen controleren van de omzendbrief van 11 juni 2024 zowel op formeel vlak (afleggen van de verklaringen) als ten gronde (controle van reële afwezigheid van belangenconflicten).

Op middellange termijn: een reglementair instrument goedkeuren om belangenconflicten te voorkomen en te bestrijden, verruimd naar alle federale organisaties en naar de inschrijvers bij overheidsopdrachten, zowel in de klassieke als in de speciale sectoren, en meer ontrafende sancties opnemen.

4.3 Risico van afhankelijkheid en kennisoverdracht

Er ontbreekt een strategie die de inzet van consultants regelt wanneer er een tekort is aan middelen en expertise. Daardoor bestaat het risico dat men te afhankelijk wordt van consultancy.

Overmatige inzet van consultants kan leiden tot uitholling van de interne competenties en tot afhankelijkheid voor de uitvoering van kritieke taken. Daardoor neemt de capaciteit en de motivatie van het personeel om projecten op een autonome manier te beheren, af. Een te grote afhankelijkheid kan ook de capaciteit van de organisatie om onafhankelijke beslissingen te nemen beperken, doordat ze te veel steunt op externe adviezen.

Wanneer een contract wordt verbroken of consultants vertrekken, kunnen projecten worden onderbroken of vertraagd, wat de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang kan brengen.

Op basis van informatie die het bij de geauditeerden verzamelde, stelt het Rekenhof vast dat de overheidsdiensten niet altijd rekening houden met het risico op afhankelijkheid van consultancy, maar dat de meeste het bij IT-consultancy wel aankaarten. Om dat risico in de hand te houden, stellen de overheidsdiensten teams samen met zowel internen als externen. Ze zorgen er ook voor dat ze aan het eind van de opdracht over de documentatie beschikken, en nemen in de bestekken clausules op over de kennisoverdracht en de intellectuele eigendom van de producten.

⁴⁰ Verslag aan de koning voorafgaand aan het koninklijk besluit plaatsing overheidsopdrachten in de speciale sectoren van 18 juni 2017, B.S., 23 juni 2017, p. 67850.

4.3.1 Kennisoverdracht

Overdracht van competenties inzake methodes of expertise van de consultants naar de overheidsdiensten moet de dienst autonomer maken zodat hij gelijkaardige projecten kan beheren als waarvoor hij eerder externe consultancy inzette.

Bij de onderzochte opdrachten stelt het Rekenhof vast dat in 30 % van de gevallen niet was voorzien in kennisoverdracht. Het wijst wel op een aantal goede praktijken.

Goede praktijken

Er is een FOD die clausules opneemt over kennisoverdracht, opleiding of coaching voor personeelsleden, of co-sourcing. Kennisoverdracht vormt ook een gunningscriterium bij sommige opdrachten. Het Rekenhof kon echter niet altijd nagaan of de maatregelen uit de contractuele documenten effectief werden uitgevoerd.

Bij een opdracht voor de evaluatie en verbetering van de boekhouding van de betrokken FOD was kennisdeling opgenomen in de offerte van de opdrachtnemer. Bij de start van het project werden ambassadeurs en pioniers aangeduid voor elk deel van het plan. Ze werden nauw betrokken bij de uitvoering van de opdracht en stonden later in voor kennisoverdracht binnen de dienst. Ook stelde de opdrachtnemer een handleiding op. Binnen een directie van de betrokken FOD werden clausules voor co-sourcing opgelegd voor het onderhoud van de toepassingen. Het is de bedoeling dat op termijn sommige opdrachten intern kunnen worden uitgevoerd dankzij de kennisoverdracht. Dat moet het vervolgens mogelijk maken te besparen op ontwikkeling, onderhoud en tests. Dankzij de overgang naar andere programmeertechnieken kon voor de betrokken overheidsdienst ook een eind worden gemaakt aan de afhankelijkheid op het gebied van IT.

Bij een overheidsopdracht van een andere aanbesteder voor het uitbesteden van een datacenter regelt een clausule de kennisoverdracht naar de volgende opdrachtnemer. Er is echter niet voorzien in een overdracht aan de aanbesteder.

In sommige dossiers stelt het Rekenhof vast dat de opdrachten van IT-consultants worden verlengd bij gebrek aan interne expertise en middelen. Dat doet vragen rijzen over de doeltreffendheid van de interne beheersingsmaatregelen die het afhankelijkheidsrisico in de hand moeten houden.

Voorbeelden

In een FOD worden bepaalde IT-opdrachten, nochtans geplaatst via openbare procedures, al meer dan vijftien jaar aan dezelfde ondernemers gegund, wat lijkt te wijzen op een toegenomen afhankelijkheid.

Verschillende overheidsdiensten wijzen erop dat, zelfs als in kennisoverdracht voorzien is, de interne personeelsmiddelen niet volstaan om die knowhow te verwerken en te verspreiden. Het Rekenhof is van oordeel dat die situatie moeilijk kan worden geobjectiveerd bij gebrek aan aansturing en rapportering (zie [punt 3.3](#)) en aan beoordeling van de werklast voor de diensten.

Het Rekenhof stelt vast dat de overdracht van kennis uit consultancyopdrachten en het benutten van de resultaten op meerdere hindernissen stuit. Enerzijds maakt het ontbreken van een inventaris van consultancyopdrachten het moeilijk om resultaten te hergebruiken. Anderzijds hebben de overheidsdiensten niet de mogelijkheid om overgedragen kennis te hergebruiken en te delen met de andere diensten doordat hun kennis en competenties niet in kaart zijn gebracht.

Het Rekenhof is van oordeel dat de overheidsdiensten mechanismen voor kennisoverdracht voor consultancyopdrachten zouden moeten instellen, onder meer in de vorm van gemengde teams van consultants en intern personeel, opleidingen voor het personeel en documentatieoverdracht. Voor een doeltreffend hergebruik van kennis moeten de overheidsdiensten de opdrachten inventariseren, de ontvangen documentatie in een databank verzamelen en de opgeleide personeelsleden en verworven competenties oplijsten. Er moeten interne opleidingen worden georganiseerd om de deskundigheid te verspreiden naar de andere personeelsleden die die competenties nodig kunnen hebben. Op termijn zou de deskundigheid gedeeld moeten zijn.

4.3.2 Kosteloze prestaties

Afhankelijkheidssituaties kunnen ook ontstaan na kosteloos gepresteerde diensten. Aangezien een overheidsopdracht per definitie betalend is, ontsnappen kosteloze diensten aan de gebruikelijke procedures en dus aan de inmededingingstelling, wat de transparantie en de kwaliteitscontrole op de diensten beperkt. Ze kunnen een strategische toegangspoort vormen voor de consultant, die het vertrouwen wint van de beslissers en zijn methodes of tools bij de organisatie binnenbrengt. Met een als kosteloos voorgestelde dienst kan dus het sluiten van toekomstige betalende contracten worden voorbereid, want ze kan de dienstverlener een voordeel opleveren op het vlak van expertise, of zelfs een feitelijke technische exclusiviteit.

Voorbeeld

Tussen november 2017 en april 2019 leverde een consultant die bij een bepaalde FOD belast was met het beheer en de administratie van serverparken, kosteloos diensten in het kader van een project voor de creatie van een databank. Die kosteloze prestaties werden geleverd buiten enig contractueel kader.

Om het project te kunnen voortzetten sloot de FOD eind 2019 een overheidsopdracht voor een jaar met dezelfde dienstverlener voor een waarde van 520.058 euro incl. btw, via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. De keuze voor die procedure werd verantwoord met de feitelijke technische exclusiviteit, die werd gemotiveerd met drie argumenten: (1) de dienstverlener had reeds expertise verworven door kosteloos aan het project te werken, (2) de andere ondernemers werkten op afstand en niet met fysieke aanwezigheid (wat moeilijk vast te stellen lijkt zonder de markt te hebben geraadpleegd) en (3) de gunning aan een andere dienstverlener zou leiden tot buitensporige kosten. In 2020 werd de opdracht verlengd met dezelfde dienstverlener voor een periode van 18 maanden en een waarde van 780.087 euro, nog steeds op basis van feitelijke technische exclusiviteit.

Het Rekenhof stelt vast dat die praktijk onregelmatig is en herinnert eraan dat het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde dat het gebruik van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking wegens technische exclusiviteit niet kan worden toegestaan wanneer de aanbestedende overheid zelf heeft bijgedragen tot het ontstaan van die exclusiviteit⁴¹.

⁴¹ HvJEU, arrest C-578/23 van 9 januari 2025.

Aanbeveling 12

Om de risico's op afhankelijkheid te beheersen en te zorgen voor kennisoverdracht:

- voorzien in mechanismen voor kennisoverdracht bij consultancyopdrachten;
- de consultancyopdrachten inventariseren, de verkregen documentatie centraliseren en de opgeleide personeelsleden en verworven competenties in kaart brengen;
- kosteloze prestaties strikt omkaderen.

4.4 Vertrouwelijkheid

Consultants hebben toegang tot informatie die vertrouwelijk en gevoelig is in het licht van de belangen van de Staat of van de privacy van personeelsleden of burgers. De vertrouwelijkheid van de beleidsinformatie moet strikt gewaarborgd worden.

Aangezien sommige consultancybureaus behoren tot internationale groepen of netwerken zou de toegang tot gegevens van strategische aard, onder meer in verband met defensie, veiligheid, grote informatiesystemen of de economische belangen van het land, moeten worden onderworpen aan een versterkte en geformaliseerde controle.

Volgens de verzamelde informatie namen de geauditeerde organisaties geen specifieke maatregelen om de risico's in verband met vertrouwelijkheid die gepaard gaan met de consultancyopdrachten te beheersen. Voor sommige contracten werd wel een aantal maatregelen getroffen, zoals clausules over vertrouwelijkheid of bescherming van persoonsgegevens (AVG) in de bestekken, de ondertekening van geheimhoudingsovereenkomsten of toegangsbeheer en IT-beveiliging.

Voorbeeld

In een bepaalde FOD wordt de toegang van consultants tot de gegevens geregeld met een aantal beschermingsmaatregelen:

- vertrouwelijkheidsovereenkomsten en instemming met de deontologische gids van de FOD;
- de creatie van één enkele persoonlijke account voor elke consultant;
- het beheer van de toegang tot gegevens verloopt via specifieke rollen in de toegangsmatrixen; alle raadplegingen van de gegevens worden in logboeken opgenomen en kunnen worden gecontroleerd.

Het Rekenhof stelt vast dat er vaak vertrouwelijkheids- of AVG-clausules zijn opgenomen in de bestekken, maar dat ze summier zijn en niet afgestemd op de specificiteiten van de opdracht.

Voorbeeld

De standaardclausule in een opdracht van een FOD omtrent IT-ondersteuning volstaat niet, omdat het gaat om toegang tot databanken met gevoelige gegevens zoals het register van de burgerlijke stand, het strafregister of de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ).

Het Rekenhof is van oordeel dat de risico's in verband met vertrouwelijkheid gedeeltelijk in de hand kunnen worden gehouden met controlemaatregelen. Maar omdat het belangrijk is de toegang tot strategische, gevoelige of persoonlijke informatie te beheersen, zouden de administraties een specifiek veiligheids- en vertrouwelijkheidsbeleid moeten uitwerken. Voor elke opdracht zouden ze moeten beoordelen of gegevens die mogelijk met de consultants worden gedeeld, beschermd moeten worden. Vervolgens moeten er controlemaatregelen komen die de verspreidingsrisico's aanpakken. Op die manier zouden de selectiecriteria inzake de antecedenten van de consultants en hun capaciteit om vertrouwelijke informatie te beheren, ervoor moeten zorgen dat enkel wie de materie aantoonbaar beheerst toegang krijgt tot de opdrachten. Na de gunning van de opdracht moeten bovendien strikte vertrouwelijkheidsclausules verduidelijken welke verplichtingen de consultants hebben inzake informatiebescherming en welke sancties er staan op de niet-naleving ervan.

Voorbeelden

Eén FOD besteedt bijzondere aandacht aan de vertrouwelijkheid van de gegevens. Zo was er bij een bepaalde opdracht een selectie criterium voor de ervaring van het personeel in “domeinen waar de veiligheid en vertrouwelijkheid van de verwerking van persoonlijke gegevens erg belangrijk zijn”.

In de steekproef van dossiers zijn soms sancties bepaald voor consultants vertrouwelijkheidsverplichtingen niet nakomen. Zo bepaalde een opdrachtnemer een sanctie van 25.000 euro bij een van zijn opdrachten voor de implementering van software, en een van 50.000 euro voor een raamovereenkomst voor de selectie van experts.

Daarnaast moeten de consultants een veiligheidsmachtiging krijgen voor sommige opdrachten. In dat geval zouden de strafrechtelijke sancties uit artikel 11 van de wet van van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen van toepassing kunnen zijn. Zelfs wanneer geen enkele specifieke sanctie in het bestek staat, kan een schending van de voornoemde verplichting worden bestraft op basis van de algemene uitvoeringsregels.

In de praktijk moeten strenge toegangscontroles worden opgelegd om de toegang tot gevoelige informatie strikt te beperken tot de bevoegde personen. Er moet ook worden geëvalueerd of de vertrouwelijkheidsmaatregelen worden nageleefd. Eventuele zwakke plekken inzake veiligheid moeten worden opgespoord.

Aanbeveling 13

Een specifiek beleid uitwerken voor prestaties waarbij derden toegang krijgen tot vertrouwelijke of gevoelige gegevens, om elk risico op verspreiding van gegevens te voorkomen:

- bepalen welke gevoelige informatie aanwezig is vóór het opstarten van de opdracht;
- gekwalificeerde consultants selecteren;
- strikte contractuele bepalingen opnemen;
- de toegang controleren en de naleving van de vertrouwelijkheidsbepalingen evalueren.

4.5 Evaluatie van de prestaties van de consultants

De evaluatie van de prestaties van de consultants is essentieel om de kwaliteit van de opdracht te bepalen en om na te gaan of aan de behoefte is voldaan. Het ontbreken van een evaluatie houdt significante risico's in, want het kan leiden tot resultaten die ontoereikend zijn of niet beantwoorden aan de verwachtingen. Het kan op die manier de doelstellingen van het project in gevaar brengen of verhinderen dat de initiële behoefte ingevuld wordt.

Het ontbreken van een evaluatie kan ook bijkomende kosten meebrengen voor de correctie van fouten of voor werk dat overgedaan wordt. Soms kan het ervoor zorgen dat projecten worden opgegeven, terwijl de budgetten al zijn opgebruikt.

Om de prestaties van de consultants te kunnen evalueren moet een bruikbaar kader worden uitgetekend met onder meer regelmatige rapportering, de samenstelling van stuurgroepen en technische comités, een tijdschema dat de verschillende fases en de voor elke fase verwachte resultaten vastlegt, en indicatoren waarmee kan worden nagegaan of het geplande resultaat is gehaald.

De manier waarop de impact en de inzet van consultancyopdrachten wordt ingeschat, verschilt naargelang van het type en de looptijd van de tussenkomsten. De impact van een technisch of juridisch consult op een welbepaalde operatie kan redelijk gemakkelijk worden gemeten. Het blijkt ingewikkelder om de bijdrage te meten van consultants in omvangrijker en langduriger processen, omdat hun toegevoegde waarde aan het project moet worden vastgesteld. De evaluatie van die inbreng moet worden onderscheiden van de evaluatie van het project zelf.

Op basis van de steekproef van dossiers stelt het Rekenhof vast dat de overheidsdiensten vaak geen formele evaluatie van consultancyopdrachten uitvoeren. De controle van consultancyprestaties verschilt niet van die van andere overheidsopdrachten. De evaluatie van de kwaliteit door de operationele diensten gebeurt vaak tijdens opvolgings- en stuurgroepvergaderingen en op basis van de afgeleverde resultaten. Bij problemen worden maatregelen getroffen, wat kan leiden tot een verandering van consultant. Volgens de overheidsdiensten worden de evaluaties voortdurend informeel uitgevoerd, en worden ze niet noodzakelijk gedocumenteerd.

Meestal zijn de bestekken onvoldoende precies over de nadere regels en de instrumenten waarmee de kwaliteit van het werk van de consultants opgevolgd en gemeten zal worden. In verschillende gevallen wordt de opvolging voor een deel gedelegeerd aan de consultants zelf, die verslagen van de stuurgroepvergaderingen opstellen en boordtabellen en tijdschema's bijhouden.

Bij sommige dossiers zijn wel maatregelen opgenomen, maar de geauditeerde overheidsdiensten konden geen documenten bezorgen om aan te tonen dat ze opgevolgd en gecontroleerd waren. In andere dossiers zijn dan weer concrete mechanismen ingevoerd, zoals regelmatige vergaderingen waarover verslagen worden opgesteld, periodieke rapporten door de dienstverleners, of opvolgingscomités en stuurgroepen die de uitvoering begeleiden. Soms worden minimumvereisten en performantie-indicatoren opgenomen in de opdrachtdocumenten, zodat het verwachte dienstverleningsniveau kan worden bepaald en kan worden nagegaan of de doelstellingen zijn gehaald. Sommige dossiers beperken zich ten slotte tot een clausule over de oplevering van de prestaties.

Voorbeelden

Bij een opdracht voor onderhoud, ontwikkeling en testen van toepassingen bepaalt een FOD minimumvereisten met indicatoren om de performantie van de dienstverlener te meten en om sancties op te leggen als ze niet gerespecteerd worden. Er worden dagelijks vergaderingen georganiseerd en de *deliverables* worden regelmatig getest. De uitgevoerde taken worden zo gecodeerd dat de prestaties van iedere actor kunnen worden gecontroleerd. Daarnaast bevat de opdracht een specifiek perceel voor testing en dus voor de evaluatie van de uitvoering van de werkzaamheden die bij de andere percelen gerealiseerd zijn.

Voor projecten met een vast budget vraagt een bepaalde aanbesteder dat de dienstverlener een verslag opmaakt over het eindproject, en een verslag met opgedane inzichten voor toekomstige projecten. Aan de hand van het verslag kan het werkelijke verloop van het project worden vergeleken met het initiële project op basis van verschillende criteria: naleving van het budget en de termijnen, kwaliteit van de *deliverables* en vastgestelde risico's. Ook wordt de herbruikbaarheid geëvalueerd. In het voorbeeld dat die aanbesteder bezorgde, leidde een project van 1,6 miljoen euro niet tot bevredigende resultaten. De verslagen maken het mogelijk een volledige a posteriori evaluatie van het project te maken, maar verhinderen niet dat gebreken in de uitvoering ontstaan tijdens de looptijd van het project.

Het Rekenhof stelt vast dat zelfs gerichte maatregelen, die soms goede praktijken zijn, onvoldoende worden geformaliseerd, gedocumenteerd en gestructureerd. Bovendien worden de resultaten van een opdracht niet systematisch vergeleken met de initiële doelstellingen ervan en met de behoeften. In die situatie kunnen moeilijk lessen worden getrokken die een leerproces aansturen voor een betere strategie en een beter beheer van consultancy-inzet.

Aanbeveling 14

De kwaliteit van de prestaties van de consultants systematisch evalueren:

- tussentijdse evaluaties uitvoeren om ervoor te zorgen dat de kwaliteit, de doelstellingen en de deadlines gerespecteerd worden, en de nodige corrigerende maatregelen nemen;
- een eindevaluatie uitvoeren om na te gaan of de behoeften zijn ingevuld, om lessen te trekken en om een leerproces aan te sturen voor een betere strategie en een beter beheer van de consultancy-inzet.

De prestaties moeten worden gecontroleerd om aan te tonen dat ze overeenstemmen met de opdrachtdocumenten. De evaluatie van de prestaties speelt ook een rol in deze fase, die voorafgaat aan de betaling. De staten met de arbeidstijden van de consultants en de eventuele processen-verbaal van oplevering vormen controlemaatregelen waarmee de prestaties opgevolgd en de facturatie gecontroleerd kan worden.

Voorbeeld

In een opdracht voor een marktonderzoek werden de prestaties aanvaard door de FOD zonder dat een volledig eindverslag van de studie was afgeleverd. Er moet echter een duidelijk verband kunnen worden gelegd tussen de prijzen uit de offerte en de factuur. Wat wordt gefactureerd moet overeenstemmen met wat is overeengekomen.

4.6 Conclusies

Het Rekenhof heeft het risicobeheer bij de inzet van consultancy in de federale organisaties onderzocht, waaronder de behoeftebepaling, belangenconflicten, het risico op afhankelijkheid, de vertrouwelijkheid van gegevens en de evaluatie van de prestaties.

De behoeftebepaling is een kernpunt in consultancycontracten, want ze is bepalend voor de kwaliteit van de prestaties, de relevantie van de gunningscriteria en de transparantie van de procedure. Het Rekenhof stelt vast dat de geauditeerde organisaties voor die fase niet altijd specifieke regels hebben bepaald. In verschillende gevallen ontbreken de bestekken of zijn ze onvolledig, is de prijsstructuur ontoereikend of is er geen marktverkenning uitgevoerd.

Het federale normenkader legt verplichtingen vast om belangenconflicten te voorkomen, onder meer in de wet van 17 juni 2016, het koninklijk besluit van 18 april 2017 en de omzendbrief van 11 juni 2024. Die laatste legt algemene en specifieke verklaringen op van kennisneming van de regels over belangenconflicten. Het Rekenhof stelt echter vast dat die verplichtingen niet overal worden nageleefd en dat systematische controlemechanismen ontbreken. Er zijn concrete gevallen van belangenconflicten vastgesteld, waaronder draaideurconstructies.

Dat er geen strategie bestaat om de inzet van consultancy te regelen en de interne capaciteiten te versterken, brengt bovendien een groot risico van afhankelijkheid van consultancy mee, in het bijzonder in het domein van IT. Het Rekenhof stelt vast dat dat risico niet altijd wordt onderzocht en dat de geauditeerde organisaties het niet altijd beheersen. In 30 % van de geanalyseerde opdrachten is geen clause over kennisoverdracht opgenomen. En als die clauses er wel zijn, is het niet zeker of ze worden toegepast. Er zijn ook goede praktijken toegepast, zoals de organisatie van gemengde teams, opleiding van personeel of het opstellen van handleidingen. De kennisontwikkeling wordt echter beperkt doordat een inventaris van consultancyopdrachten en een overzicht van interne competenties ontbreekt. Sommige organisaties wijzen er in dat verband op dat er intern soms niet voldoende middelen zijn om de overgedragen kennis te verwerken.

De kosteloos geleverde prestaties zijn niet onderworpen geweest aan de mededingingsregels hoewel sommige ervan een feitelijke technische exclusiviteit kunnen doen ontstaan. Het Rekenhof merkt op dat dit de transparantie en de gelijke toegang tot overheidsopdrachten in het gedrang kan brengen.

Consultants hebben soms toegang tot strategische, vertrouwelijke of gevoelige gegevens. Het Rekenhof stelt vast dat de geauditeerde organisaties niet altijd specifieke maatregelen namen om de aan die gegevens verbonden risico's te beheersen. In de geanalyseerde opdrachten zijn doorgaans vertrouwelijkheidsclausules opgenomen, maar die zijn vaak algemeen en niet specifiek voor de opdrachten. Soms worden technische maatregelen genomen (toegangsbeheer, verbodsborden, veiligheidsmachtigingen), maar de reikwijdte daarvan varieert. Het Rekenhof stelt ook

vast dat de opdrachtdocumenten niet systematisch sancties opnemen bij schending van de vertrouwelijkheidsverplichtingen. Gezien de noodzaak om de toegang tot strategische, gevoelige of persoonlijke informatie te beheersen, zouden de administraties een specifiek veiligheids- en vertrouwelijkheidsbeleid moeten uitwerken. Daarbij zouden ze voor elke opdracht moeten beoordelen of gegevens die mogelijk met de consultants zullen worden gedeeld, bescherming vereisen.

Het Rekenhof stelt vast dat sommige organisaties geen formele evaluatie van consultancy-opdrachten maken. De controle van consultancyprestaties verschilt over het algemeen niet van die van andere overheidsopdrachten. De opvolging is vaak informeel, niet gedocumenteerd of wordt toevertrouwd aan de consultants zelf. Er bestaan wel enkele goede praktijken (prestatie-indicatoren, *stuurgroepen*, evaluatieverslagen), maar die worden niet algemeen toegepast. De resultaten van de opdrachten worden niet systematisch getoetst aan de initiële doelstellingen. Daardoor kan slechts in beperkte mate kennis worden opgedaan om de strategie en het beheer van consultancy-inzet te verbeteren.

Hoofdstuk 5

Terbeschikkingstelling van IT-specialisten

5.1 Context

Voor hun behoefte aan IT-profielen hebben federale organisaties drie mogelijkheden:

- Aanwerving van contractuele of statutaire personeelsleden: afhankelijk van hun behoeften en statuut kunnen organisaties zelf IT-personeel aanwerven. Hun bezoldiging wordt dan aangerekend op de begrotingskredieten voor personeelsuitgaven.
- Een beroep doen op de vzw's Egov Select of Smals (voor socialezekerheidsinstellingen) voor de detachering van IT-personeel dat door deze vzw's wordt aangeworven en bezoldigd volgens voorwaarden vergelijkbaar met die in de privésector. In dat geval factureren de vzw's de prestaties. Ze worden aangerekend op de begrotingskredieten voor de aankoop van goederen en diensten of voor investeringen van de federale organisaties. Ypto, de dochteronderneming van de NMBS die gespecialiseerd is in IT-diensten, is op federaal niveau een ander vergelijkbaar mechanisme.
- Klassieke overheidsopdrachten voor diensten: organisaties kunnen specifieke overheidsopdrachten uitschrijven of deelnemen aan raamovereenkomsten (georganiseerd door andere organisaties als aankoopcentrales, waaronder Smals) om expertise te verwerven die niet beschikbaar is via detachering van IT-deskundigen. In dat geval worden de kosten van de diensten ook aangerekend op de kredieten voor de aankoop van goederen en diensten of voor investeringen.

Het Rekenhof onderzoekt in dit hoofdstuk het inschakelen van de vzw's Smals en Egov Select voor de detachering van IT-personeel op basis van een *in-house*relatie, alsook de klassieke opdrachten voor externe IT-consultancydiensten die door Smals zijn geplaatst.

5.2 Actoren van de terbeschikkingstelling van IT-personeel

5.2.1 Smals

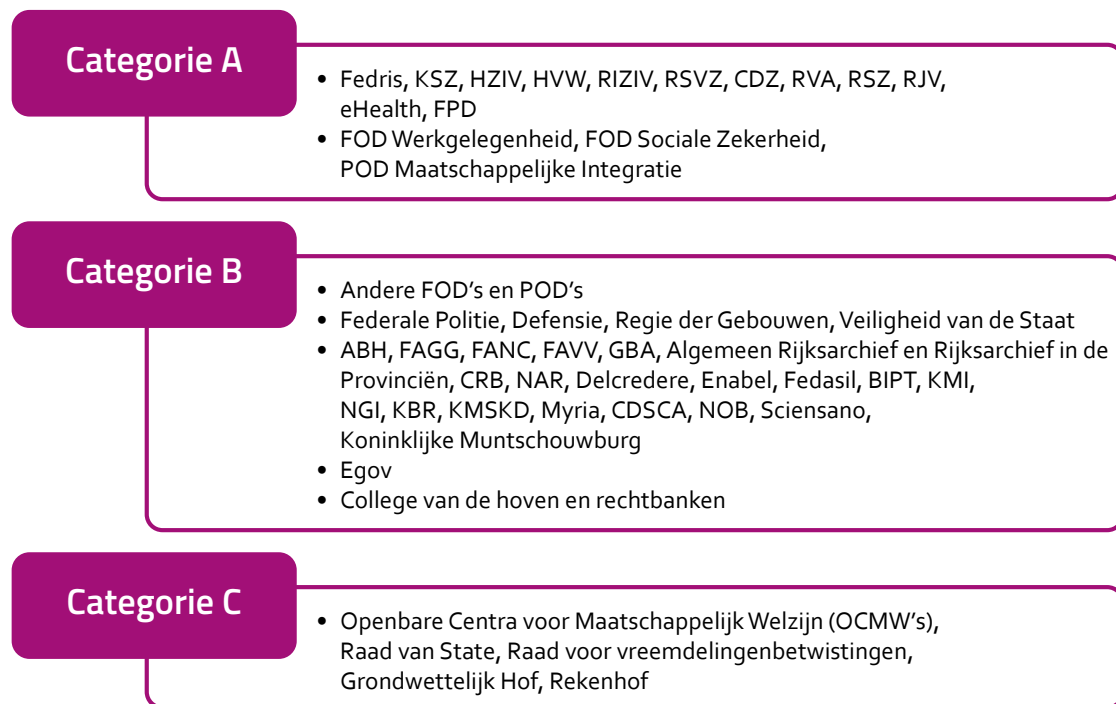
5.2.1.1 Statuten van de vzw Smals

Smals is een privaatrechtelijke vereniging zonder winstoogmerk (vzw) die gespecialiseerd is in IT-diensten voor Belgische overheidsinstellingen, voornamelijk in het domein van sociale zekerheid en gezondheidszorg. De vereniging bundelt middelen zodat de aangesloten instellingen gebruik kunnen maken van IT-diensten. Het bestuursorgaan bestaat uit bestuurders die voorgesteld zijn door de leden en aangesteld door de AV.

Volgens haar statuten⁴² stelt de vereniging zich tot doel haar leden te ondersteunen op het vlak van informatiebeheer, informatieveiligheid en aanverwante materies. De belangrijkste activiteiten zijn dienstverlening op het vlak van exploitatie- en infrastructuurdiensten, IT-projecten en -onderhoud, IT-advisverlening en de terbeschikkingstelling van gespecialiseerd IT-personeel via detachering.

De leden van Smals worden onderverdeeld in drie categorieën, die in principe toegang hebben tot alle diensten (zie Figuur 1). In de praktijk hebben alleen leden van categorie A en B toegang tot alle Smals-diensten. Leden van categorie C doen alleen een beroep op de diensten van Smals voor hun behoeften op het vlak van informatieveiligheid. Die beperking van de diensten voor categorie C is volgens Smals een strategische beslissing. Ze is geen gevolg van een beperking in de statuten. Voor de detachering van personeel mogen leden die ook lid zijn van Egov (zie [punt 5.2.2](#)) uitsluitend een beroep doen op Egov, tenzij de algemene vergaderingen van Smals en Egov anders beslissen.

Figuur 1 – Categorieën federale leden van Smals (niet exhaustieve-lijst)



Bron: Rekenhof, op basis van Smals-gegevens

De opdrachten die Smals van haar leden krijgt toevertrouwd, worden geregeld door de algemene samenwerkingsmodaliteiten (ASM) en de bijzondere samenwerkingsmodaliteiten (BSM). De ASM's gelden ongeacht de opdrachtgever of de opdracht. De BSM's, die specifiek voor elke opdracht kunnen worden opgesteld, bevatten onder meer de naam van de opdrachtgever, de naam van de opdracht en een gedetailleerde beschrijving.

De kosten worden verdeeld over de leden van Smals op basis van hun gebruik van haar diensten.

42 Statuten van Smals goedgekeurd door buitengewone algemene vergadering van 15 juni 2022.

Smals levert twee soorten diensten:

- De *intra-muros*diensten omvatten exploitatie en infrastructuurdiensten, IT-projecten en onderhoud, en de opleiding van het personeel. De kosten van de *intra-muros*diensten worden aan elk lid apart gefactureerd op basis van de activiteiten. De gebruiker draagt de directe kosten (bijvoorbeeld de aankoop van materiaal).
- De *extra-muros*diensten omvatten de ontwikkeling van IT-toepassingen, detachering van personeel of van externe IT-consultants bij de aangesloten organisaties. Volgens de algemene samenwerkingsvoorwaarden worden deze diensten gefactureerd tegen de reële kostprijs, zonder winstmarge⁴³.

De omzet van Smals bedroeg in 2024 573,6 miljoen euro. Daarvan was 62,9 % voornamelijk afkomstig van diensten aan socialezekerheidsinstellingen, 25,4 % aan federale administraties en 11,7 % aan de andere leden.

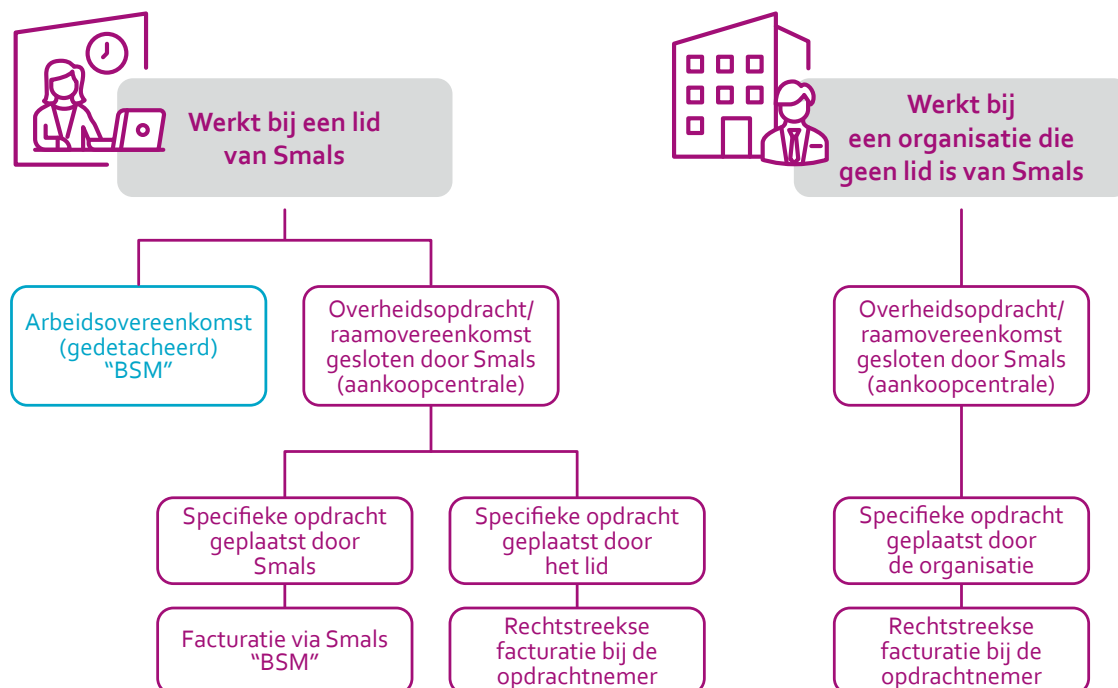
5.2.1.2 Types samenwerking met Smals

Smals stelt gespecialiseerd IT-personeel ter beschikking, en doet dat vooral in de volgende vormen:

- detachering van personeel met een arbeidsovereenkomst met Smals⁴⁴ ("interne" IT-expert);
- klassieke overheidsopdracht of raamovereenkomst gesloten door Smals ("externe" IT-expert) voor haar leden en in zeldzame gevallen voor derden.

De federale organisaties die geen lid zijn van Smals kunnen geen gebruik maken van detachering. Ze kunnen wel een beroep doen op IT-experts via een door Smals gesloten overheidsopdracht, als de opdrachtdocumenten daarin voorzien.

Figuur 2 – Types samenwerking met de vzw Smals



Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van Smals

⁴³ Smals, *Algemene samenwerkingsmodaliteiten ASM*, 2019, pagina 5

⁴⁴ Artikel 17bis van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en artikel 30 van de wet van 17 juni 2016 betreffende overheidsopdrachten tot bepaling van de uitzondering "in house".

Het gedetacheerde personeel bestaat onder meer uit ontwikkelaars, analisten, IT-architecten, cyberbeveiligingsexperts en projectbeheerders.

Het personeel van Smals, al dan niet gedetacheerd, valt onder een collectieve arbeidsovereenkomst⁴⁵ die de arbeidsvoorwaarden, de bezoldiging en de voordelen regelt. De lonen zijn afgestemd op de normen van de privésector, met een baremaschaal die overeenstemt met de kwalificaties en ervaring van de werknemers. Zo komen bepaalde categorieën werknemers⁴⁶ sinds 1 januari 2024 in aanmerking voor een bedrijfswagen of een mobiliteitsbudget. Dezelfde collectieve arbeidsovereenkomst geldt voor het personeel van Egov Select.

In december 2024⁴⁷ telde Smals 2.251 werknemers, waarvan 1.143 intern tewerkgesteld en 1.108 gedetacheerd bij de leden. Het IT-personeel maakte 77,9 % van het personeelsbestand uit.

5.2.1.3 Externe IT-specialisten

Smals doet een beroep op externe consultants voor overheidsorganisaties die op zoek zijn naar IT-specialisten voor een beperkte periode.

Leden kunnen op twee manieren gebruik maken van consultancydiensten via Smals.

- Het lid kan de consultancyopdracht bij Smals aanvragen via een BSM. In dat geval levert Smals de dienst, waarbij ze zelf een beroep doet op externe consultancy (raamovereenkomst). Smals maakt gebruik van het platform ProUnity, dat onafhankelijke IT-experts en consultancy-bedrijven met elkaar in contact brengt (zie [punt 5.4.3](#)). De kosten voor de externe IT-specialisten worden dan gefactureerd aan Smals, die ze doorfactureert aan de gebruiker volgens de voorwaarden overeengekomen in de BSM. Smals factureert bovendien beheerskosten per gepresteerd uur. Die beheerskosten vormen een bijdrage in het gebruik van de diensten van Smals (aankoopdienst, juridische dienst, financiële dienst, dienst beheerscontrole, klantenbeheer, enz.)⁴⁸. In 2024 heeft Smals meer dan 206 miljoen euro aan haar leden gefactureerd voor externe IT-specialisten, wat neerkomt op meer dan een derde van haar omzet⁴⁹.
- Als Smals een raamovereenkomst met een clause aankoopcentrale heeft gesloten, kunnen de consultancydiensten rechtstreeks bij de dienstverlener worden besteld. In dat geval is Smals geen partij bij de overeenkomst die op basis van de raamovereenkomst tussen het lid en de dienstverlener wordt gesloten. De dienstverlener factureert rechtstreeks aan het lid, zonder tussenkomst van Smals.

Ook federale organisaties die geen lid zijn van Smals maar begunstigden van de raamovereenkomsten met een clause aankoopcentrale, kunnen gebruik maken van de consultancydiensten.

⁴⁵ Collectieve arbeidsovereenkomst van 1 januari 2024 betreffende de loon- en arbeidsvoorwaarden, goedgekeurd door de raad van bestuur.

⁴⁶ Volgens de collectieve arbeidsovereenkomst komen de volgende categorieën in aanmerking voor een bedrijfswagen of een mobiliteitsbudget: - "IT-beheerder"; "IT-technicus" of "IT-professionals A en B".

⁴⁷ Smals, *activiteitenverslag 2023* en *Verslag 2024*, www.smals.be.

⁴⁸ Smals, *Algemene samenwerkingsmodaliteiten ASM*, 2019, pagina 11

⁴⁹ Smals, *Jaarverslag 2023*.

5.2.2 Egov Select

De vzw Egov Select werd in 2001 opgericht en is gespecialiseerd in de rekrutering, selectie en terbeschikkingstelling via detachering, van IT-professionals bij federale overheidsdiensten zoals de FOD's en de POD's, de Federale Politie, Defensie, wetenschappelijke instellingen en federale culturele instellingen.

Als vzw werkt Egov Select volgens een samenwerkingsmodel met de aangesloten federale organisaties. Aan het hoofd van de vzw staat een raad van bestuur waarin vertegenwoordigers van die organisaties zitting hebben⁵⁰.

De leden kunnen een beroep doen op Egov Select om vacatures in de IT in te vullen.

Volgens de statuten omvatten de concrete activiteiten van Egov Select onder meer:

- de rekrutering en selectie van gespecialiseerde IT-profielen voor overheidsdiensten;
- de tewerkstelling en terbeschikkingstelling van geselecteerde medewerkers via detachering;
- het beheer van bij de leden gedetacheerd personeel.

In tegenstelling tot Smals staat Egov Select niet in voor het beheer van de IT-infrastructuur, noch voor de terbeschikkingstelling van externe consultants via raamovereenkomsten of overheidsopdrachten.

Egov Select en haar leden kunnen echter wel toegang krijgen tot de contracten die Smals heeft afgesloten. De relaties tussen Egov Select en haar leden worden ook geregeld door de statuten en de algemene samenwerkingmodaliteiten (ASM)⁵¹. Voor de aanvragen van de leden gelden de bijzondere samenwerkingsmodaliteiten (BSM). Egov Select selecteert en werft IT-personeel aan op verzoek van een lid en stelt het vervolgens ter beschikking. Naargelang van de bijzondere samenwerkingsmodaliteiten factureert ze haar leden de reële kosten van de gedetacheerde (loon, sociale lasten, maaltijdcheques, ontslagpremies), aangevuld met een forfaitaire beheersvergoeding per gedetacheerde, zonder winstmarge. In 2024 bedroeg de omzet van Egov Select 112 miljoen euro⁵².

De IT-professionals die bij Egov Select werken, genieten dezelfde arbeidsvoorwaarden als die van Smals. Ze vallen onder dezelfde collectieve arbeidsovereenkomst. In december 2023 telde Egov Select 853 werknemers (natuurlijke personen), waarvan 837 gedetacheerd bij de leden.

5.3 Detachering van IT-personeel

5.3.1 Toepassing van de regelgeving voor overheidsopdrachten op detacheringen

In 2009⁵³ oordeelde het Rekenhof dat de openbare instellingen van sociale zekerheid wettelijk een beroep konden doen op Smals zonder een plaatsingsprocedure op te starten. Ten eerste is de relatie met Smals een wettelijk toegestane lidmaatschapsrelatie. Ten tweede heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie over de *in-house*relatie geoordeeld dat overheidsinstanties niet verplicht zijn een overheidsopdracht te plaatsen bij autonome entiteiten die eruit voortkomen. De Europese rechtspraak stelde als voorwaarde dat de betrokken administraties op hun medecontractant dezelfde controle kunnen uitoefenen als op hun eigen diensten.

⁵⁰ Egov Select, *statuten goedgekeurd door de algemene vergadering van 10 november 2021*.

⁵¹ Egov Select, *Algemene samenwerkingsvoorwaarden*, 2022 interne bron

⁵² Egov Select, *Jaarverslag 2024*, www.egovselect.be.

⁵³ Rekenhof, *Informaticabedrijven van de overheid - Samenwerking van de overheid met de vzw Smals*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2009, rekenhof.be.

Evenzo heeft het Rekenhof in zijn audit van 2016⁵⁴ geoordeeld dat die redenen rechtvaardigen dat de federale overheidsdiensten buiten de plaatsingsprocedures om, een beroep doen op de vzw Egov Select. Sinds 2016 is de rechtspraak inzake *in-house*opdrachten gecodificeerd en verduidelijkt in artikel 30 van de wet van 17 juni 2016. Het hof is dan ook van oordeel dat de leden van Smals een beroep kunnen doen op haar diensten zonder toepassing van de wet Overheidsopdrachten.

5.3.2 Detachering van personeel of externe consultancy

5.3.2.1 Verschillen tussen detachering en externe IT-consultancy

De inzet van externe IT-consultancy moet voldoen aan de regelgeving inzake overheidsopdrachten. De relatie tussen de administratie en de consultant is indirect, aangezien die laatste een juridische band heeft met zijn private werkgever. Hij voert de opdracht uit die hem is toevertrouwd volgens de vereisten van het bestek. De administratie betaalt de prestaties op dagbasis of forfaitair, afhankelijk van de opdrachtdocumenten.

De detachering van personeel via Smals of Egov Select volgt dit model niet. De werknemer heeft immers een arbeidsovereenkomst met deze verenigingen en wordt gedetacheerd bij een lid. Dit lid vergoedt alle kosten voor de bezoldiging van de gedetacheerde en betaalt een forfaitaire bijdrage in de beheerskosten per gedetacheerde.

In tegenstelling tot een externe consultant is het gedetacheerde personeelslid onderworpen aan het functionele gezag van de organisatie die het in dienst stelt. Die organisatie bepaalt zijn taken en ziet toe op de uitvoering ervan. Zij is ook verantwoordelijk voor zijn evaluatie. Smals en Egov Select zijn niet betrokken bij de evaluatie van de prestaties van de gedetacheerden. Zij komen alleen tussen wanneer een lid de detachering beëindigt. Als overplaatsing niet mogelijk is, zijn de kosten voor de beëindiging van de arbeidsovereenkomst ten laste van de organisatie die de werknemer in dienst stelde.

5.3.2.2 Kostenvergelijking tussen detachering en externe IT-consultancy

Tabel 2 geeft de gemiddelde kosten weer die Smals in 2024 voor verschillende functies factureerde voor een gedetacheerde.

Tabel 2 – Gemiddelde kosten van een gedetacheerde (in euro)

Functie	Gemiddelde kosten per jaar	Gemiddelde kosten per uur	Gemiddelde kosten per dag
Programmeur (ontwikkeling van applicaties en infrastructuur)	105.137,13	65,71	525,69
Analist (applicatieontwikkeling en infrastructuur)	149.791,92	93,62	748,96
Manager	200.739,62	125,46	1.003,70

Bron: Rekenhof op basis van gegevens die het van Smals ontving voor 2024

⁵⁴ Rekenhof, *Beheer van de behoeften aan informaticapersoneel door de federale Staat*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2016, [rekenhof.be](https://www.rekenhof.be).

Op basis van de bestellingen die tussen 2022 en januari 2025 in het kader van de Smals-raamovereenkomsten zijn geplaatst, geeft het Rekenhof in Tabel 3 de dagtarieven voor externe IT-specialisten weer.

Tabel 3 – Voorbeelden van dagtarieven voor externe IT-specialisten (in euro's, inclusief btw)

Categorieën	Minimum	Maximum	Gemiddeld
Junior	302,50	822,80	672,24
Senior	420,21	1149,50	759,43
Expert	433,61	2.127,90	923,38

Bron: Bestellingen van externe IT-consultants uitgevoerd op basis van de raamovereenkomsten van Smals tussen 1 januari 2023 en 31 januari 2025

Een relevante vergelijking maken is niet eenvoudig. Smals hanteert voor gedetacheerden een andere interne indeling en andere loonschalen dan de categorieën en tariefstructuren die gebruikt worden voor externe IT-specialisten. De loonschaal voor gedetacheerden is onder meer gebaseerd op de geldelijke anciënniteit, wat betekent dat de kosten voornamelijk evolueren volgens de ervaring die binnen de organisatie is opgedaan. Het tarief voor externe IT-specialisten wordt daarentegen bepaald door de specifieke vaardigheden die voor een bepaalde opdracht vereist zijn. Hoe zeldzamer deze vaardigheden op de markt zijn, hoe hoger het tarief. Ook het expertiseniveau speelt een belangrijke rol bij de prijsbepaling.

Smals heeft in 2025 een vergelijking gemaakt tussen de kosten van een gedetacheerde en die van een externe IT-specialist voor de meest gebruikte IT-profielen 'programmeur' en 'analist'. Een programmeur heeft een bachelordiploma, terwijl een analist een universitair diploma heeft. Die vergelijking is gebaseerd op gemiddelden en houdt rekening met een relatief vergelijkbaar expertiseniveau tussen een gedetacheerde en een externe IT-specialist. De kosten voor gedetacheerden omvatten de administratieve kosten van 198 euro per maand.

Tabel 4 – Vergelijking van de gemiddelde uurkosten tussen een gedetacheerde van Smals en een externe IT-specialist (in euro's)

Categorieën	Gedetacheerde	Externe (inclusief btw)
Programmeur (ontwikkeling van applicaties en infrastructuur)	65,71	111,43
Analist (applicatieontwikkeling en infrastructuur)	93,62	126,30

Bron: Gegevens Smals, maart 2025

Op basis van alle verzamelde gegevens concludeert het Rekenhof dat detachering doorgaans goedkoper is dan externe consultancy. Dat verschil kan deels worden verklaard door de btw van 21 % op externe consultancy, terwijl transacties tussen Smals en haar leden zijn vrijgesteld van btw. Bovendien wordt externe consultancy in principe aangevraagd voor meer gespecialiseerde profielen, wat mogelijk een verklaring is voor de hogere kosten.

Het Rekenhof stelt vast dat de detachering van IT-personeel administraties in staat stelt tegen lagere kosten dan externe consultancy, IT-competenties te verwerven, meer duurzame teams samen te stellen en beter gebruik te maken van de IT-competenties binnen de overheidssector. Detachering is dan ook een interessant alternatief voor externe consultancy.

5.3.2.3 Planning van de detacheringsbehoeften

Om hun IT-budget vast te stellen, maken organisaties een planning van hun behoefte aan IT-profielen, en vooral aan gedetacheerd personeel. De profielaanvragen worden doorgegeven aan Smals of Egov Select, die het nodige doen om personeel te rekruteren. Niet alle aanvragen leiden echter automatisch tot een detachering. De gevraagde profielen kunnen niet altijd worden aangeworven of de nood is te dringend. Om aan de aanvraag te voldoen, worden dan externe consultants ingeschakeld.

Volgens het Rekenhof mag externe consultancy enkel een optie zijn voor gespecialiseerde profielen of vaardigheden of voor specifieke, in de tijd beperkte projecten. Wanneer de aanwerving van de gezochte profielen via statutaire of contractuele weg niet mogelijk is, is de detachering van personeel door Smals en Egov Select een efficiënte en goedkopere oplossing om te voorzien in structurele behoeften dan externe consultancy.

Aanbeveling 15

De planning van de IT-resources verbeteren zodat Egov Select en Smals de mogelijkheid hebben om er via detachering een antwoord op te bieden. Vermijden dat externe consultancy moet worden ingezet om dringende noden op te lossen.

5.3.3 Begeleiding bij rekrutering van IT-personeel

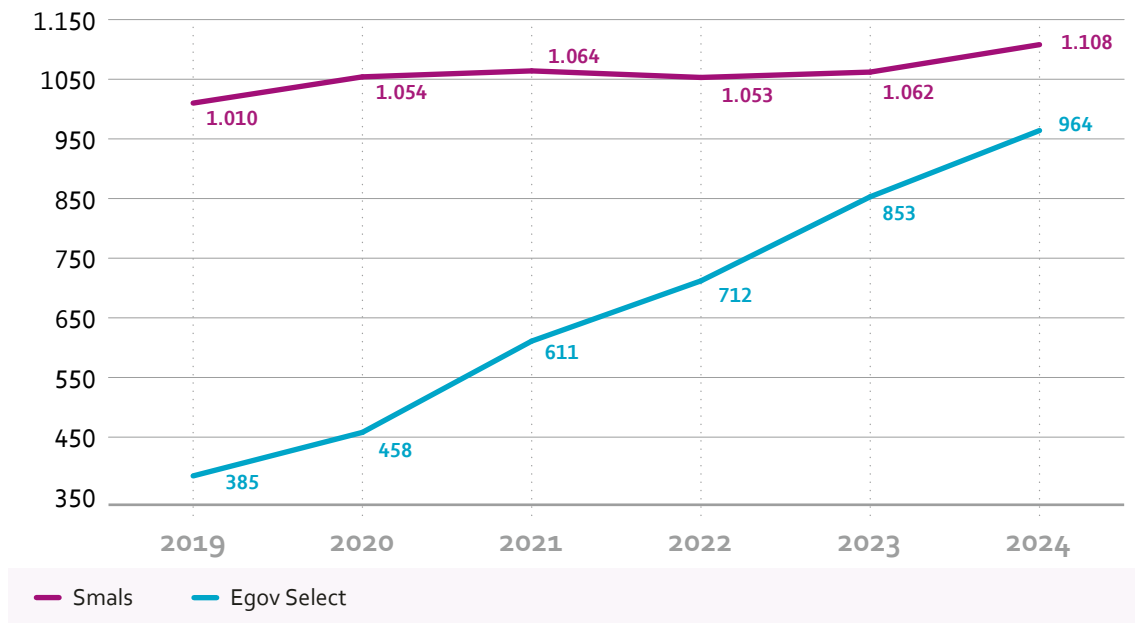
In zijn audit uit 2016⁵⁵ had het Rekenhof aanbevolen “dat het inschakelen door de overheid van een vzw een uitzonderlijke operatie bij wijze van afwijking zou blijven, beperkt tot de aanwerving van informatici zolang de toestand op de arbeidsmarkt dat rechtvaardigt”.

Er moet echter worden opgemerkt dat het door Smals en Egov Select ter beschikking gestelde personeel vaak wordt belast met structurele taken die lang aanslepen. Aangezien de gedetacheerde met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur is tewerkgesteld, werkt hij op langlopende projecten. Volgens Smals blijven de meeste gedetacheerden hun hele loopbaan bij hetzelfde lid.

Volgens het Rekenhof is het risico reëel dat gedetacheerden op termijn de interne functies gaan vervangen. Dat valt te verklaren door de hevige concurrentie op de arbeidsmarkt, waardoor IT-profielen moeilijk te rekruteren zijn.

Het aantal gedetacheerden van Egov Select is sinds 2019 meer dan verdubbeld, terwijl het aantal gedetacheerden van Smals relatief stabiel blijft. In totaal bedroeg het aantal gedetacheerden in 2024, 2.072, tegenover 1.395 in 2019, wat neerkomt op een stijging van 48,5 %.

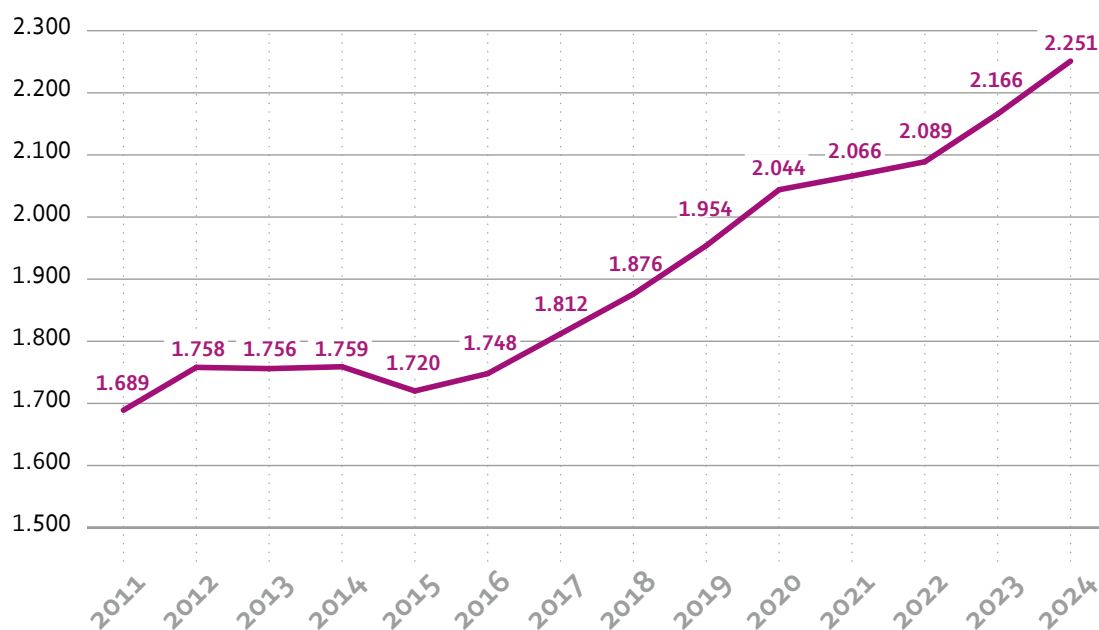
⁵⁵ Rekenhof, *Beheer van de behoeften aan informaticapersoneel door de federale Staat*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2016, pagina 23, rekenhof.be.

Grafiek 8 – Evolutie van het aantal gedetacheerden van Smals en Egov Select (natuurlijke personen)

Bron: Rekenhof op basis van het activiteitenverslag van Smals en Egov Select

De toename van het aantal gedetacheerden van Egov is te verklaren door de toenemende IT-behoefte van haar leden, gezien de digitaliseringsstrategieën van de overheidsdiensten.

Volgens Smals is het aantal gedetacheerden gestabiliseerd, waardoor ze op lange termijn kan voldoen aan de behoeften van haar leden. Dat komt doordat de terbeschikkingstelling van gedetacheerden in het domein van sociale zekerheid al tientallen jaren aan de gang is. Een andere verklaring voor die stabilisering is de *pooling* van diensten door Smals (zoals opslagdiensten, gemeenschappelijke netwerkinfrastructuur, hergebruik van software), waardoor haar leden hiervoor geen personeel hoeven in te zetten. Voor opdrachten in verband met ‘gepoolde’ diensten is het interne personeelsbestand van Smals sinds 2011 met 33 % toegenomen.

Grafiek 9 – Evolutie van het personeel bij Smals (in natuurlijke personen) sinds 2011

Bron: Rekenhof op basis van het activiteitenverslag van Smals

Voorts stelt het Rekenhof vast dat het aantal gedetacheerden van Smals of Egov een aanzienlijk deel van het IT-personeel van de federale organisaties uitmaakt. Zo telde de IT-dienst van de FOD Financiën in februari 2024, 198 interne medewerkers en 197 gedetacheerden. Bij de RSVZ was de IT-dienst in maart 2022 goed voor 10 interne VTE's en 82 gedetacheerde VTE's. Bij de FOD Binnenlandse Zaken telden de IT-diensten in 2024, 206 interne medewerkers en 184 gedetacheerden.

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat er geen duidelijke definitie of duidelijk onderscheid bestaat tussen de IT-competenties of -profielen die moeten worden aangeworven ter versterking van het interne personeelsbestand en degene die kunnen worden gedetacheerd van Smals of Egov Select. Smals en Egov Select mogen hun leden in theorie namelijk enkel “gespecialiseerd personeel”⁵⁶ ter beschikking stellen, maar dat begrip is nergens wettelijk gedefinieerd.

Voor het Rekenhof is de detachering van personeel een alternatief voor externe consultancy, maar het mechanisme moet beperkt blijven tot terbeschikkingstelling van gespecialiseerd IT-personeel dat niet intern kan worden aangeworven.

Volgens Smals voldoen alle profielen met een specialisatie die noodzakelijk is voor het informatiebeheer en informatieveiligheid van de leden, aan het statutaire, wettelijk vastgelegde doel. Smals benadrukt dat het begrip “gespecialiseerd personeel” niet noodzakelijk verband houdt met een diploma of beperkt is tot puur IT-profielen en dat de detachering van aanverwante profielen, zoals IT-juristen, gespecialiseerde IT-inkopers, enz. ook is toegestaan, maar dat dergelijke profielen momenteel niet onder de gedetacheerden voorkomen. Volgens het Rekenhof moet detachering beperkt blijven tot IT-profielen waarvoor een tekort bestaat op de arbeidsmarkt of waarvoor de klassieke aanwervingsprocedures niets hebben opgeleverd.

⁵⁶ Voor Smals, artikel 17bis van de KSZ-wet. Voor Egov Select, artikel 2 van de wet van 17 juli 2001 betreffende de machtiging voor de federale overheidsdiensten om zich te verenigen met het oog op de uitvoering van werkzaamheden inzake informatiebeheer en informatieveiligheid.

Aanbeveling 16

Duidelijke richtlijnen definiëren voor de inzet van gedetacheerd personeel. De richtlijnen leggen voorwaarden vast om een beroep te kunnen doen op Smals en Egov Select en maken een onderscheid tussen de profielen en competenties waarvoor detacheringen kunnen gebeuren en degene die intern moeten worden gerekruteerd.

Het federaal regeerakkoord bepaalt overigens het volgende: *“Consultants kunnen niet worden ingezet voor structurele taken zoals onderhoud. Voor niet-gespecialiseerde IT-functies en het uitvoeren van recurrente taken is reguliere tewerkstelling de regel. In het kader van nieuwe high level projecten en voor gespecialiseerde IT-functies kan een beroep worden gedaan op externe consultants of detachering. Om dit te bereiken zullen we de oplossingen aangeboden door Smals, eGov en de privésector benchmarken.”*⁵⁷

Het Rekenhof herhaalt overigens de volgende aanbeveling uit zijn audit van 2016.

Aanbeveling 17

Analyseren of het administratief en geldelijk statuut van het federaal overheidspersoneel moet worden aangepast om te beantwoorden aan de specifieke uitdagingen van het beheer van informaticapersoneel, onder meer op het gebied van de looncompetitiviteit van de bezoldigingen in de openbare sector.

5.4 Externe IT-consultancy

Zoals uitgelegd in punt 5.1 kunnen federale organisaties een beroep doen op externe IT-consultants om aan hun IT-behoefte te voldoen.

Daartoe kunnen zij hun eigen overheidsopdrachten plaatsen. Deze opdrachten worden besproken in **hoofdstuk 6** van dit verslag. De uitgaven voor die opdrachten worden toegelicht in **punt 2.4**.

De federale organisaties kunnen voor hun behoefte aan externe IT-specialisten ook gebruikmaken van de overheidsopdrachten die Smals heeft geplaatst. Het Rekenhof onderzoekt hier die opdrachten, en meer in het bijzonder het contract met de broker ProUnity.

5.4.1 Rekrutering van externe IT-specialisten door Smals

Smals sluit overheidsopdrachten af om te voorzien in haar behoeften en die van haar leden. Om aan een aanvraag van een BSM te voldoen, kan Smals zelf externe consultancy inzetten (op basis van een raamovereenkomst), met name via de broker ProUnity, een gespecialiseerd platform dat Smals in contact brengt met onafhankelijke IT-experts en consultancybedrijven. De prestaties worden gefactureerd aan Smals, die ze doorfactureert aan de gebruiker.

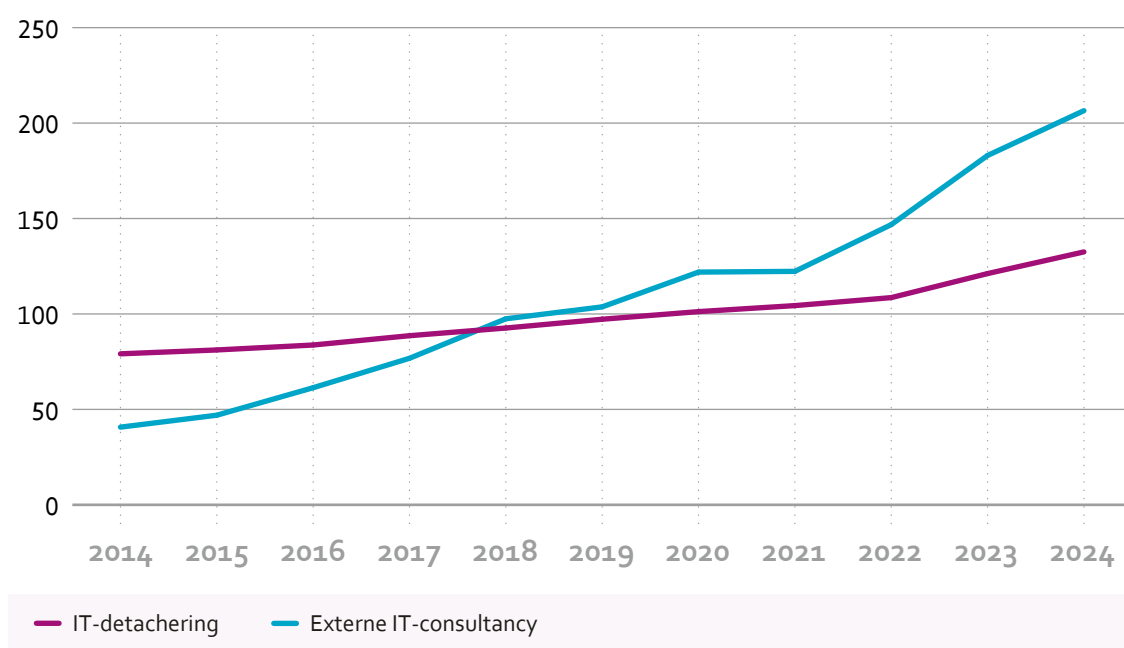
Als Smals een raamovereenkomst met een clause aankoopcentrale heeft, kan de gebruiker de diensten van externe IT-specialisten rechtstreeks bij de leverancier bestellen. In dat geval is Smals geen partij bij het contract en factureert de leverancier zijn prestaties rechtstreeks aan de gebruiker, zonder tussenkomst van Smals.

⁵⁷ Federaal regeerakkoord 2025, pagina 70.

Grafiek 10 toont de evolutie van de omzet van Smals voor de terbeschikkingstelling van externe IT-specialisten en de detachering van IT-personeel.

De figuur houdt enkel rekening met bestellingen van Smals op verzoek van haar leden en niet met rechtstreekse bestellingen van leden bij externe dienstverleners. Ter illustratie: in 2022 plaatsten de gebruikers in het totaal voor 20,9 miljoen euro bestellingen rechtstreeks op basis van de contracten van Smals (buiten de broker om), en voor 47 miljoen euro rechtstreekse bestellingen op basis van het brokercontract.

Grafiek 10 – Evolutie van de omzet van Smals-activiteiten inzake detachering van personeel en externe IT-consultancy (in miljoen euro)



Bron: Rekenhof op basis van de activiteitenverslagen van Smals

Het Rekenhof stelt vast dat Smals de afgelopen jaren meer dan vier keer zoveel externe IT-specialisten ter beschikking heeft gesteld (van 17,8 % van de totale omzet van Smals in 2014 tot 36 % in 2024). Sinds 2018 overtreft de omzet uit de terbeschikkingstelling van externe IT-specialisten die uit de detachering van IT-profielen. Deze stijging zou deels kunnen worden verklaard door het toenemende aantal begunstigden van de door Smals gesloten raamovereenkomsten (leden van categorie B en C).

Deze evolutie illustreert bovendien dat er bij de federale organisaties onvoldoende intern personeel wordt ingezet voor IT en dat er een *mismatch* is tussen de behoeften en de personeelsprofielen. Dat komt onder meer doordat er geen strategie is, met name op het gebied van IT-competentiemanagement, doordat kadering ontbreekt en doordat de inzet van consultancy en detachering ook niet geëvalueerd wordt. Met een dergelijke evaluatie zou men kunnen nagaan op welke terreinen de interne capaciteit kan worden versterkt door aanwerving of detachering en op welke terreinen uitbesteding noodzakelijk is (zie hoofdstuk 3).

5.4.2 Centralisatie van de aankopen

Dat steeds vaker externe IT-consultancy wordt ingezet via door Smals gesloten raamovereenkomsten wijst ook op een groeiende centralisatie van de federale aankopen voor die diensten, wat een goede praktijk is. Die centralisatie kan namelijk efficiëntiewinst opleveren door het aantal aankoopprocedures te verminderen.

Bij gebrek aan een vergelijkende analyse tussen de prijzen die bij individuele overheidsopdrachten en in gemeenschappelijke overeenkomsten worden verkregen, is het echter onmogelijk om de besparingen aan te tonen of te ramen. In de broker-raamovereenkomst bijvoorbeeld (zie [punt 5.4.3](#)) bepalen de gebruikersorganisaties zelf de tarieven voor een opdracht.

5.4.3 Broker-raamovereenkomsten

In de IT-sector is een broker een gespecialiseerde tussenpersoon die de terbeschikkingstelling van externe IT-specialisten centraliseert en beheert. Hij levert niet rechtstreeks IT-diensten, maar beheert de middelen door consultants uit een netwerk van dienstverlenende partners voor te stellen en in te zetten. De bedoeling van dit model is de toegang tot externe expertise te vergemakkelijken: organisaties krijgen één aanspreekpunt, dat vervolgens de juiste profielen op de markt selecteert om in de behoeften te voorzien. Dat aanspreekpunt staat ook in voor de opvolging, en voor het administratieve en financiële beheer van de diensten. De broker ontvangt een commissie voor elk uur dat de externe IT-specialist factureert.

Op die manier kan de administratie snel over de nodige middelen en vaardigheden beschikken, zonder dat ze voor elke opdracht zelf een afzonderlijke overheidsopdracht moet uitschrijven.

Om te voldoen aan haar eigen behoefte aan externe IT-specialisten en aan die van haar leden, sluit Smals sinds 2017 raamovereenkomsten met brokers. De meest recente werd op 15 december 2022 gegund. Bij deze opdracht gaat het om diensten zoals IT-selectie en -prestaties. De opdracht is in twee percelen verdeeld. Ook andere organisaties zoals het RIZIV, de Federale Politie en de RVA schakelen brokers in.

Het eerste perceel betreft het sluiten van een raamovereenkomst voor de levering van technische expertise (IT) door aan Smals en haar leden IT-profielen of teams ter beschikking te stellen. Voor dat soort opdrachten moeten de externe IT-experts ondersteuning bieden als er tijdelijke versterking nodig is. Deze prestaties worden gefactureerd tegen een uurtarief op basis van de profielen en de duur van de opdracht.

De broker stelt een platform ter beschikking om de relaties met leveranciers te beheren (*Vendor Management System* – VMS). Daarop kunnen zelfstandigen en bedrijven zich gratis registreren en reageren op aanvragen om opdrachten te vervullen. Een systeem voor het beheer van onderaannemers is een interactief platform voor vraag en aanbod, waar bedrijven technische expertise kunnen beheren en inkopen. De broker zorgt ook voor de opvolging en rapportering van contracten (door consultants ingediende urenstaten, contracten, facturering, enz.). Dit perceel is gegund aan ProUnity voor opdrachten met een geschatte waarde van 1,8 miljard euro.

In het tweede perceel wordt met verschillende dienstverleners een raamovereenkomst gesloten om technische expertise (ICT) te leveren voor de uitvoering van specifieke projecten. Er moeten offertes met een vaste prijs worden ingediend. De aanvragende organisatie bepaalt de doelstellingen van het

project en de verwachte resultaten, en selecteert het IT-consultancybedrijf dat de beste offerte indient. Voor elk nieuw project is er een inmededingingstelling tussen de dienstverleners. Dit perceel werd gegund voor diensten met een totale geraamde waarde van 250 miljoen euro.

Voor deze raamovereenkomst treedt Smals op als aankoopcentrale in de zin van artikel 2, 6° van de wet overheidsopdrachten van 17 juni 2016. Haar leden en andere overheidsorganisaties kunnen gebruik maken van deze raamovereenkomst.

Zoals blijkt uit Tabel 5 werd op basis van deze raamovereenkomst in 2023 en 2024 voor 471,4 miljoen euro besteld.

Tabel 5 – *Uitgaven in verband met de broker-raamovereenkomst in 2023 en 2024 (in miljoen euro)*

Organisaties	2023	2024	Total
Smals	53,9	43,2	97,1
Rijksinstituut voor ziekte -en invaliditeitsverzekering	5,6	59,7	65,2
Federale Politie	7,7	27,3	34,9
RVA	11,4	21,0	32,4
Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)	0,0	22,9	22,9
FOD Binnenlandse Zaken	4,7	16,2	20,9
RSVZ	4,8	14,6	19,4
Federale Pensioendienst	2,8	16,3	19,1
FOD Buitenlandse Zaken	5,8	11,6	17,4
Sciensano	6,7	8,1	14,8
Nationale Loterij	4,5	8,7	13,1
TEC	4,3	8,7	13,0
Service public de Wallonie (SPW Digital)	0,5	9,9	10,4
Actiris	3,5	6,1	9,6
FOD Volksgezondheid	3,6	4,0	7,6
FAVV	2,9	4,5	7,3
FOD Justitie	1,6	3,0	4,5
Andere	14,8	46,7	61,6
Totaal	139,0	332,3	471,4

Bron: Gegevens geleverd door Smals.

In de volgende paragrafen onderzoekt het Rekenhof het eerste perceel over het broker-systeem.

5.4.4 Specifieke kenmerken van het broker-model van Smals

Het Rekenhof analyseert hieronder het bestek van de huidige raamovereenkomst, de werking van het VMS-platform, het kader, de controle van de processen en de opvolging van de opdrachten en budgetten.

5.4.4.1 Contractueel kader en naleving van de regelgeving

Zoals bij elke overheidsopdracht legt het bestek de essentiële voorwaarden vast voor de prestaties van zowel de broker als de externe IT-specialisten en regelt het de rechten en plichten van de partijen, bijvoorbeeld de regels voor prijssherziening voor de broker en de consultants.

In de drie broker-overeenkomsten legt het bestek de maximale uurtarieven vast voor elk type IT-specialist uit de lijst. Specifieke technologieën of profielbeschrijvingen van IT-specialisten zijn niet opgenomen. Vanaf de tweede overeenkomst worden de profielen ingedeeld in categorieën volgens gestandaardiseerde criteria:

- het aantal jaren ervaring: drie jaar (junior), vijf jaar (ervaren), tien jaar (expert);
- het IT-domein: hardware, software en veiligheid.

Het specifieke IT-expertprofiel is toegevoegd in de derde raamovereenkomst van 2022. Het maximale forfaitaire tarief voor dit profiel bedraagt het dubbele van dat voor informatici-experts. Het bestek beperkt de inzet van dit profiel, waarvoor de goedkeuring van de hoogste verantwoordelijke van de aanvragende organisatie vereist is. Alle functies die in de uitvoeringsfase gevraagd worden, moeten overeenstemmen met een van de profieltypes.

Volgens Smals biedt deze ruime omschrijving van de profielen flexibiliteit bij de keuze van consultantprofielen in de uitvoeringsfase, wat innovatie kan bevorderen.

De externe IT-specialisten moeten een contract ondertekenen met een engagement om de voorwaarden van de raamovereenkomst en van Smals na te leven. Ze moeten ook een verklaring op erewoord ondertekenen over de uitsluitingsgronden.

Vertrouwelijkheidsclausules beschermen de gegevens, ook de persoonsgegevens, waartoe de broker en de consultants toegang krijgen tijdens de uitvoering van de opdracht. Zowel de broker als de consultants moeten hierover een verklaring ondertekenen. Een omkeerbaarheidsclausule moet er bovendien voor zorgen dat de intellectuele eigendom van alles wat tijdens de uitvoering van de raamovereenkomst ontwikkeld is, wordt overgedragen aan Smals en de begunstigden. Volgens het Rekenhof helpen die clausules Smals om minder afhankelijk te zijn van de broker. Overgangsmaatregelen vullen het systeem aan door de overdracht naar een nieuwe opdrachtnemer te regelen.

Zowel de vorige als de huidige raamovereenkomst bepalen dat de door de begunstigden gevraagde IT-profielen op het VMS-platform van de broker worden gepubliceerd. De toegang tot het platform is gratis voor dienstverleners, waardoor alle kandidaat-ondernemingen gegarandeerd dezelfde kansen krijgen. Bovendien moet het platform neutraal zijn. Er mag geen voorkeur worden gegeven aan een kandidaat. Het platform bevat bepaalde controles om een objectieve selectie van de kandidaten te garanderen.

Het platform voert een preselectie van kandidaten uit op basis van vooraf vastgestelde criteria, zoals technische kennis, talenkennis, prijs en ervaring. In de derde raamovereenkomst zijn de criteria opgenomen in het bestek en officieel gewogen. In de praktijk selecteren de organisaties echter niet systematisch de best gerangschikte profielen (zie [punt 5.4.6.4](#)).

Het platform zou moeten voorkomen dat Smals en de aanvragende organisatie cv's en prijzen van consultants vóór de deadline openen, zodat de beginselen van gelijke behandeling en vertrouwelijkheid gerespecteerd worden. Het Rekenhof stelt echter vast dat die blokkering niet in het bestek wordt vereist en niet altijd wordt toegepast. De huidige praktijk kan leiden tot concurrentievervalsing en juridische risico's.

Vanaf de eerste broker-overeenkomst verplichten de bestekken onderaanneming voor de aanwijzing van consultants. Deze opdrachtdocumenten omschrijven dus de gevallen van onderaanneming en de beperkingen tot de tweede graad.

Aanbeveling 18

De vertrouwelijkheid van de cv's en van de prijzen handhaven tot de einddatum, zodat een procedure in overeenstemming met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling gegarandeerd is.

5.4.4.2 Controle van de processen

Het bestek bepaalt dat de broker de organisaties begeleidt bij het formuleren van hun behoeften en het ramen van de budgetten. Het VMS-platform kan een geanonimiseerde database aanleggen met voorgestelde referentietarieven voor elk profiel. Ook de prijshistoriek is toegankelijk, zodat gebruikers de prijzen van een leverancier in verschillende opdrachten kunnen vergelijken.

Een automatisch controlemechanisme spoort inconsistenties in cv's op, met name op het vlak van talenkennis.

Er zijn sancties voor de broker als er problemen rijzen bij de uitvoering van een opdracht door een externe IT-specialist. Als die bijvoorbeeld de duur van zijn opdracht overschrijdt, wordt bij de broker een boete ter waarde van tien dagen prestaties ingehouden op zijn vergoeding.

5.4.4.3 Opvolging van de opdrachten en de budgetten

In maandelijkse operationele vergaderingen volgen Smals en de broker de uitvoering van de opdrachten en de besteding van het budget op. Een uitgebreide opvolging van de gegevens maakt deel uit van de monitoring: identiteit van de begunstigde, voorwerp van de opdracht, bedrag van de bestelling, uitvoeringsperiode en consultant. Er zijn automatische controles van het verbruikte budget, met bijvoorbeeld een waarschuwing wanneer 75 % van het budget is bereikt.

Er geldt een specifieke boeteclausule in geval van overschrijding van het maximum aan bestellingen voor een begunstigde. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie voorziet het bestek in de beëindiging van de raamovereenkomst wanneer de totale raming is bereikt.

De broker staat in voor de facturering van de consultancyopdrachten, op basis van de werkbladen van de consultant en na goedkeuring door de begunstigde in het VMS. Hij stuurt de factuur ter betaling naar de begunstigde.

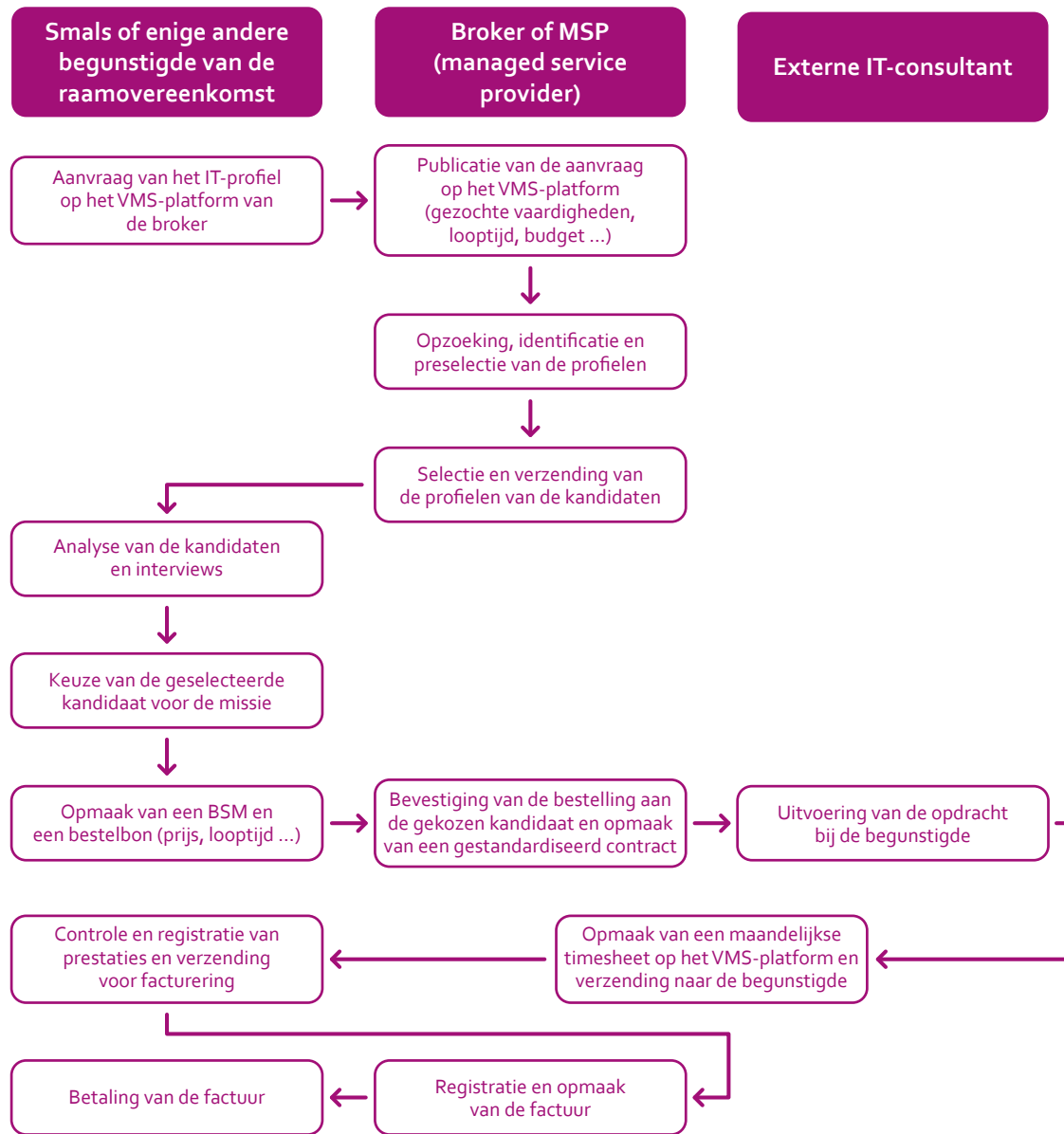
5.4.5 Werking van het huidige broker-systeem

De begunstigde van de raamovereenkomst geeft zijn IT-behoefte door aan Smals, met vermelding van de vereiste profielen, de gezochte vaardigheden en het budget. Smals laadt die aanvraag op in het VMS-platform. Afhankelijk van zijn statuut kan of moet de begunstigde zijn aanvraag rechtstreeks bij de broker indienen zonder tussenkomst van Smals (zie [punt 5.2.1.3](#)). De broker analyseert de aanvraag en raadpleegt zijn netwerk van dienstverleners op zijn VMS-platform om de meest geschikte experts te vinden. Hij selecteert uit de ontvangen voorstellen diegene die aan de aanvraag voldoen, volgens vooraf vastgestelde criteria. Vervolgens stuurt hij ze naar Smals of naar de begunstigde van de raamovereenkomst die de aanvraag heeft ingediend.

Zodra de aanvragende organisatie een kandidaat heeft geselecteerd, stelt zij een bestelbon op die naar de broker wordt gestuurd. Die laatste formaliseert de verbintenis via een gestandaardiseerd contract waarin de voorwaarden van de opdracht worden vastgelegd, met name de duur en de tarieven. Vervolgens verzorgt hij de administratieve en contractuele afhandeling en staat hij in voor de facturering en de opvolging van de prestaties (zie [Figuur 3](#)). De broker is ook verantwoordelijk voor de opvolging en rapportering van de prestaties.

De oplevering van de prestaties van de consultants gebeurt op basis van werkfiches. Op die fiches worden de gewerkte dagen en uren vermeld, maar op verzoek ook de taken die de medewerker van de leverancier voor rekening van de opdrachtgever heeft uitgevoerd.

Figuur 3 – *Proces voor het aanstellen van consultants op basis van de raamovereenkomst*



Bron: Rekenhof, op basis van het bestek p. 82 en 83

5.4.6 Voor- en nadelen van het broker-systeem

5.4.6.1 Voordelen van het broker-systeem

Een van de belangrijkste voordelen van het broker-systeem is de vereenvoudiging van de procedures. Dankzij één contract en één centraal aanspreekpunt hoeven organisaties niet telkens voor elke IT-consultancybehoefte zelf overheidsopdrachten uit te schrijven. Dit model bespaart tijd, vermindert de administratieve lasten en zorgt voor een snellere toegang tot experts. Bovendien kan de broker dankzij zijn netwerk van dienstverleners een ruime keuze aan profielen voorstellen en flexibiliteit garanderen, wat vooral nuttig is voor projecten die gespecialiseerde of dringende expertise vereisen.

Een ander voordeel van het broker-systeem is dat op die manier ook onafhankelijke consultants of kleine en middelgrote ondernemingen de kans krijgen om deel te nemen. Door de administratieve complexiteit en de eisen inzake financiële draagkracht die vaak aan inschrijvers worden gesteld, hebben zij moeilijk toegang tot plaatsingsprocedures. Dankzij de broker kunnen deze professionals in het netwerk worden opgenomen en ingezet naargelang van de behoeften. Dat vergroot de diversiteit aan expertise en bevordert de concurrentie.

5.4.6.2 Kosten en beperking van de concurrentie

Het inschakelen van een broker brengt ook kosten en nadelen met zich. Hij krijgt een vaste commissie per uur dat de consultant presteert. Aangezien die commissie een van de gunningscriteria is (weging van 45 %), zou die beperkt moeten blijven dankzij de concurrentie. Maar doordat er echter slechts één offerte was, was het niet mogelijk te vergelijken met de prijzen van andere brokers. Wel hebben de onderhandelingen met de opdrachtnemer over het vergoedingspercentage een verlaging van ongeveer 3 % opgeleverd.

Smals heeft de drie contracten met de broker gegund via een mededingingsprocedure met onderhandelingen. Telkens werden vijf ondernemers geselecteerd omdat zij aan de selectiecriteria voldeden. Voor de eerste twee contracten hebben echter slechts twee ondernemers een offerte ingediend en voor het derde heeft alleen de vroegere opdrachtnemer, ProUnity, een offerte ingediend.

Het Rekenhof stelt ook vast dat slechts één broker een offerte heeft ingediend en is aangesteld, ook al voorzag het bestek in de gunning van het contract aan twee brokers: een hoofdbroker en een plaatsvervanger. Dat houdt een risico in voor de continuïteit van de overeenkomst als de broker moeilijkheden ondervindt om de gevraagde profielen te leveren.

Aanbeveling 19

Analyseren waarom slechts één offerte werd ingediend voor de raamovereenkomst van broker; de markt verkennen en de volgende raamovereenkomst aanpassen aan de marktcapaciteit om de mededinging te kunnen laten spelen.

5.4.6.3 Risico in verband met de vaststelling van het budget

De aanvragers bepalen het tarief voor een opdracht op basis van het gezochte profiel. De tarieven kunnen worden berekend op basis van ramingen die hoger liggen dan de gemiddelde markttarieven. In dat geval zouden consultants hun tarieven kunnen afstemmen op die hoge budgetten, wat het concurrentie-effect op de prijsdaling zou beperken.

Volgens ProUnity hadden de begunstigde organisaties voor ongeveer 5 % van de aanvragen voor IT-profielen zelfs hogere budgetten vastgelegd dan de maximumprijzen die waren bepaald in het bestek.

Aanbeveling 20

Vóór het budget voor een bestelde opdracht vastgelegd wordt bij een broker, de gemiddelde markttarieven voor de gevraagde profielen analyseren, en daarbij gebruikmaken van de ervaring van Smals en van de prijsendatabase van de broker.

5.4.6.4 Risico's in verband met de aanstelling van consultants

Bij het vaststellen van de behoefte bepalen Smals of de begunstigde de vereiste kwaliteiten van het profiel (technische vaardigheden en talenkennis), om een voorselectie van cv's van consultants te kunnen maken. De wegingsfactoren voor de preselectiecriteria zijn, naast de prijs (30 %): 35 % voor technische kennis, 25 % voor het laatste gebruik van de gewenste technologieën, en 10 % voor talenkennis.

Het VMS stelt automatisch een voorstel van motivering op voor de consultants die in de preselectiefase zijn geweerd. De begunstigde kan dat voorstel voor verzending aanpassen of goedkeuren.

Op basis van zijn analyse van de dossiers stelt het Rekenhof vast dat de aanvragende organisaties niet verplicht zijn om de best gerangschikte kandidaten te selecteren en dat de keuze om af te wijken van de rangschikking niet altijd voldoende gemotiveerd is.

Voor een aanvraag voor een ervaren *Angular*⁵⁸-ontwikkelaar in 2023 bijvoorbeeld was de door de aanvragende organisatie geselecteerde kandidaat in de preselectie slechts op de dertiende plaats geëindigd en voldeed hij niet volledig aan de vereisten voor het gezochte profiel. Bovendien waren verschillende van de beter gerangschikte kandidaten beschikbaar en boden zij scherpere prijzen voor de opdracht. In het betreffende dossier zit geen enkel document dat de uiteindelijke beslissing motiveert.

Volgens het Rekenhof vormen deze praktijken een schending van de beginselen van gelijkheid, transparantie en motivering van akten. Elke kandidaat moet kennis hebben van en inzicht hebben in de redenen die tot zijn afwijzing hebben geleid. Die moeten in hun geheel worden opgenomen in de selectiedossiers van de geselecteerde IT-consultants.

Aanbeveling 21

In overleg met de broker en de begunstigten de beslissingen omkaderen om IT-consultants na de preselectiefase aan te wijzen en te weren, zodat de beginselen van gelijke behandeling, transparantie en motivering van de akten nageleefd worden.

⁵⁸ *Angular* is een IT-ontwikkelingsframework voor het maken van interactieve applicaties die in een internetbrowser worden uitgevoerd. Het is ontworpen door Google en gebaseerd op een taal genaamd *TypeScript*, een verbeterde versie van *JavaScript*.

5.5 Conclusies

De federale organisaties kunnen op drie manieren in hun behoefte aan IT-personeel voorzien:

- **rechtstreekse aanwerving:** de contractuele of statutaire personeelsleden worden aangeworven afhankelijk van de behoeften en statuten van de organisaties;
- **detachering via de vzw's:** Smals (voornamelijk voor socialezekerheidsinstellingen) en Egov Select rekruteren en betalen IT-personeel volgens voorwaarden die zijn afgestemd op die van de privésector. Het aangeworven personeel wordt op basis van een *in-house* relatie gedetacheerd naar de aangesloten organisaties om te voorzien in structurele behoeften.
- **klassieke overheidsopdrachten voor consultancydiensten:** voor specifieke of dringende behoeften is IT-consultancy een oplossing wanneer expertise niet intern of via detachering beschikbaar is.

5.5.1 Detachering van IT-personeel

De detachering van IT-personeel – zonder toepassing van de wet van 17 juni 2016 betreffende overheidsopdrachten – is gebaseerd op het beginsel van de *in-house* controle. Die wordt door de Europese rechtspraak erkend en is in artikel 30 van deze wet vastgelegd.

Het gedetacheerde personeel heeft een arbeidsovereenkomst met de vzw Smals of Egov Select, maar staat onder het functionele gezag van de begunstigde organisatie. Die moet de opdrachten vaststellen, de uitvoering ervan opvolgen en de evaluatie uitvoeren. De gebruiker betaalt de lonen terug aan de vzw's. Met een externe consultant daarentegen is de relatie indirect, aangezien hij juridisch verbonden blijft aan zijn werkgever en de opdracht uitvoert volgens het bestek. Hij wordt op dagbasis of forfaitair betaald, overeenkomstig de contractuele documenten.

De gemiddelde kosten voor een gedetacheerde IT-medewerker zijn doorgaans lager dan die voor een externe IT-specialist, maar een precieze vergelijking maken is moeilijk. Het kostenverschil is onder meer te verklaren doordat bij detachering geen btw wordt aangerekend en door het meer gespecialiseerde karakter van de expertise bij consultancy.

In de praktijk wordt extern advies soms voorgesteld wanneer de behoefte van de aangesloten organisatie dringend is en het passende te detacheren profiel niet snel kan worden aangeworven.

Volgens het Rekenhof is de detachering van IT-personeel een doeltreffende en vaak goedkopere oplossing dan externe consultancy om te voorzien in structurele behoeften wanneer rekrutering van de gezochte profielen via statutaire of contractuele aanwerving niet mogelijk is. Detachering zorgt voor stabiliteit in de teams en voor een valorisatie van de knowhow binnen de federale organisaties.

Tussen 2019 en 2024 is het aantal gedetacheerden van Egov en Smals gestegen van 1.395 naar 2.072, d.i. een stijging van 48,5 %. Ze maken een aanzienlijk deel uit van het IT-personeelsbestand van de federale organisaties. Die toenemende inzet van gedetacheerden is onder meer te verklaren doordat een duidelijke omschrijving ontbreekt van de profielen of vaardigheden die intern moeten worden aangeworven, dan wel kunnen worden gedetacheerd. De wet beperkt de detachering weliswaar tot gespecialiseerd personeel, maar dat begrip is niet gedefinieerd.

Deze situatie is ook te verklaren door de moeilijkheden die overheidsorganisaties ondervinden bij de rekrutering van IT-profielen. Het Rekenhof herhaalt zijn aanbeveling om te onderzoeken of het administratief en geldelijk statuut van het federaal overheidspersoneel moet worden aangepast om tegemoet te komen aan de specifieke uitdagingen van het HR-management van IT-personeel.

Volgens het Rekenhof moet detachering een uitzonderlijke en afwijkende maatregel blijven, die beperkt blijft tot IT-profielen waarvoor op de arbeidsmarkt een tekort bestaat of waarvoor de klassieke aanwervingsprocedures niets hebben opgeleverd. Detachering moet worden beschouwd als een alternatief voor externe consultancy. Dat laatste moet worden voorbehouden aan gespecialiseerde profielen of specifieke projecten. Er zijn duidelijke richtlijnen nodig om het gebruik van detachering te regelen en een onderscheid te maken tussen profielen die kunnen worden gedetacheerd en profielen die moeten worden aangeworven.

5.5.2 Externe IT-consultancy

Om externe IT-consultants aan te werven kunnen de aangesloten organisaties gebruikmaken van de door Smals geplaatste overheidsopdrachten door bestellingen bij Smals te doen. In dat geval worden de diensten aan Smals gefactureerd, die ze vervolgens aan de organisatie doorfactureert. Bij een raamovereenkomst met een clause aankoopcentrale kunnen de begunstigde organisaties (al dan niet aangesloten bij Smals) de bestelling rechtstreeks bij de leverancier plaatsen.

Tussen 2014 en 2024 is het aandeel externe IT-consultancy in de omzet van Smals gestegen van 17,8 % tot 36 %, terwijl het aandeel detachering daalt (maar qua volume stabiel blijft). Die evolutie is deels te verklaren door het toegenomen aantal begunstigden van raamovereenkomsten.

Volgens het Rekenhof blijkt uit die evolutie erop dat er een mismatch of een tekort is bij het intern IT-personeel (met inbegrip van detachering). Dat heeft te maken met het ontbreken van een duidelijke strategie – onder meer op het vlak van IT-competentiemanagement. Bovendien wordt de consultancy-inzet niet omkaderd of geëvalueerd.

Daarnaast wijst het toenemende gebruik van raamovereenkomsten van Smals op een toenemende centralisatie van de aankopen, wat een goede praktijk is aangezien het in principe efficiëntiewinst oplevert. Bij gebrek aan een vergelijking tussen de prijzen van individuele overheidsopdrachten en die van gemeenschappelijke overeenkomsten kunnen de gerealiseerde besparingen echter niet worden aangetoond of gekwantificeerd.

Sinds 2017 biedt Smals via raamovereenkomsten de diensten aan van een broker. Die selecteert IT-profielen en staat ook in voor het beheer van de contracten, voor de facturering en voor de opvolging van de opdrachten. De prestaties worden per uur gefactureerd, afhankelijk van het profiel van de externe IT-specialist en de duur van de opdracht.

Het platform van de broker moet in principe voorkomen dat de cv's van de consultants vóór de uiterste datum voor het indienen van offertes worden geopend, om de vertrouwelijkheid en gelijke behandeling te waarborgen. Het Rekenhof merkt op dat deze vereiste niet systematisch wordt toegepast, wat kan leiden tot concurrentievervalsing en juridische risico's in geval van betwisting.

Het broker-systeem biedt een snelle toegang tot gespecialiseerde profielen, vereenvoudigt de procedures en is een opening naar zelfstandigen en kmo's. Bovendien bevordert het de diversiteit van de expertise en de flexibiliteit bij het beheer van IT-projecten.

Het inschakelen van een broker brengt ook bepaalde kosten en beperkingen met zich mee. De vergoeding van de broker is een van de gunningscriteria (weging 45 %), maar aangezien er slechts één offerte was, kon niet vergeleken worden met de prijzen van andere brokers. Onderhandelingen hebben evenwel nagenoeg 3 % korting op het voorgestelde tarief opgeleverd.

Hoewel het bestek voorzag in de gunning van het contract aan twee brokers, een hoofd-broker en een plaatsvervanger, werd voor het laatste contract slechts één offerte ontvangen. Die situatie vormt een risico voor de continuïteit van de dienstverlening als de broker niet in staat is om de vereiste profielen te leveren, en beperkt ook de diversiteit van het aanbod. Het Rekenhof beveelt Smals aan om te onderzoeken waarom er slechts één offerte is ingediend en de markt alvast te verkennen met het oog op de volgende raamovereenkomst.

De aanvragers stellen de tarieven voor de opdrachten die ze aan de broker toevertrouwen vast op basis van het gezochte profiel. De tarieven zijn soms gebaseerd op ramingen die hoger zijn dan de gemiddelde markttarieven en verminderen dus het concurrentie-effect op de prijzen. Het Rekenhof beveelt de organisaties aan om de gemiddelde markttarieven voor de gezochte profielen te analyseren, op basis van de ervaring van Smals en de tariefgegevens die via de broker beschikbaar zijn.

Daarnaast stelt het Rekenhof vast dat de aanvragers niet verplicht zijn om de best gerangschikte kandidaten te selecteren. In sommige gevallen worden zonder voldoende motivering afwijkingen van de rangschikking toegestaan. Die praktijken, die niet onder de verantwoordelijkheid van de broker vallen, zijn in strijd met de beginselen van gelijke behandeling, transparantie en motivering van de beslissingen. Elke kandidaat moet de redenen voor zijn afwijzing kunnen begrijpen en ze moeten in de selectiedossiers worden gedocumenteerd.

5.6 Antwoorden vzw's Smals en Egov

Smals stemt in met de aanbevelingen van het Rekenhof, meer bepaald voor de volgende punten:

- een strategie bepalen om de inzet van consultancy te regelen (aanbeveling 5);
- met zo'n kader kan de noodzaak van die consultancy-inzet worden aangetoond (aanbeveling 7);
- een strategie bepalen om de interne capaciteit te versterken door aanwerving en opleiding (aanbeveling 7);
- het statuut analyseren van ambtenaren die IT-functies uitoefenen (aanbeveling 17).

Smals benadrukt dat de inzet van consultants en detacheringen in ICT voornamelijk te verklaren is door de structurele beperkingen van het administratief kader. De aanwervingsprocedures en het statuut van het federaal overheidspersoneel maken het niet mogelijk om voldoende ervaren IT-profielen aan te trekken en te houden. Het feit dat er geen doeltreffend systeem is om de kosten te spreiden over de overheidsdiensten remt bovendien de uitwerking af van een gemeenschappelijke strategie gebaseerd op gedeeld gebruik van middelen.

Smals maakt het mogelijk de krachten van de overheidsorganen te bundelen door het gemakkelijker te maken om IT-personeel aan te werven, gedeelde diensten te ontwikkelen en schaalvoorwaarden te realiseren.

Smals wijst erop dat die IT-resources niet moeten worden gelijkgesteld met externe dienstverleners of klassieke consultancy, maar beschouwd moeten worden als componenten van de overheid. Volgens Smals moet de detachering van personeel worden gezien als een vorm van alternatieve aanwerving. De gedetacheerde medewerkers werken immers voor de entiteit die lid is van Smals en zijn geen instrument waarmee Smals operationele ondersteuning verleent. Bij detacheringen weet Smals zelfs niet welke taken de medewerkers effectief uitvoeren.

Volgens Smals hanteert het Rekenhof een te ruime definitie van consultancy, waardoor de uitgaven veralgemeend worden zonder duidelijk onderscheid tussen behoeften, projecten, budgetten en doelstellingen van de prestaties. Volgens Smals heeft het geen zin al die prestaties centraal te inventariseren, want elke opdracht heeft kenmerken die een verschillend beheer en een verschillende inventaris vragen. Smals werkt liever met de definitie die de adviescommissie van de Vlaamse Gemeenschap voorstelde. Wel kan de vzw kan zich vinden in de aanbeveling van het Rekenhof (en van de Inspectie van Financiën) die een aanpak op basis van CPV-codes bepleit om de diensten objectief van elkaar te kunnen onderscheiden.

Egov stemt in met de aanbevelingen van het Rekenhof, en meer in het bijzonder de aanbevelingen over centralisatie, registratie en rapportering. De vzw benadrukt wel dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen consultancy en structurele detacheringen.

Het Rekenhof verduidelijkt dat zijn analyse wel degelijk een expliciet onderscheid hanteert tussen gedetacheerd personeel en externe consultancy. De notie 'operationele ondersteuning' omvat de operationele opdrachten die gedetacheerde medewerkers uitvoeren voor leden van Smals. Daarnaast stelt het Rekenhof dat een centrale, exhaustieve inventaris van consultancyprestaties, ingedeeld volgens aparte categorieën, noodzakelijk is om een strategie te kunnen bepalen.

Hoofdstuk 6

Naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof in hoeverre de 101 geselecteerde en geanalyseerde consultancycontracten de overheidsopdrachtenregelgeving naleven, van de voorbereiding tot de uitvoering. Deze selectie is goed voor zo'n 2,2 miljard euro inclusief btw aan uitgaven⁵⁹.

De vaststellingen die meer in detail aan de betrokken instanties zijn voorgelegd, zijn samengevat.

De opdrachten zijn uiteenlopend van aard. Daarom gelden de percentages van niet-naleving uitsluitend voor de regels die rechtstreeks op de opdrachten van toepassing zijn. Bij de berekening van het percentage voor de verplichting om de maximale capaciteit van raamovereenkomsten mee te delen, is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met opdrachten die dateren van vóór de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, noch met opdrachten uitgevoerd via een aankoopcentrale of zogenaamde *in-house*contracten. Die regel is op die contracten namelijk niet van toepassing.

6.1 Beheer en archivering van documenten

Artikel 164, § 4, van de wet van 17 juni 2016 schrijft voor dat voor elke opdracht met een waarde van 30.000 euro en meer exclusief btw voldoende documentatie moet worden bijgehouden om de besluiten in alle stadia van de plaatsingsprocedures te kunnen motiveren. Die documentatie wordt ten minste tien jaar bewaard vanaf de datum van sluiting van de opdracht en in ieder geval tot het einde van de waarborgtermijn.

De verplichting garandeert de goede uitvoering van de opdracht tegen de vastgestelde voorwaarden, en heeft bovendien tot doel de beslissingen die bij de plaatsingsprocedures worden genomen, traceerbaar en transparant te maken in het kader van corruptie- en fraudebestrijding.

Het Rekenhof stelt vast dat 63,37 % van de geanalyseerde dossiers onvolledig is, wat overeenkomt met een totale uitgave van 1,5 miljard euro inclusief btw, waarvan 1,3 miljard euro inclusief btw voor IT-prestaties.

⁵⁹ De periode die in aanmerking wordt genomen om dit bedrag te bepalen verschilt van de periode die voor de inventarisatie wordt gebruikt. Ze omvat de hele uitvoeringsperiode van elke opdracht tot eind 2022, en ook de bedragen die door alle begunstigde zijn verbruikt in geval van een aankoopcentrale. Voor de gemeenschappelijke opdracht 185 van BOSA en de opdracht inzake IT-consultancy die Smals in 2022 heeft geplaatst, begint de in aanmerking genomen periode op de datum van sluiting ervan tot eind 2024.

Voorbeelden

Een FOD kon voor acht geauditeerde opdrachten geen volledig dossier voorleggen. De ontbrekende stukken zijn voornamelijk bewijzen van de controle van de uitsluitingsgronden, aankondigingen van opdrachten, e-mails waarin de ondernemers op de hoogte worden gebracht van de beslissing, gemotiveerde gunningsbeslissingen ondertekend door de bevoegde ordonnateur.

Voor terugkerende uitgaven voor IT-consultancy voor software voor 2 miljoen euro inclusief btw in het kader van een aankoopcentrale, kon een andere organisatie geen documenten voorleggen over de verificatie van de uitsluitingsgronden en van bepaalde selectiecriteria.

Aanbeveling 22

De essentiële stukken van de opdracht dossiers bijhouden om te zorgen voor traceerbare en transparante plaatsingsprocedures en een goede uitvoering van de opdrachten volgens de vastgestelde voorwaarden.

6.2 Voorbereiding**6.2.1 Behoeftebepaling**

Een overheidsopdracht moet in een behoefte voorzien. De aanbesteder moet die behoefte en de middelen om erin te voorzien dus nauwgezet analyseren. In de voorbereidingsfase moeten de voornaamste interne belanghebbenden (in het bijzonder de gebruikers) geraadpleegd worden om de behoefte en de technische specificaties voor het bestek vast te leggen. Een voorafgaande marktconsultatie kan ook kennis opleveren over bestaande oplossingen, zodat men het bestek kan aanpassen aan de ontwikkelingen in de betrokken sector.

In de helft van de dossiers (1,3 miljard euro inclusief btw) is deze voorbereidende fase niet formeel of voldoende gedocumenteerd. In 20,79 % van de dossiers (1 miljard euro inclusief btw) wordt de behoefte niet correct gerechtvaardigd in het document voor de opstart van de procedure. Zoals toegelicht in [punt 3.4.2](#) ontbreken in 78,22 % van de gevallen (1,8 miljard euro inclusief btw) de redenen waarom de prestaties moeten worden uitbesteed, of zijn die onvoldoende uitgewerkt. Dit is met name het geval in dossiers met betrekking tot aankoopcentrales.

In sommige gevallen hadden deze tekortkomingen gevolgen voor de procedure en voor de aanbesteder, namelijk ontevredenheid over de prestaties, een langere looptijd om de opdrachten uit te voeren, budgetoverschrijdingen, enz.

Voorbeelden

Voor een IT-dienstverleningsopdracht stelden de interne experts van de organisatie de technische documenten op. Uit de analyse van de offertes bleek dat de minimale ervaringseisen ontoereikend waren. Het bestek werd aangepast en de geselecteerde kandidaten werden verzocht een nieuwe offerte in te dienen. Het Rekenhof herinnert er evenwel aan dat het bestek niet op essentiële punten kan worden gewijzigd, zelfs niet in een onderhandelingsprocedure. Voor die opdracht had een nieuwe plaatsingsprocedure moeten worden gestart.

Bij een opdracht voor informatieveiligheidsdiensten die via een aankoopcentrale werd geplaatst, zegden slechts twee FOD's toe om een bestelling te plaatsen. Dat leidde tot een splitsing van de prijzenstructuur tussen de betrokken FOD's en de andere eventuele begunstigden. Aangezien er van die laatsten geen bestellingen kwamen, liet de opdrachtnemer de kosten voor het hele project dragen door de twee FOD's die effectief hebben besteld.

Aanbeveling 23.1

Alle werkelijke behoeften identificeren met de interne en externe belanghebbenden en het bewijs van die voorbereiding bewaren in de administratieve dossiers.

6.2.2 Raming van de opdracht

De totale waarde van de opdracht moet worden geraamd⁶⁰ bij de opstart van de procedure en rekening houden met de duur en de totale waarde van de opdracht⁶¹. De raming moet realistisch zijn want ze bepaalt de regels die gedurende de hele procedure toepasselijk zijn. Op basis van de raming kunnen ook budgetten uitgetrokken en beheerd worden.

In 44,55 % van de gevallen (1,4 miljard euro inclusief btw) staat in de ingediende documenten geen realistische raming van de opdracht. De raming is niet gebaseerd op de behoeften van de potentiële begunstigden noch op een duidelijke berekeningsmethode. Daardoor wordt voor een foute plaatsingsprocedure gekozen en worden bepaalde goedkeuringsorganen, zoals de ministerraad, niet betrokken.

⁶⁰ Artikel 16 van de wet van 17 juni 2016.

⁶¹ Artikel 7, § 1^{er}, van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Zo moet de raming onder andere rekening houden met alle ver-
eiste of toegestane opties, alle percelen, alle vaste en voorwaardelijke gedeelten en de verlengingen.

Voorbeelden

De opdrachtdocumenten van drie organisaties, die als aankoopcentrale optreden, bevatten geen raming of slechts een gedeeltelijke raming die uitsluitend is gebaseerd op de behoeften van de aankoopcentrale of van enkele deelnemende organisaties. In het bestek is evenwel ook sprake van andere gebruikers. Volgens het Rekenhof moet de raming van de opdracht gebaseerd zijn op de effectieve behoeften van alle begunstigde organisaties.

Het Rekenhof stelt in talrijke gevallen een onderschatting vast:

- Een raamovereenkomst voor diensten in verband met administratieve vereenvoudiging, geraamd op 400.000 euro, zal in werkelijkheid 10 miljoen euro bedragen. De minister van Begroting en de ministerraad hadden die overeenkomst dus moeten goedkeuren.
- Een opdracht voor organisatie-consultancy, die op 1,8 miljoen euro was geraamd, bedraagt na uitvoering meer dan 47 miljoen euro.
- Een opdracht voor de levering en het beheer van een SAP-applicatie, geraamd op 10 miljoen euro, werd uiteindelijk gegund voor meer dan 22 miljoen euro, terwijl vóór de onderhandelingen offertes waren ontvangen tussen 30 en 49 miljoen euro.
- Een opdracht voor bedrijfslicenties voor het gebruik van dataminingproducten, geraamd op 72 miljoen euro, werd gegund voor 110 miljoen euro.
- Een contract voor technische, wetenschappelijke en kwaliteitsondersteunende diensten werd geraamd op 200.000 euro exclusief btw, waardoor de vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking gebruikt kon worden. In het totaal is voor deze opdracht echter bijna 2 miljoen euro inclusief btw uitgegeven, waardoor getwijfeld kan worden aan de wettigheid van de gekozen plaatsingsprocedure.

De vermoedelijke hoeveelheden in de inventaris moeten ook overeenkomen met de geraamde werkelijke behoeften van de koper, zodat de opdracht niet wordt onttrokken aan bepaalde verplichte procedureregels.

Voorbeeld

Voor een opdracht voor tactische en operationele consultancy bedraagt de raming op basis van de behoeften van de deelnemers maximaal 150,3 miljoen euro. De raamovereenkomst is onderverdeeld in elf expertisegebieden. Elk gebied komt overeen met twee percelen: de percelen A hebben betrekking op de uitvoering van opdrachten (specifieke opdrachten tegen globale prijs), de percelen B op expertiseopdrachten (specifieke opdrachten tegen prijslijst). Enerzijds werd de maximale waarde van de raamovereenkomst berekend: de maximumwaarden voor de domeinen die vermeld waren in de aankondiging van de opdracht werden opgeteld, volgens een verdeelsleutel over de percelen A en B. Het Rekenhof stelt vast dat die verdeling niet in de opdrachtdocumenten is opgenomen, wat betekent dat de waarde van elk perceel voor de inschrijvers onbekend blijft. Wanneer een raamovereenkomst in percelen is verdeeld, moet de aanbestedende overheid in de opdrachtdocumenten een maximale hoeveelheid of waarde per perceel vermelden⁶².

⁶² Omzendbrief van de FOD BOSA van 28 juni 2022 betreffende de praktische modaliteiten van de plaatsing en de uitvoering van de raamovereenkomst in de context van de federale aankopen.

Anderzijds stelt het Rekenhof vast dat de ramingen van sommige begunstigden weinig gerechtvaardigd zijn. Na tien maanden uitvoering van de eerste twaalf toegekende percelen (voor een totale waarde van 85.906.753,67 euro inclusief btw) worden deze onderbenut, omdat maar twee specifieke opdrachten zijn geplaatst voor een totale waarde van 57.717 euro inclusief btw. Volgens de aanbestedende overheid is de onderbenutting enerzijds te verklaren door de periode van begrotingsbehoedzaamheid tijdens de eerste maanden die volgen op de sluiting van de percelen, en anderzijds door de aanbevelingsnota van de Inspectie van Financiën die de inzet van externe consultancy zou bemoeilijken.

Om te voorkomen dat de hoeveelheden die in de opdrachtdocumenten vastgelegd zijn onderbenut worden of juist buitensporig overschreden worden, is het essentieel dat het toepassingsgebied van de raamovereenkomsten afgebakend is. De aanwijzing van de aanbesteders die partij zijn bij de aankoopcentrale moet ondubbelzinnig zijn, en de omvang van de raamovereenkomst in hoeveelheid of bedrag moet correct worden geraamd en bekendgemaakt. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is van oordeel dat het niet bekendmaken van die informatie in strijd is met de beginselen van gelijke behandeling en transparantie⁶³. Zodra de gecumuleerde waarde of gecumuleerde hoeveelheid van de specifieke opdrachten⁶⁴ de maximale hoeveelheid of maximale waarde bereikt die in de raamovereenkomst vermeld staat, heeft die raamovereenkomst geen effect meer en mogen er geen opdrachten meer worden gegund op basis van de raamovereenkomst⁶⁵.

De aankondigingen en opdrachtdocumenten van 37,5 % van de betrokken raamovereenkomsten vermelden geen geraamde waarde of hoeveelheid, noch een maximale waarde of hoeveelheid (96,5 miljoen euro inclusief btw). In de uitvoeringsfase van de opdracht wordt het gebruik van de raamovereenkomsten ten opzichte van de oorspronkelijke raming in 18 % van de betrokken dossiers (totale uitgaven van 449 miljoen euro inclusief btw) niet grondig opgevolgd.

Aanbeveling 23.2

De opdracht vóór het opstarten op systematische en realistische wijze ramen en de gehanteerde methode opnemen in het document voor de opstart van de procedure of als bijlage. Voor raamovereenkomsten, een geraamde waarde of hoeveelheid en een maximale waarde of hoeveelheid vermelden in de opdracht aankondiging of in het bestek, en het verbruik opvolgen.

6.2.3 Duur van de opdracht

Om mededinging te verzekeren en om te vermijden dat een aanbesteder zich al te lang aan een opdrachtnemer bindt, mag de volledige looptijd vanaf het sluiten van de opdracht, inclusief verlengingen, niet langer zijn dan vier jaar⁶⁶. In de speciale sectoren is de looptijd in de regel beperkt tot acht jaar. Een langere looptijd blijft wel mogelijk door middel van een voldoende motivering in samenhang met het voorwerp van de opdracht.

⁶³ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 december 2018 in de zaak C-216/17 *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* en arrest van 17 juni 2021 in de zaak C-23/20 *Simonsen & Weel*, www.curia.europa.eu.

⁶⁴ In de zin van de omzendbrief van 28 juni 2022 betreffende de praktische modaliteiten van de plaatsing en de uitvoering van de raamovereenkomst in de context van federale aankopen, is een "specifieke opdracht" een opdracht die op basis van een raamovereenkomst wordt geplaatst.

⁶⁵ Omzendbrief van 28 juni 2022 betreffende de praktische modaliteiten van de plaatsing en de uitvoering van de raamovereenkomst in de context van de federale aankopen, *Belgisch Staatsblad* van 3 oktober 2022, 71.294.

⁶⁶ Artikel 43, §2, 2° lid, en artikel 57, 2° lid, (klassieke sectoren) en artikel 125, §1, 2e lid, en artikel 135, 2e lid (speciale sectoren) van de wet van 17 juni 2016.

Voor 20,79 % van de geanalyseerde opdrachten (bestede totaalbedrag 556,9 miljoen euro inclusief btw) is de looptijd ongerechtvaardigd of onzeker.

Voorbeelden

Een in 1998 geplaatste opdracht voor de ontwikkeling van applicaties voor loonbeheer, human resources, werktijden en afwezigheden, financiën en logistiek, met een geschatte waarde van 30 miljoen Belgische frank, eindigde in 2023. In de opdrachtdocumenten werd geen maximale uitvoeringstermijn of einddatum vermeld.

Een opdracht met een geschatte waarde van 55.000 euro werd in 2016 gegund voor een consultancyopdracht van een softwarearchitect voor een periode van drie maanden, verlengbaar onder dezelfde voorwaarden. Ze was in 2022 nog steeds in uitvoering. Het bestede bedrag bedraagt 1,1 miljoen euro inclusief btw.

In de bestekken van verschillende raamovereenkomsten geplaatst door aankoopcentrales stelt het Rekenhof vast dat de uitvoering van specifieke opdrachten na de contractuele looptijd van de raamovereenkomst niet duidelijk in de tijd is beperkt.

Voorbeelden

Voor een raamovereenkomst geplaatst door een aankoopcentrale voor IT-consultancydiensten vermelden de opdrachtdocumenten enkel dat de opdrachten correct en binnen de gestelde termijn moeten worden uitgevoerd. In de uitvoeringsfase blijkt echter uit vrijgaven van borgtocht dat twee tot drie jaar na afloop van de opdracht van de aankoopcentrale, nog steeds prestaties werden geleverd.

Een opdracht voor ondersteuning bij de invoering en implementatie van geavanceerde case-managementtechnologie had op 31 juli 2022 moeten zijn beëindigd. In 2024 is een bestelling van meer dan 1 miljoen euro nog steeds in uitvoering zonder duidelijk vastgestelde uitvoeringstermijn.

Aanbeveling 23.3

De looptijd van de opdrachten van meer dan vier jaar rechtvaardigen en de uitvoeringsperiode van de specifieke opdrachten bij een raamovereenkomst regelen als de uitvoering ervan langer duurt dan de raamovereenkomst.

6.2.4 Forfaitair beginsel en prijsbepaling

De overheidsopdrachten worden geplaatst op forfaitaire basis. Bij de uitvoering mogen geen wezenlijke wijzigingen worden aangebracht, tenzij bij uitzonderingen bepaald in de regelgeving⁶⁷. Dat houdt in dat de prijzen of de elementen waaruit ze zijn samengesteld, bij aanvang moeten worden vastgesteld. In 8,14 % van de betrokken opdrachten wordt het forfaitaire beginsel niet nageleefd (77,9 miljoen euro inclusief btw).

Voorbeelden

Bij de inmededingingstelling van twee opdrachten voor COVID-19-campagnes (2020-2021) werd alleen de eerste fase van die opdrachten beoordeeld. De prijsstructuur omvat een totale prijs voor alle prestaties, van het opstellen van de strategie tot de publicatie via verschillende media. Voor de prijsbepaling van de volgende fasen zijn er evenwel geen regels bepaald, wat nochtans een richtsnoer zou hebben geboden voor de essentiële prestaties die bij de opdrachtnemer zijn besteld. De geauditeerde ontkent de tekortkoming niet, maar wijst erop dat de opdrachtnemer wel voor continuïteit in de tarieven heeft gezorgd tijdens die latere fasen.

Voor een raamovereenkomst geplaatst door een aankoopcentrale voor bedrijfslicenties voor het gebruik van dataminingproducten is de prijsstructuur voor de licentiekosten gebaseerd op één post voor alle licenties, inclusief onderhoud en een onbeperkt aantal gebruikers. Die structuur is niet aangepast aan de variabele behoeften van de begunstigden van de aankoopcentrale en werd tijdens de onderhandelingen gewijzigd om voor bepaalde organisaties en voor verschillende profielen van consultants tot afzonderlijke prijzen te komen.

In een raamovereenkomst geplaatst door een aankoopcentrale voor softwareonderhoud, ondersteuning en uitbreidingen van een platform is de aankoop van licenties opgenomen in de beschrijving van de percelen van de raamovereenkomst. De aankoopkosten van deze licenties waren echter niet opgenomen in de prijslijst die de inschrijvers moesten indienen. Pas later, bij de bestelling van de specifieke opdracht, stelt de enige opdrachtnemer de aankoop-prijzen van die licenties voor, zonder inmededingingstelling. Een dergelijke praktijk voor de vaststelling van de prijzen voor IT-licenties schaadt de financiële belangen van de begunstigden van deze centrale. Zonder mededinging in de fase van de plaatsing van de specifieke opdrachten hadden de forfaitaire prijzen van de licenties, of de wijze van vaststelling ervan, bij de gunning van de raamovereenkomst moeten worden vastgesteld.

Aanbeveling 23.4

In het bestek een prijsstructuur opstellen die is aangepast aan de complexiteit van de behoefte, de looptijd van de opdracht en de nadere uitvoeringsregels.

⁶⁷ Het forfaitaire beginsel is geen belemmering voor de herziening van de prijs, onder de toegestane voorwaarden. Artikelen 9 en 10 van de wet van 17 juni 2016.

6.3 Plaatsing

6.3.1 Inmededingingstelling

Een aanbesteder moet zorgen voor mededinging tussen de ondernemers en mag geen handelingen stellen om die mededinging kunstmatig te beperken⁶⁸.

Het raadplegen van één enkele ondernemer is slechts mogelijk in een aantal beperkend opgesomde gevallen, zoals wanneer de opdracht om technische redenen slechts door die bepaalde ondernemer kan worden uitgevoerd of wanneer uitsluitende rechten moeten worden beschermd⁶⁹. Gezien de beperking van de mededinging die er het gevolg van is, kan de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking enkel gebruikt worden in uitzonderlijke gevallen en omstandigheden, die strikt en restrictief moeten worden geïnterpreteerd en die door de aanbesteder moeten worden gemotiveerd.

Het ontbreken van mededinging mag niet het gevolg zijn van kunstmatige beperking van de opdrachtvoorwaarden⁷⁰ (bv. aan de hand van discriminerende technische specificaties⁷¹ of het verwijzen naar merken⁷²).

Het Rekenhof stelt vast dat voor 11,76 % van de betrokken opdrachten (9,8 miljoen euro inclusief btw) geen oproep tot mededinging werd gedaan, zonder dat dit naar behoren in het administratieve dossier is gemotiveerd.

Voorbeelden

In het kader van een strategische hervorming van het gezondheidsbeleid zijn zonder inmededingingstelling, overeenkomsten gesloten met verschillende dienstverleners. Die keuze wordt gerechtvaardigd door de specifieke aard van dit domein en de vereiste technische expertise. Op basis van reeds uitgevoerde studies zouden de gekozen dienstverleners de enige optie vormen. Er wordt echter niet concreet aangetoond dat geen mededinging kon worden georganiseerd. Het Rekenhof herinnert eraan dat er zelfs in gevallen van exclusiviteit een overheidsopdracht moet worden geplaatst. De exclusiviteit moet worden aangetoond in een gemotiveerde gunningsbeslissing.

In de nucleaire sector zijn twee overeenkomsten met consultants gesloten zonder inmededingingstelling, omdat zij het meest gekwalificeerd zouden zijn voor deze opdrachten. Die niet-inmededingingstelling werd evenmin gerechtvaardigd en is blijven duren. Zo zijn de looptijden van de opdrachten, aanvankelijk zes en twintig maanden, verlengd tot veertien jaar en tien jaar. Na afloop van de auditwerkzaamheden heeft de organisatie de situatie geregulariseerd.

⁶⁸ Artikel 5 van de wet van 17 juni 2016.

⁶⁹ Artikel 42, §1, 1°, d) van de wet van 17 juni 2016.

⁷⁰ Artikel 42, §1, 1°, d), laatste lid, van de wet van 17 juni 2016.

⁷¹ Artikel 53, §2, van de wet van 17 juni 2016.

⁷² Artikel 53, §4, van de wet van 17 juni 2016.

Een opdracht voor *mechanografiediensten* die in 1972 is gegund, eindigde in 2024. Door een gebrek aan adequaat intern personeel en technische afhankelijkheid was de aanbesteder genoodzaakt een beroep te doen op de dezelfde opdrachtnemer. De aanbesteder wijst er echter op dat zij sinds de gunning van de opdracht een deel van de opdrachten heeft geïnsourcet.

Uit de analyse van de opdrachten blijkt dat er in 17,65 % van de betrokken opdrachten (voor een totaalbedrag van 756,7 miljoen euro inclusief btw) sprake is van beperkte mededinging. In 6,17 % van de betrokken opdrachten (voor een totaal besteed bedrag van 159,8 miljoen euro inclusief btw), zijn discriminerende technische specificaties vastgesteld.

Bij een *vendor lock-in* is de aanbesteder afhankelijk van één enkele leverancier of fabrikant voor een product of een dienst en kan hij niet van leverancier of fabrikant veranderen zonder dat dit aanzienlijke kosten of ongemakken veroorzaakt. Een te beperkte mededinging kan leiden tot een dergelijke situatie waarin een aanbesteder minder vat heeft op de infrastructuur, de kwaliteit van de prestaties en de gehanteerde prijzen.

Voorbeelden van beperkte mededinging

In een raamovereenkomst voor IT-ondersteuning van projecten voor administratieve vereenvoudiging was de gekozen dienstverlener de enige die een offerte had ingediend. De selectiecriteria voor analisten en ontwikkelaars vereisen ervaring met applicaties die momenteel in de overheidssector worden gebruikt. De gunningscriteria vereisen dat de inschrijvers een aantal VTE's opgeven en een forfaitaire weerprijs om een team van consultants ter beschikking te stellen. De opdracht legt echter een resultaatsverplichting op, ondanks onduidelijke technische beschrijvingen van de werkelijke werklust. Die factoren verklaren waarom alleen de huidige dienstverlener een offerte heeft ingediend.

Voor een opdracht voor de vernieuwing en modernisering van de infrastructuur van databaseservers waarvan verschillende kritieke applicaties afhankelijk zijn, ontving de aanbesteder slechts één offerte. Verschillende factoren kunnen de geringe concurrentie verklaren:

- het beperkte aantal vergelijkbare configuraties in België en Europa;
- Service Level Agreements (SLA's) en zware sancties bij een foute uitvoering;
- de rol van de aankoopcentrale van de aanbesteder, terwijl de andere organisaties geen vergelijkbare behoeften hadden; de opdrachtdocumenten die ongeschikt waren voor de werking van een centrale (specifieke technische gegevens van de centrale, geen kader voor de duur van de specifieke opdrachten, onaangepaste prijsstructuur). Geen enkele begunstigde heeft een bestelling geplaatst, maar de onzekerheid hierover was zeker niet bevorderlijk voor het indienen van offertes door de ondernemers;
- de onvolledige prijsherzieningsformule; alleen de posten die verband houden met consultancyopdrachten kunnen worden herzien, terwijl de onderhoudskosten en de opties zeven jaar vast moeten blijven.

Voorbeelden van discriminerende technische specificaties

Een opdracht heeft tot doel licenties te leveren van een specifieke technologie, en de administraties die ze gebruiken, te adviseren. Het gebruik van die technologie leidt tot een *vendor lock-in*. Eén selectiecriteria verplicht de inschrijvers bovendien om een gecertificeerde partner van de producent van de technologie te zijn. Dat criterium geeft de eigenaar van de technologie een voordeel waardoor hij aan alle concurrentie ontsnapt. De drie percelen van de opdracht zijn gegund aan het bedrijf dat eigenaar is van de technologie, dat de enige inschrijver was.

Een FOD is voor verschillende opdrachten afhankelijk van een ondernemer die sinds 2007 de opdrachtnemer (of onderaannemer van de opdrachtnemer) is voor de administratie en het beheer van het serverpark. De opdracht had betrekking op deelname aan projecten die niet in het bestek waren beschreven, terwijl ze tegen een forfaitaire prijs was gesloten. Die situatie geeft de eerdere opdrachtnemer een voordeel ten opzichte van zijn concurrenten, aangezien hij een betere kennis heeft van de lopende en toekomstige projecten. De betrokken federale organisatie laat echter weten dat de dienstverlener sinds juni 2024 niet meer bij deze opdracht betrokken is.

Het onderhoud van het systeem dat de elektronische communicatie tussen de Belgische administraties en de Europese Commissie op het gebied van visa beheert en reguleert, is sinds 2007 aan dezelfde dienstverlener toevertrouwd. Sinds 1993 staat de fabrikant (of zijn opeenvolgende overnemers) in voor het onderhoud van een geautomatiseerd systeem voor de identificatie van vingerafdrukken, omdat hij over een technisch monopolie zou beschikken. De Inspectie van Financiën heeft de realiteit van dit technisch monopolie in twijfel getrokken, zodat een plaatsingsprocedure met mededinging gestart is (in april 2025 nog niet gegund).

Goede praktijk

Voor een opdracht voor het huren of hosten en onderhouden van een mainframe heeft de betrokken FOD de beperking van de mededinging gerechtvaardigd door de specifieke technologie die wordt gebruikt. Aan die *vendor lock-in* werd echter na zes jaar een einde gemaakt, omdat de applicaties van de FOD werden aangepast voor andere programmeertalen.

Aanbeveling 24.1

Zorgen voor echte mededinging en elke uitzondering naar behoren motiveren.
Anticiperen op een eventueel 'technisch monopolie' voor onderhouds- of vernieuwingsopdrachten met maatregelen om *vendor lock-in* te vermijden.

6.3.2 Gebruik van een plaatsingsprocedure

De regelgeving inzake overheidsopdrachten geldt voor alle aanbestedende overheden en alle ondernemers die eraan deelnemen. De financiering van de betrokken aankopen gebeurt met overheidsmiddelen. De keuze van de opdrachtnemer mag dan ook niet willekeurig zijn, maar moet voldoen aan de strikte regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten.

Het Rekenhof stelt vast dat in 7,92 % van de onderzochte opdrachten (totale uitgaven van 6,9 miljoen euro inclusief btw) geen plaatsingsprocedure is gevolgd, terwijl dat volgens de regelgeving wel vereist was.

Voorbeeld

Bij een opdracht voor het onderhoud van een geautomatiseerd systeem voor vingerafdruk-identificatie is er geen sprake van mededinging en is ook de plaatsingsprocedure niet conform. Het contract, dat de dienstverlener zelf heeft opgesteld, is met terugwerkende kracht ondertekend en verwijst voor de uitvoering naar het Franse recht, waarbij bijvoorbeeld in geval van geschillen, de rechtbanken van Parijs bevoegd zijn.

Wanneer de aanbestedende overheid gebruik maakt van onderhandelingsprocedures, moet zij die keuze in het administratieve dossier van de opdracht motiveren op basis van de raming, de complexiteit en het voorwerp.

Voor 16,09 % van de betrokken opdrachten (uitgaven van 54,5 miljoen euro inclusief btw) stelt het Rekenhof vast dat de keuze van de plaatsingsprocedure niet gegronnd of gemotiveerd was.

Voorbeelden

In een opdracht voor de implementatie van herverzekeringsoftware bevat het administratieve dossier geen gemotiveerde beslissing over de keuze van de onderhandelingsprocedure met bekendmaking. De oproep tot deelneming en de gemotiveerde gunningsbeslissing verwijzen bovendien naar verschillende artikelen van de wet van 15 juni 2006 (artikel 26, lid 2, 1, b), en lid 2, punt 3, enerzijds, en artikel 26, lid 2, 1, d), anderzijds). Er zijn geen juridische of feitelijke motieven die de keuze voor de onderhandelingsprocedure expliciet kunnen rechtvaardigen.

In drie opdrachten van een aanbestedende overheid is het gebruik van de onderhandelingsprocedure met bekendmaking gebaseerd op de noodzaak om vooraf onderhandelingen te voeren, vanwege bijzondere omstandigheden die te maken hebben met de aard, de complexiteit, de juridische of financiële structuur van de opdracht of de specifieke risico's ervan. Het administratieve dossier van de opdrachten bevat echter geen enkele feitelijke motivering voor de keuze van die plaatsingsprocedure.

Aanbeveling 24.2

Een plaatsingsprocedure gebruiken als dat volgens de regelgeving verplicht is en de uitzonderingen formeel motiveren.

De gekozen plaatsingsprocedure motiveren.

6.3.3 Selectie van deelnemers

Een opdracht mag enkel worden gegund aan een inschrijver aan wie de toegang tot de opdracht niet wordt ontzegd op basis van uitsluitingsgronden, en die daarnaast voldoet aan de kwalitatieve selectiecriteria die de aanbesteder heeft opgesteld⁷³.

De uitsluitingsgronden moeten ervoor zorgen dat geen overheidsopdrachten worden toevertrouwd aan personen van wie het gedrag de overheidsdiensten of het algemeen belang kan schaden.

In 67,47 % van de betrokken opdrachten (totale uitgaven 1,7 miljard euro inclusief btw) werd geen bewijs geleverd dat er voor de begunstigde inschrijver geen uitsluitingsgronden bestonden.

Voorbeelden

Voor een opdracht voor het ontwerpen, creëren, produceren en aankopen van media voor een informatiecampagne bevat het bestek enkel de verplichte uitsluitingsgronden. De facultatieve uitsluitingsgronden zijn weggelaten, wat in strijd is met de regelgeving en de FOD belet om na te gaan of de opdrachtnemer geen ernstige beroepsfouten heeft begaan.

Twee aanbesteders hebben de uitsluitingsgronden waaronder uittreksels uit het strafregister van de rechtspersonen en van de leden van het besluitvormingsorgaan van deze rechtspersonen, niet gecontroleerd of kunnen niet aantonen dat ze ze hebben gecontroleerd. Deze controle is verplicht voor opdrachten met een geraamde waarde boven de drempel voor Europese bekendmaking. Het Rekenhof stelt ook vast dat in sommige aanvragen tot deelneming van geselecteerde kandidaten, het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) ontbreekt, dat nochtans verplicht is voor opdrachten boven de Europese drempel.

Aanbeveling 24.3

De verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden strikt controleren, zowel voor kandidaten/inschrijvers als voor derden op wie zij een beroep doen om aan de selectiecriteria te beantwoorden.

De aanbestedende overheid moet, in de klassieke sectoren, eveneens controleren of de inschrijver bekwaam is om de opdracht uit te voeren. Daartoe legt ze selectiecriteria op voor de economische en financiële draagkracht, de technische bekwaamheid en de beroepsbekwaamheid. In 39,19 % van de betrokken opdrachten (1,1 miljard euro, inclusief btw) stelt het Rekenhof tekortkomingen vast bij het nazicht van de selectie.

⁷³ Voor de klassieke sectoren: artikel 66, §1, 2° van de wet van 17 juni 2016. Voor de speciale sectoren: artikel 147, §1, 1° en 2° van de wet van 17 juni 2016.

Voorbeelden

In een opdracht voor adviesdiensten die in 2017 werd gegund, stelde de aanbesteder als criterium voor technische bekwaamheid onder meer dat ten minste één verifieerbare referentie van een soortgelijke opdracht moest worden opgegeven, die niet ouder mocht zijn dan drie jaar. Naast het ontbreken van getuigschrift van goede uitvoering der werken ter staving van de referenties van de opdrachtnemer, stelt het Rekenhof vast dat een van de referenties betrekking heeft op diensten die nog niet waren verleend. Om een referentie in aanmerking te kunnen nemen, moet die per definitie betrekking hebben op reeds verleende diensten.

In een raamovereenkomst voor het onderhoud van verschillende applicaties vereist een selectiecriterium inzake de technische capaciteit drie referenties van diensten die de afgelopen drie jaar zijn uitgevoerd, met een minimumaantal gerealiseerde coderegels. Die informatie ontbreekt echter in het specifieke formulier dat door de FOD is opgesteld. Geen enkele inschrijver heeft die informatie dan ook verstrekt. De selectie is bijgevolg gebaseerd op onvoldedige informatie en voldoet niet aan de vastgestelde regels.

Aanbeveling 24.4

Het nazicht van de selectiecriteria voor de ondernemingen documenteren.

Elk kwalitatief selectiecriterium moet ook verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht⁷⁴ en moet worden verbonden aan een gepast niveau, behalve als één van de gebruikte criteria zich daar niet toe leent. In dat geval moet dit criterium gepaard gaan met een tweede criterium van dezelfde aard dat zich daartoe wel leent⁷⁵. Met louter de vermelding dat de inschrijver voldoende bekwaam moet zijn en de nodige ervaring moet hebben is het niet mogelijk in te schatten welk bekwaamheidsniveau de aanbesteder verwacht.

Het Rekenhof merkt op dat voor 60,81 % van de opdrachten waarop deze verplichting van toepassing is (1,4 miljard euro inclusief btw), een of meer selectiecriteria geen verband hielden met het voorwerp van de opdracht of niet in overeenstemming waren met de regelgeving.

Voorbeelden

In een raamovereenkomst voor projecten voor administratieve vereenvoudiging ontbreekt voor de meeste selectiecriteria een minimumdrempel. Dat is het geval voor de beschikbaarheid van personeel of voor ervaring met soortgelijke projecten. Dezelfde tekortkoming doet zich voor bij een opdracht van diezelfde FOD voor gespecialiseerde IT-diensten en een informatiecampaigned, ondanks de vele herinneringen van de Inspectie van Financiën.

⁷⁴ Artikel 71, 2^e lid, laatste zin, van de wet van 17 juni 2016.

⁷⁵ Artikelen 65 tot 72 van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

Een andere aanbesteder vermeldt vaak geen minimumdrempel. Zo ontving hij voor een opdracht voor IT-consultancy 61 aanvragen tot deelneming, met referenties die varieerden van enkele duizenden tot enkele miljoenen euro's. Bij gebrek aan een drempel werden alle aanvragen geselecteerd. Deze situatie brengt de efficiëntie en het doel van de selectie in het gedrang, zeker in een procedure in twee fasen waarbij het aantal geselecteerde kandidaten kan worden beperkt.

In een opdracht voor een onderzoek naar verbetering van de luchtkwaliteit in gesloten ruimten toegankelijk voor het publiek, is slechts één selectie criterium vastgesteld, namelijk het taalniveau van de verantwoordelijken voor de coördinatie en het beheer van de opdracht. Op basis van dit ene criterium is een efficiënte selectie, die rekening houdt met het voorwerp van de opdracht, niet mogelijk. Het betreft eerder een uitvoeringsvoorwaarde. Het gaat om een opdracht met bekendmaking, waarbij het ontbreken van relevante criteria de opdracht mogelijk openstelt voor operatoren die niet in staat zijn de opdracht voor te financieren of technisch uit te voeren. Dat verhoogt het risico dat de opdrachtnemer in gebreke blijft bij de uitvoering, wat nadelig is voor de aanbesteder, maar ook een gevaar is voor het voortbestaan van de onderneming.

De selectiecriteria voor een contract voor technische, wetenschappelijke en kwaliteitsondersteuning waren onder meer de vermelding van de academische en professionele kwalificaties en een lijst van de namen en professionele kwalificaties van de personen die met de uitvoering van de opdracht werden belast. Die criteria waren evenwel niet gekoppeld aan een gepast te behalen niveau en overlaptten met het gunningscriterium van ervaring met de opdracht en de competentiematrix. Het Rekenhof herinnert er echter aan dat wanneer de kwalificaties en ervaring van het personeel een gunningscriterium vormen, bewijsmiddelen over academische en professionele kwalificaties niet als selectie criterium mogen worden gebruikt.

Aanbeveling 24.5

Criteria voor kwalitatieve selectie bepalen in overeenstemming met de regelgeving, om het risico te beperken dat opdrachten worden gegund aan ondernemers die niet over de vereiste bekwaamheid beschikken.

6.3.4 Prijzencontrole

De aanbesteder onderwerpt de ingediende offertes aan een prijs- of kostenonderzoek, om eventuele abnormaal hoge of lage prijzen te detecteren⁷⁶. Abnormaal hoge prijzen zouden tot een inefficiënt gebruik van overheidsgeld kunnen leiden. Abnormaal lage prijzen kunnen de goede uitvoering van de opdracht in gevaar brengen, zowel inzake technische kwaliteit als inzake naleving van de termijnen.

Bij grote prijsverschillen tussen de offertes moet uit het administratief dossier blijken dat de aanbesteder de prijzen wel degelijk heeft gecontroleerd en dat de eventuele verantwoordingen aanvaardbaar zijn.

⁷⁶ Voor de klassieke sectoren: artikel 35 en 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Voor de speciale sectoren: artikel 43 en 44 van het koninklijk besluit van 18 juni 2017.

Het Rekenhof stelt voor 60,24 % van de betrokken opdrachten (1,4 miljard euro inclusief btw) te kortkomingen vast in die controle: er is geen bewijs van controle of geen vermelding of motivering in het administratief dossier.

Voorbeelden

In een opdracht voor de organisatie van een burgerforum zijn er aanzienlijke verschillen tussen sommige posten. Zo varieert de post voor vertaling van 16.000 euro voor de opdrachtnemer tot 100.000 euro voor de geweerde dienstverlener, een verschil van 84.000 euro.

Voor een opdracht voor de ontwikkeling van mediacampagnes is de prijs voor de post strategie en communicatie bij de opdrachtnemer abnormaal hoog. Hij rechtvaardigt dat met de periode van vier jaar die in aanmerking is genomen om de prestaties te berekenen. De FOD heeft deze rechtvaardiging aanvaard, hoewel het bestek de duur voor die post tot zes maanden beperkte. De offerte had dus substantieel onregelmatig moeten worden verklaard, want ze maakt een correcte onderlinge vergelijking van de offertes onmogelijk.

Bij een opdracht voor het onderhoud van het communicatiesysteem tussen de Belgische administraties en de Europese Commissie op het gebied van visa heeft de aanbesteder niet opgemerkt dat de prijs van de beste offerte (5,6 miljoen euro inclusief btw) 33 % hoger was dan de oorspronkelijke raming (4,2 miljoen euro inclusief btw), die nochtans was gebaseerd op de vroegere prijzen van dezelfde inschrijver. De FOD heeft hem de opdracht gegund op basis van een vaag en stereotiep antwoord over de indexering van de lonen, zonder cijfers of documenten om die rechtvaardiging te staven.

Voor een opdracht voor de uitvoering van een meerjarenbeleidsplan bevat de offerte van de opdrachtnemer een post van 0 euro en twee abnormaal hoge posten. Het administratief dossier rept echter met geen woord over een eventuele prijsverificatie, terwijl ze het standpunt van de aanbestedende overheid had moeten weergeven. Door het ontbreken van relevante motivering van de betrokken ondernemer had de offerte als substantieel onregelmatig moeten worden verklaard.

In een opdracht voor het ontwerp van een complexe technologie heeft de aanbesteder abnormale eenheidsprijzen voor een post vastgesteld, maar rechtvaardigde ze die laconiek door het verschil in de gebruikte testinstallatie, zonder zich uit te spreken over de controle van de gelijkwaardigheid van die installaties. Volgens het beginsel van gelijkheid had ze bij de beoordeling van de offertes moeten toezien op een correcte vergelijking.

Aanbeveling 24.6

Zowel de globale prijs als de prijs per post nakijken en de aanvaarding van offertes met kennelijk abnormale prijzen motiveren.

6.3.5 Beoordeling van de offertes

Voor het gunnen van de opdracht kiest de aanbesteder de economisch meest voordelige offerte vanuit zijn oogpunt op basis van de prijs, de kosten of rekening houdend met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Daarbij kan hij rekening houden met kwaliteits-, milieu- en sociale aspecten verbonden met het voorwerp van de opdracht⁷⁷.

De gunningscriteria mogen geen onbeperkte keuzevrijheid geven aan de aanbesteder, maar moeten echte mededinging garanderen. Ze moeten specificaties bevatten waarmee de informatie van de inschrijvers concreet kan worden getoetst, zodat beoordeeld kan worden of de offertes voldoen aan de gunningscriteria. De criteria moeten worden vermeld in de aankondiging van de opdracht of de opdrachtdocumenten⁷⁸.

Voor 26,51 % van de betrokken opdrachten (uitgaven van 1,4 miljoen euro inclusief btw) stelt het Rekenhof vast dat de gunningscriteria ontoereikend of niet in overeenstemming met de voorschriften zijn.

Voorbeelden

Een aanbesteder stelt als gunningscriterium dat aan de administratieve en commerciële voorwaarden moet worden voldaan. Volgens deze aanbesteder heeft dit criterium uitsluitend betrekking op afwijkingen van het bestek die geen substantiële onregelmatigheid van de offerte tot gevolg hebben.

Volgens het Rekenhof is dit gunningscriterium problematisch. De gunningscriteria moeten namelijk bepalen welke offerte economisch het meest voordelig is door de offertes te vergelijken die voldoen aan de eisen van het bestek. Dit criterium komt er echter op neer dat inschrijvers die aan alle niet-essentiële eisen van het bestek voldoen, standaard het maximumaantal punten krijgen, en dat punten worden afgetrokken voor inschrijvers die ervan afwijken. Dat zorgt dus voor verwarring tussen de aspecten regelmatigheid en beoordeling van de offertes. Een inschrijver die niet voldoet aan de door de aanbesteder gestelde administratieve en commerciële voorwaarden, mag geen opdracht gegund krijgen.

In een verlengde opdracht voor softwareonderhoud, ondersteuning en uitbreidingen van een platform heeft de aanbesteder als gunningscriterium opgenomen, gequoteerd op 15 punten: inzicht in de omgeving en de context van een van zijn directies. Dit criterium bevoordeelt de zittende opdrachtnemer, aangezien niet alle ondernemers die informatie ontvangen hebben.

Aanbeveling 24.7

Toeziën op de naleving van de regelgeving over onderzoek van de regelmatigheid van offertes en de toepassing van de gunningscriteria.

⁷⁷ Voor de klassieke sectoren: artikel 81, § 1 en 2, van de wet van 17 juni 2016. Voor de speciale sectoren: artikel 153, 1° van de wet van 17 juni 2016.

⁷⁸ Voor de klassieke sectoren: artikel 81, § 3, laatste lid van de wet van 17 juni 2016. Voor de speciale sectoren: artikel 153, 1° van de wet van 17 juni 2016.

Bovendien moet de beoordelingsmethodiek van de gunningscriteria vastgelegd zijn vóór de opening van de offertes⁷⁹, en moet de aanbesteder de gunningscriteria gedurende de hele procedure op dezelfde manier blijven interpreteren⁸⁰. Bij de beoordeling van de offertes moet de aanbesteder zowel de criteria en subcriteria vermeld in de opdrachtdocumenten, als de vastgestelde methodologie naleven en toepassen.

In 34,18 % van de geanalyseerde opdrachten (1,4 miljard euro inclusief btw) heeft het Rekenhof tekortkomingen op dit vlak vastgesteld.

Voorbeelden

In een opdracht voor organisatieadvies stelt het Rekenhof in de evaluatiedocumenten vast dat voor een van de subgunningscriteria, een in de methodologie vastgelegd controle-element bij de evaluatie is geschrapt.

In een opdracht voor het onderhoud van het reeds genoemde visumbeheersysteem werd de methode voor de evaluatie van verschillende gunningscriteria vastgesteld na de opening van de offertes. Ook al is er slechts één offerte ingediend, toch loopt de FOD het risico te worden verdacht van bevoordeling van de enige inschrijver, al was het maar om te voorkomen dat de plaatsingsprocedure opnieuw moet worden opgestart in het geval van een offerte van onvoldoende kwaliteit.

Voor een opdracht voor juridische diensten heeft de FOD in een eerste versie van de gunningsbeslissing voor het criterium “kwaliteit”, subcriteria en een weging toegepast die niet in het bestek waren opgenomen. Op verzoek van de Inspectie van Financiën en de minister van Begroting werd de gunningsbeslissing herzien om de opdrachtdocumenten correct toe te passen. De geldigheidsduur van de offertes was echter verstreken. Er werd een verlenging gevraagd aan de inschrijvers, maar één inschrijver trok zich terug uit de plaatsingsprocedure en een andere verhoogde de prijs van zijn offerte.

Aanbeveling 24.8

Uiterlijk vóór de opening van de initiële offertes een beoordelingsmethodiek goedkeuren en toezien op de correcte toepassing van de gunningscriteria en de beoordelingsmethodiek.

Wanneer de procedures onderhandelingen bevatten, moet bijzondere aandacht worden besteed aan het goede verloop ervan (eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel en mogelijkheden tot regularisatie) en aan het resultaat ervan (besparingen en verbetering van de offertes). Over de minimumeisen en de gunningscriteria kan niet worden onderhandeld⁸¹. De onderhandeling moet voldoende gedocumenteerd zijn om een optimale tracerings van de uitwisselingen en de onderhandelde elementen mogelijk te maken.

⁷⁹ Raad van State, arrest nr. 239.937 van 23 oktober 2017; Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 14 juli 2016 in de zaak C-6/15 NV Dimarso NV, punt 31, www.curia.europa.eu.

⁸⁰ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest C-19/00 van 18 oktober 2001 in de zaak SIAC Construction, punt 43, www.curia.europa.eu.

⁸¹ Artikels 38, § 5, lid 2 (mededingingsprocedure met onderhandelingen); 41, § 3, lid 2 (vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking); 42, § 2, lid 2 (onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking) van de wet van 17 juni 2016.

Goede praktijk

Voor de onderhandelingen in het kader van drie opdrachten stelde de betrokken instantie een samenvattend document op met een overzicht van de onderhandelde punten, en de verbeteringen en vorderingen ten opzichte van de gunningscriteria. Volgens het Rekenhof is dit document een goede praktijk om toe te passen voor alle opdrachten waarover onderhandelingen hebben plaatsgevonden.

In 10,34 % van de betrokken opdrachten (280 miljoen euro inclusief btw) waren er tekortkomingen bij de onderhandelingen.

Voorbeeld

In een opdracht voor een informatiecampaagne zijn de onderhandelingen met elke inschrijver op transparante wijze gevoerd en gedocumenteerd. Het gunningsverslag vermeldt ook dat, nog voordat aan de inschrijvers was gevraagd om een definitieve offerte in te dienen, één dienstverlener de prijs en de samenstelling van zijn team kon aanvullen in zijn offerte, zodat de evaluatiecommissie de offerte als voldoende kon beoordelen. Dit voordeel is in strijd met het gelijkheidsbeginsel, omdat deze inschrijver – aan wie de opdracht uiteindelijk is gegund – vóór de indiening van zijn definitieve offerte beter aan de eisen van de FOD kon voldoen.

Aanbeveling 24.9

Toezien op de gelijkheid tussen de inschrijvers tijdens de onderhandelingen.

6.3.6 Gemotiveerde beslissing

Bij procedures in twee fasen moet na de beoordeling van de aanvragen tot deelneming aan de hand van de selectiecriteria een gemotiveerde beslissing worden genomen. Die beslissing moet de juridische en feitelijke motieven bevatten die de selectie van de kandidaten voor de volgende fase van de procedure rechtvaardigen.

Bij alle procedures moet na de beoordeling van de offertes een gemotiveerde gunningsbeslissing worden opgesteld. De aanbesteder moet er de juridische en feitelijke motieven voor de gunning in vermelden, waaronder de kenmerken en relatieve voordelen van de gekozen offerte⁸².

Het document ontbreekt of vertoont tekortkomingen bij 40,45 % van de betrokken opdrachten (1,5 miljard euro inclusief btw). Het Rekenhof merkt bovendien op dat als de gemotiveerde gunningsbeslissing ontbreekt, ook de formele goedkeuring door de bevoegde ordonnateur ontbreekt. Die tekortkoming heeft tot gevolg dat de regels voor interne delegatie overtreden worden, aangezien de bevoegde ordonnateur de beslissing niet heeft goedgekeurd. Deze tekortkomingen gelden voor 12,87 % van de geselecteerde opdrachten (586,1 miljoen euro inclusief btw).

⁸² Artikel 5, 9°, van de wet van 17 juni 2013.

Voorbeelden van een ontbrekende beslissing

In drie opdrachten van eenzelfde FOD ontbreekt in de administratieve dossiers een gemotiveerde gunningsbeslissing die ondertekend is door de bevoegde ordonnateur. Er zijn enkel evaluatieverslagen van de betrokken diensten bij de dossiers gevoegd om de keuze voor de opdrachtnemers te rechtvaardigen.

Bij een opdracht die wegens een monopolie is gegund via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, heeft de FOD geen gemotiveerde gunningsbeslissing opgesteld. De kennisgeving van de overheidsopdracht beperkt zich tot een verwijzing naar de goedgekeurde offerte. Bij een andere opdracht, voor een financiële analyse, voegde dezelfde FOD slechts een beknopte beoordeling van de enige offerte bij zijn verzoek om advies aan de Inspectie van Financiën. De verplichting om een gemotiveerde gunningsbeslissing op te stellen geldt echter (met uitzondering van opdrachten van beperkte waarde) voor alle overheidsopdrachten, ongeacht de gekozen plaatsingsprocedure, zelfs al is er slechts één offerte ontvangen.

Een gemotiveerde beslissing is vereist wanneer in het kader van een raamovereenkomst een specifieke opdracht gegund wordt die een nieuwe inmededingingstelling inhoudt. Die beslissing ontbreekt bij een bestelling door een aanbesteder via de raamovereenkomst voor de terbeschikkingstelling van specifieke profielen voor de uitvoering van beheerprojecten.

Krachtens de wet van 17 juni 2013 is de gemotiveerde gunningsbeslissing een essentieel document om de toekenning van een overheidsopdracht aan een ondernemer te rechtvaardigen. Die beslissing kan worden aangevuld met een intern evaluatieverslag, maar de verwijzing naar het evaluatieverslag moet expliciet zijn. Bovendien moet dat verslag bij de beslissing worden gevoegd, aangezien het er integraal deel van uitmaakt.

Voorbeelden van een onvolledige of foutieve beslissing

In een opdracht voor de organisatie van een burgerforum bevat de gunningsbeslissing geen informatie die de onregelmatigheid van een van de offertes feitelijk of juridisch rechtvaardigt. De motivering wordt alleen vermeld in de versie die aan de ondernemer is meegedeeld.

In een opdracht voor samenwerking met een communicatiebureau voor de ontwikkeling van mediacampagnes ontbreekt informatie over de prijzencontrole.

Bij een opdracht voor het ontwerpen, creëren, produceren en de media-aankoop voor een informatiecampagne staat in de beslissing die na toepassing van de gunningscriteria aan de geweerde inschrijvers wordt toegestuurd, alleen de motivering en de toegekende punten voor de offerte van de geweerde inschrijver. De wet van 17 juni 2013 schrijft echter voor dat de volledige gemotiveerde beslissing moet worden toegezonden aan de inschrijvers van wie de offerte regelmatig was maar niet geselecteerd werd. In het bestek zijn criteria en subcriteria opgenomen, maar het evaluatieverslag vermeldt niet hoe die criteria formeel op de finale offertes zijn toegepast. Voor elke inschrijver wordt slechts een algemene en beknopte beoordeling van de verbeteringen vermeld.

In verschillende opdrachten van eenzelfde aanbesteder wordt elk criterium gemotiveerd, maar wordt in de gemotiveerde beslissing enkel een rangschikking van de inschrijvers voor elk criterium en een eindrangschikking opgenomen. Een evaluatieverslag waarin voor elke inschrijver de punten per gunningscriterium worden vermeld, is opgenomen in het administratieve dossier. Dat verslag werd echter niet aan de inschrijvers meegedeeld, zodat die punten in de gemotiveerde beslissing hadden moeten worden vermeld.

Bij verschillende opdrachten voor organisatieadvies en IT-consultancy vermeldt de gemotiveerde selectiebeslissing niet de contacten die er met de ondernemers zijn geweest om hen de kans te geven hun aanvraag tot deelneming aan te vullen of te verduidelijken. Sommige aanvragen tot deelneming waren echter onvolledig, bijvoorbeeld omdat er geen engagementsverklaringen van derden waren bijgevoegd. Voor een van die opdrachten worden in de gemotiveerde selectiebeslissing enkel de redenen vermeld waarom de geweerde ondernemers niet zijn geselecteerd. De geselecteerde kandidaten krijgen geen informatie over de controle van de uitsluitingsgronden, het UEA en de selectiecriteria.

Bij een opdracht voor financiële analyse heeft de aanbesteder de enige ontvangen offerte slechts beknopt beoordeeld, zonder die te toetsen aan het gunningscriterium betreffende het coördinatiegesprek, althans wordt dat niet vermeld. De motivering mag wel beknopt zijn, maar ze moet bestaan en er moet uit blijken dat elk gunningscriterium daadwerkelijk is beoordeeld.

Het Rekenhof wijst op het essentiële belang van een gemotiveerde beslissing waarin elke fase van de plaatsingsprocedure op transparante wijze wordt beschreven. Ze moet met name in overeenstemming zijn met de bepalingen die de aanbesteder zelf in zijn bestek heeft vastgelegd aangaande de selectie, de regelmatigheid en de gunning. Zo moet in de gemotiveerde beslissing of in het evaluatieverslag waarnaar ze specifiek verwijst, een effectieve vergelijking van de offertes opgenomen zijn. De motivering moet elk criterium en subcriterium weergeven volgens de specifieke weging uit het bestek.

Aanbeveling 24.10

Een gemotiveerde beslissing opstellen waarin de verschillende fasen van de plaatsingsprocedure transparant worden geschetst met inachtneming van de opdrachtdocumenten, en die ter ondertekening voorleggen aan de bevoegde ordonnateur.

6.4 Informatie

6.4.1 Informatie en communicatie met de kandidaten en inschrijvers

De aanbesteders moeten vijftien dagen laten verstrijken tussen het moment waarop de gunningsbeslissing wordt meegedeeld aan de betrokken inschrijvers en het moment waarop de overeenkomst wordt gesloten⁸³. Deze wachttermijn biedt een geweerde ondernemer de mogelijkheid om bij de bevoegde verhaalinstantie te vorderen dat de uitvoering van de gunningsbeslissing geschorst wordt voordat een contractuele band tot stand komt. Wanneer de aanbesteder een overheid is als bedoeld in artikel 14, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In 28,36 % van de dossiers (1,4 miljard euro inclusief btw) kon de aanbesteder niet aantonen dat deze termijn was nageleefd.

Voorbeelden

De wachttermijn begint pas te lopen vanaf het moment dat de gemotiveerde beslissing tegelijk aangetekend en per e-mail wordt verzonden. Zo niet begint de termijn te lopen vanaf de laatste verzending. Voor vier opdrachten van dezelfde aanbesteder ontbraken de stukken waaruit bleek dat aan die eis was voldaan (ondertekende e-mails en aangetekende brieven).

Bovendien blijkt uit de stukken voor de opdracht voor de organisatie van een burgerforum dat de opdracht is gesloten zonder dat de wachttermijn van 15 dagen is nageleefd. De e-mail met de bestelbon aan de opdrachtnemer is namelijk gedateerd op 9 maart 2023, de dag nadat de informatiebrief aan de geweerde inschrijver is verzonden wegens onregelmatigheden in zijn offerte. In dat geval had de verhaalinstantie de gesloten overeenkomst overeenkomstig artikel 17 van de wet van 17 juni 2013 onverbindend kunnen verklaren.

Het niet respecteren van de wachttermijn is namelijk een van de ernstigste inbreuken op het Europees overheidsopdrachtenrecht.

Bovendien wordt de termijn om een verhaal tot vernietiging in te stellen na de mededeling van de gemotiveerde beslissing met vier maanden verlengd als de rechtsmiddelen en de verwijzing naar de artikelen 14, 15, 23 en 24 van de wet van 17 juni 2013 niet worden vermeld in of als bijlage bij de informatiebrief.

Voorbeelden

Voor verschillende opdrachten van twee aanbesteders zijn de gegevens over de rechtsmiddelen in de informatiebrieven onvolledig of verwijzen ze naar vroegere bepalingen die zijn opgeheven.

⁸³ Artikelen 11 en 30, §1, van de wet van 17 juni 2013; bij opdrachten voor leveringen en diensten waarvan de waarde de drempel voor Europese bekendmaking bereikt en bij opdrachten voor werken waarvan het goed te keuren bedrag de helft van deze drempel overschrijdt.

Aanbeveling 25.1

De gemotiveerde beslissing of de uittreksels gelijktijdig aangetekend en per e-mail aan de kandidaten en inschrijvers meedelen;

De wachttermijn van vijftien dagen tussen de mededeling van de beslissing en het sluiten van de overeenkomsten respecteren, en in de brieven voor de kandidaten en inschrijvers de rechtsmiddelen vermelden en verwijzen naar de door de wet bedoelde artikelen (14, 15, 23 en 24).

6.4.2 Publicatie van de aankondiging van gegunde opdrachten

Bij opdrachten met een geraamde waarde boven de drempel voor Europese bekendmaking moet de aanbesteder uiterlijk dertig dagen na het sluiten van de opdracht een aankondiging van gegunde opdracht publiceren in het Bulletin der Aanbestedingen en in het Publicatieblad van de Europese Unie, ook na een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking⁸⁴. Sinds 1 september 2023 publiceert de aanbesteder ook een vereenvoudigde aankondiging van gegunde opdracht voor opdrachten boven de 30.000 euro exclusief btw, zonder de drempel voor de Europese bekendmaking te bereiken. Die wijziging was nog niet van toepassing op de dossiers die in dit verslag worden behandeld.

In 42,25 % van de betrokken opdrachten (414,3 miljoen euro inclusief btw) stelt het Rekenhof vast dat er geen bewijs van de bekendmaking van een aankondiging van gegunde opdracht kon worden voorgelegd of dat de aankondiging buiten de voorgeschreven termijn was bekendgemaakt. Die praktijk is in strijd met de regelgeving en vormt een gebrek aan transparantie ten opzichte van de andere ondernemers.

Aanbeveling 25.2

Ervoor zorgen dat de aankondiging van gegunde opdracht binnen de wettelijke termijn van dertig dagen na het sluiten van de opdracht is gepubliceerd.

6.5 Uitvoering**6.5.1 Uitvoering en oplevering van de prestaties**

De prestaties van de opdrachtnemer moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de voorwaarden die in het bestek zijn vastgelegd en in de offerte van de opdrachtnemer zijn aangevuld. Tijdens de uitvoering moet de aanbesteder toezien op de naleving van de verplichtingen vastgelegd in de opdrachtdocumenten. Bij tekortkomingen moet hij de opdrachtnemer in gebreke stellen en prestaties overeenkomstig de verplichtingen eisen. Bij vertraging of aanhoudende gebrekkige uitvoering moet de aanbesteder sancties opleggen overeenkomstig het bestek en de algemene uitvoeringsregels.

Het Rekenhof stelt vast dat in 13,86 % van de geanalyseerde opdrachten (497 miljoen euro inclusief btw) bepaalde verplichtingen uit de opdrachtdocumenten niet zijn nagekomen. Een vergelijkbare vaststelling geldt voor de kwaliteitscontrole van de geleverde prestaties: 16,83 % van de geanalyseerde opdrachten vertoont tekortkomingen in de opvolging (37,4 miljoen euro inclusief btw).

⁸⁴ Voor de klassieke sectoren: artikel 62 van de wet van 17 juni 2016 en artikel 17 van het koninklijk besluit van 18 april 2017. Voor de speciale sectoren: artikel 143, §1 van de wet van 17 juni 2016 en artikel 20 van het koninklijk besluit van 18 juni 2017.

Voorbeeld

Voor een bestelling ter ondersteuning van interne activiteiten die op basis van een raamovereenkomst werd geplaatst, heeft de opdrachtnemer extra kosten aangerekend, terwijl de raamovereenkomst in forfaitaire uurtarieven voor elk profiel van consultant voorzag. De FOD heeft een supplement van 23.649,38 euro incl. btw betaald, terwijl alle mogelijke kosten voor de geleverde diensten in de tarieven inbegrepen waren.

Wanneer de opdrachtnemer in gebreke blijft, is het aan de aanbesteder om dat vast te stellen en snel de passende maatregelen te nemen om de gebrekkige uitvoering te verhelpen. Wanneer de opdrachtnemer tijdens de uitvoering bijvoorbeeld de termijnen niet naleeft, kan dat de eerlijke mededinging en de gelijke behandeling van de inschrijvers bij de plaatsing van de opdracht aantasten.

Het Rekenhof stelt vast dat 8,91 % van de geanalyseerde opdrachten (166,6 miljoen euro inclusief btw) te maken krijgt met incidenten bij de uitvoering.

Voorbeeld

Voor een opdracht voor de vernieuwing en modernisering van de infrastructuur van database-servers heeft de FOD een proces-verbaal van tekortkoming opgesteld voor vertraging bij de uitvoering. Bij het verstrijken van de oorspronkelijke termijn had hij zijn opdrachtnemer op de hoogte gebracht van verschillende tekortkomingen in de functionaliteiten. De vertraging bedroeg een jaar ten opzichte van de initiële planning, maar ondanks die gebrekkige uitvoering werden geen boetes of sancties opgelegd. De FOD rechtvaardigt het uitblijven van sancties door de maatregelen die de opdrachtnemer heeft genomen. Volgens het Rekenhof is het niet-opleggen van een boete, op zijn minst voor de vertraging, in strijd met het bestek. Het Rekenhof merkt evenwel op dat de FOD passende maatregelen heeft genomen in verband met de tekortkomingen van de opdrachtnemer. Zo werden overlegvergaderingen georganiseerd, processen-verbaal van oplevering opgesteld en werd een inhouding op de betaling toegepast voor de prestaties die nog niet waren goedgekeurd.

Voor de oplevering van de opdracht moet de aanbesteder vaststellen of de werken, leveringen of diensten die de opdrachtnemer geheel of gedeeltelijk heeft uitgevoerd, overeenstemmen met de regels van goed vakmanschap en de voorwaarden van de opdracht⁸⁵.

Betalingen mogen alleen worden gedaan voor 'verstrekte en aanvaarde prestaties'⁸⁶. Met uitzondering van een eventueel voorschot⁸⁷ mogen de prestaties dus pas worden betaald wanneer een vertegenwoordiger van de aanbesteder heeft vastgesteld dat ze beantwoorden aan de voorschriften van de opdrachtdocumenten.

In het algemeen stelt het Rekenhof vast dat de controle van consultancyprestaties ontoereikend is en dat die controle niet voldoende geformaliseerd wordt. De oplevering is vaak uitsluitend gebaseerd op aanwezigheidslijsten of een overzicht van gewerkte uren. In sommige gevallen gaat het om eenvoudige verklaringen waarvan de juistheid niet wordt gecontroleerd.

⁸⁵ Artikel 2, 15°, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

⁸⁶ Artikel 12 van de wet van 17 juni 2016.

⁸⁷ Artikelen 12/1 tot 12/8 van de wet van 17 juni 2016.

Voorbeeld

In het kader van een opdracht voor een studie naar de risicoperceptie bij de bevolking, gericht op een op onderzoek gebaseerde communicatiestrategie, heeft de FOD de diensten in oplevering genomen en geoordeeld dat er geen probleempunten waren. In de ontvangstbrief noteert de FOD wel dat hij nog steeds wacht op de levering van een samenvatting en een volledig en onderbouwd rapport met de analyse, de resultaten en de adviezen. De oplevering kan pas plaatsvinden nadat de verwachte *deliverables* daadwerkelijk zijn geleverd.

Aanbeveling 26.1

De prestaties regelmatig en efficiënt opvolgen, controleren of de prestaties correct worden uitgevoerd volgens de opdrachtdocumenten en de goedgekeurde offerte, en de oplevering van de uitgevoerde prestaties formaliseren via processen-verbaal.

Bij niet-uitvoering de regels voor ingebrekestelling toepassen en in voorkomend geval de financiële sancties zoals vastgelegd in de opdrachtdocumenten en de algemene uitvoeringsregels.

6.5.2 Wijzigingen aan de opdracht

Oprachten en raamovereenkomsten kunnen enkel zonder nieuwe procedure worden gewijzigd in de gevallen bepaald door de regelgeving⁸⁸. Wijzigingen hebben immers een invloed op de beginselen van mededinging, gelijke behandeling en forfaitaire prijsbepaling, want de uitgevoerde opdracht is niet meer exact de opdracht waarvoor mededinging werd georganiseerd.

In 33,66 % van de geanalyseerde opdrachten (1,2 miljard euro inclusief btw) stelt het Rekenhof ongeoorloofde wijzigingen vast, die in sommige gevallen een nieuwe overheidsopdracht noodzakelijk zouden hebben gemaakt.

Voorbeelden

In augustus 2020 werd een opdracht geplaatst voor het ontwerpen, creëren, produceren en aankopen van media voor een informatiecampaagne bij onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, wegens dwingende spoed door de COVID-19-pandemie. Oorspronkelijk bedroeg de uitvoeringstermijn drie maanden, met een mogelijke verlenging van drie maanden.

In januari 2021 wordt op grond van artikel 38, lid 1 van de algemene uitvoeringsregels (aanvullende diensten) een nieuwe verlenging van drie maanden aangevraagd. De Inspectie van Financiën brengt een negatief advies uit, voornamelijk omdat de drempel van 50 % van de initiële waarde van de opdracht is overschreden. Ze is van oordeel dat al voor de eerste verlenging een herzieningsclausule had moeten worden toegepast omdat bij de plaatsing van de opdracht geen specifieke prijs voor dit deel was vastgesteld.

Voor de FOD moet de referentiewaarde voor de berekening van de 50 % het tweede deel omvatten, aangezien dat in het bestek is vermeld.

⁸⁸ Artikel 37 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013.

Het Rekenhof stelt vast dat het bestek de opdrachtnemer slechts financieel bindt voor de eerste drie maanden van de uitvoering (1e deel), aangezien de forfaitaire globale prijs enkel betrekking heeft op die periode. De verlenging (tweede deel) moet dan ook worden beschouwd als een herzieningsclausule met de feitelijke indiening van een nieuwe offerte, waardoor de drempel van 50 % wordt overschreden.

Het Rekenhof herinnert er ook aan dat het gebruik van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking vanwege dwingende spoed tot het strikt noodzakelijke moet worden beperkt. Parallel aan deze spoedprocedure had dus een gewone procedure moeten worden gevolgd om de continuïteit van de federale communicatie te verzekeren. In de praktijk werd de volgende opdracht goedgekeurd voor uitvoering op 15 februari 2021 en in de publicatiebladen gepubliceerd op 22 maart 2021, d.w.z. meer dan zes maanden na de sluiting van de eerste opdracht (3 augustus 2020). Die tweede opdracht werd op 6 juli 2021 toegewezen, dus binnen een plaatsingsprocedure van minder dan vier maanden.

Voor het ontwerp en het onderhoud van een registratiesysteem voor slachtoffers heeft een FOD gebruikgemaakt van een raamovereenkomst geplaatst via aankoopcentrale voor het opzetten van een ICMS-platform (Incident & Crisis Management System). De uitvoering daarvan werd op 19 januari 2020 voltooid. Tussen de sluiting ervan in 2018 en december 2022 worden aan het contract 14 addenda toegevoegd.

Het Rekenhof constateert tekortkomingen in de addenda. Enerzijds waren die niet gemotiveerd in het licht van de artikelen 38 en volgende van de algemene uitvoeringsregels. Anderzijds werden ze niet formeel goedgekeurd door de bevoegde ordonnateur binnen de organisatie. In 2025 wordt het platform voor de registratie van slachtoffers nog steeds gebruikt, terwijl de raamovereenkomst geplaatst via de aankoopcentrale in januari 2020 is beëindigd. De prestaties worden sindsdien dus zonder contractuele basis besteld. Op verzoek van de Inspectie van Financiën zijn sindsdien maatregelen genomen om de risico's in verband met intellectuele eigendom en *vendor lock-in* beter te omkaderen.

Een ander voorbeeld betreft een FOD die consultancydiensten wilde bestellen om zijn boekhouddienst te evalueren en te verbeteren. Hij heeft daarbij gebruikgemaakt van de raamovereenkomst die via de aankoopcentrale werd geplaatst met het oog op administratieve vereenvoudiging. Deze bestelling had niet mogen worden aanvaard, omdat het maximumbedrag van de raamovereenkomst al was bereikt en de looptijd van meer dan 420 dagen van die bestelling boven de uitvoeringstermijn lag die in de opdrachtdocumenten van de raamovereenkomst was bepaald. In december 2022 verlengde de FOD de opdracht opnieuw op grond van artikel 38/2 van de algemene uitvoeringsregels (onvoorzienbare omstandigheden bij de aanbesteder), om de volgende redenen:

- de complexiteit die voortvloeit uit de regelgeving;
- ontoereikende middelen bij de betrokken dienst, de moeilijkheid om nieuwe profielen te vinden via aanwerving en consultancy als gevolg van de bevoegdheidsoverdracht;
- de vertragingen bij de plaatsing van de nieuwe raamovereenkomst via aankoopcentrale;
- het werk dat de dienstverlener in het kader van het project al heeft verricht.

In 2025 lopen de opdrachten nog steeds. Gezien de overschrijding van de initiële raming en een uitvoeringstermijn die verder reikt dan de uitvoeringsperiode van de raamovereenkomst, had de FOD volgens het Rekenhof een specifieke opdracht moeten plaatsen.

In het kader van een opdracht voor het onderhoud, de ondersteuning en de uitbreiding van een interoperabiliteitsplatform werd een verlenging gevraagd om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen in afwachting van de gunning van een nieuwe opdracht. Aangezien het om een materieel voldongen feit ging, heeft de Inspectie van Financiën de verlenging geweigerd en in haar advies opgemerkt dat de praktijk van “overbruggingscontracten” tot gevolg heeft dat de geldigheidsduur van een overheidsopdracht verlengd wordt tot na de wettelijk vastgestelde termijn, en dat die praktijk het gevolg is van een zekere traagheid en een gebrek aan planning vanwege de administratie.

In een opdracht voor de ontwikkeling van een instrument voor de berekening van compensaties werden op grond van artikel 38/1 vier wijzigingen doorgevoerd voor een bedrag van 3,8 miljoen euro excl. btw bovenop het initieel bedrag van 1 miljoen euro excl. btw. Die wijziging werd niet geformaliseerd overeenkomstig de voorschriften van de opdrachtdocumenten: die vereisten dat elke wijziging of overeenkomst die afwijkt van de bepalingen van het bestek, aan de leverancier moest worden meegedeeld door middel van een bijakte en pas rechtsgeldig zou zijn na ondertekening door beide partijen. Het Rekenhof merkt ook op dat er geen kennisgeving van wijziging is gepubliceerd in de publicatiebladen, terwijl die verplichting van toepassing was op die opdracht vanwege het bedrag ervan⁸⁹.

Aanbeveling 26.2

Elke beslissing tot wijziging in een opdracht in de loop van de uitvoering zowel in rechte als in feite motiveren.

6.5.3 Controle van facturen

De facturen moeten overeenstemmen met de voorwaarden van de opdracht (prestaties, betalingsmodaliteiten, prijzen enz.). Ze moeten ook minimale vermeldingen bevatten.

In 32,67 % van de onderzochte dossiers (255,1 miljoen euro) kon het Rekenhof de juistheid van een of meer door de geauditeerden betaalde facturen niet controleren. De gegevens op de betaalde facturen volstonden niet om het gefactureerde bedrag te kunnen controleren.

Voorbeelden

In een opdracht voor de aanstelling van een softwarearchitect stelt het Rekenhof vast dat een consultant 310 werkuren in één maand heeft gefactureerd, wat neerkomt op ongeveer 16 uur per werkdag. Een dergelijk aantal uren lijkt buitensporig of zou op zijn minst aanleiding moeten geven tot een grondige controle door de aanbesteder.

Voor prestaties binnen een opdracht ter beoordeling van de toxicologische eigenschappen van gewasbeschermingsmiddelen kunnen de forfaitaire posten niet worden geïdentificeerd op basis van de betaalde facturen, en kan bijgevolg niet worden bepaald welk bedrag per geleverde prestatie is betaald. Bovendien is een voorschot betaald dat niet in het bestek was opgenomen.

⁸⁹ Artikel 38/19 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten.

In het contract dat in 2020 met dezelfde dienstverlener is gesloten, is tussen de partijen alleen een jaarlijks maximumbudget vastgesteld, maar zijn voor de prestaties geen specifieke prijzen overeengekomen. Die praktijk bemoeilijkt de financiële controle op de uitvoering van het contract, wat in het nadeel van de aanbesteder speelt. Aangezien het om een terugkerende behoefte gaat, moet een duidelijk financieel kader worden vastgesteld om een doeltreffende controle van de facturen te waarborgen. Ondanks de tussenkomst van het erkenningscomité bij de goedkeuring van de facturen, blijven er problemen bestaan:

- in 2021 is een nieuw voorschot toegekend dat niet in de overeenkomst was voorzien;
- de financiële verslagen die de dienstverlener bij de facturen moest voegen, ontbreken;
- het enige verband tussen de uitgevoerde opdrachten en het verschuldigde bedrag is de aangegeven periode.

Het toegewezen budget is in de periode 2020-2022 niet overschreden. Er blijven echter tekortkomingen bestaan in de overeenkomst die is gesloten voor de periode 2022-2026.

6.6 Interne beheersing

Internebeheersingsmaatregelen moeten ervoor zorgen dat de handelingen in overeenstemming zijn met de regelgeving (keuze van de plaatsingsprocedure, goedkeuring van het bestek, gunningsbeslissing, wijziging van een opdracht), maar ook, voor bepaalde ondernemingen, dat de handelingen opportuun zijn.

De organisatie van de interne beheersing verschilt per organisatie. Bij sommige organisaties wordt een inspecteur van Financiën aangesteld, in andere soorten organisaties vervult een rekening-commissaris die rol. Soms wordt een juridische dienst ingeschakeld voordat de bevoegde ordonnateurs de beslissingen goedkeuren, afhankelijk van de delegatieakten (zie [punt 6.3.6](#)).

De organisatiediensten die bevoegd zijn om opdrachten te plaatsen en uit te voeren, moeten de interne procedures voor het optreden van de actoren naleven.

In 11,88 % van de onderzochte dossiers (790,4 miljoen euro inclusief btw) stelt het Rekenhof vast dat de procedures voor interne beheersing niet zijn nageleefd of dat in het dossier stukken ontbreken die de naleving van deze procedures aantonen.

Voorbeelden

Voor de opdracht voor de COVID-19-informatiecampagne merkt het Rekenhof op dat de selectiebeslissing niet is voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. In een ander dossier ontbreekt het advies van de Inspectie van Financiën over het bestek in het administratieve dossier.

Bij de opdracht voor het ontwerpen en onderhouden van een registratiesysteem voor slachtoffers stelt het Rekenhof een gebrek aan transparantie vast in de nota die aan de Inspectie van Financiën is voorgelegd. Bovendien heeft de Inspectie van Financiën enkel een gunstig advies gegeven over de eerste negen posten, hoewel de bevoegde minister alle posten in de offerte zal goedkeuren.

Voor een andere opdracht is de raming uitsluitend gebaseerd op de behoeften van de aankoopcentrale. Alleen de voorzitter van het directiecomité is tussengekomen in de gunning van de opdracht. In de uitvoeringsfase bereiken de uitgaven echter de drempel waarvoor de tussenkomst van de minister en de ministerraad vereist is.

Aanbeveling 27

De beslissingen over opstart, selectie, gunning en eventueel wijziging voorleggen aan de administratieve en budgettaire controle en aan de bevoegde ordonnateur, conform de regelgeving en regels inzake interne beheersing van de organisatie.

6.7 Conclusies

Uit een controle van een steekproef van 101 contracten, goed voor bijna 2,2 miljard euro inclusief btw, blijkt dat de regelgeving inzake overheidsopdrachten niet altijd wordt nageleefd, in de voorbereidings- evenmin als in de plaatsings- en uitvoeringsfase.

De belangrijkste vaststellingen op het vlak van frequentie en financiële omvang zijn de volgende:

- Voor 20,79 % van de onderzochte opdrachten (1 miljard euro inclusief btw) is de behoefte ontoereikend gemotiveerd. Bij de helft van de onderzochte opdrachten is de voorbereidingsfase, onder meer de prospectie, niet gedocumenteerd (1,3 miljard euro inclusief btw).
- In 78,22 % van de gevallen (1,8 miljard euro inclusief btw) ontbreekt een motivering voor de inzet van consultancy of is ze ontoereikend. Dat ondermijnt de legitimiteit van het uitbesteden van opdrachten (zie **punt 3.4.2**).
- De raming lijkt bij 44,55 % van de contracten (1,4 miljard euro inclusief btw) weinig realistisch. Tekortkomingen bij het inventariseren van de behoeften van de begunstigden van de aankoopcentrale leiden in sommige gevallen tot een fout gekozen plaatsingswijze of tot het niet-optreden van een goedkeuringsorgaan zoals de ministerraad.
- Ontoereikend documentbeheer in 63,37 % van de dossiers (goed voor 1,5 miljard euro inclusief btw) brengt de traceerbaarheid en transparantie van de gunningsbeslissingen in het gedrang. Door dat soort tekortkomingen valt onmogelijk aan te tonen of de aanbesteder haar verplichtingen is nagekomen, zoals de wachttermijn die ze in acht moet nemen voordat de opdracht wordt gesloten (1,4 miljard euro).
- In 67,47 % van de betrokken gevallen (1,7 miljard euro inclusief btw) is de selectie van ondernemers gebaseerd op een weinig of niet gedocumenteerde controle van de uitsluitingsgronden, en in 60,81 % van de betrokken gevallen (1,4 miljard euro inclusief btw) is de selectie gebaseerd op ongeschikte selectiecriteria. Die tekortkomingen vergroten het risico dat opdrachten worden gegund aan ondernemers die het algemeen belang hebben geschaad of niet over de vereiste bekwaamheid beschikken.
- De gunningscriteria zijn ontoereikend of niet in overeenstemming met de voorschriften in 26,51 % van de betrokken opdrachten (1,4 miljard euro inclusief btw). De beoordeling van de offertes vertoont tekortkomingen in 34,18 % van de betrokken dossiers (1,4 miljard euro inclusief btw).
- De gemotiveerde beslissingen vertonen tekortkomingen in 40,45 % van de betrokken opdrachten (1,5 miljard euro inclusief btw). In verschillende gevallen wordt er geen beslissing genomen, waardoor een formele goedkeuring ontbreekt, wat dan weer een schending van de delegatieregels inhoudt.

Het goed beheer van overheidsmiddelen in het kader van overheidsopdrachten is gebaseerd op de beginselen van transparantie en gelijke behandeling van ondernemers en op de naleving van de wettelijke verplichtingen. Na zijn analyse van de consultancy-overheidsopdrachten van de federale organisaties stelt het Rekenhof structurele tekortkomingen vast, onder meer bij de plaatsingsprocedures, de motivering van de keuzes van de aanbesteders en de naleving van de transparantieverplichtingen.

Hoofdstuk 7

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De federale overheid beschikt niet over een gecentraliseerde, betrouwbare en homogene inventaris van de consultancydiensten, waardoor een overzicht en een nauwkeurige kostenraming onmogelijk zijn. Dat komt doordat er geen uniforme federale definitie van consultancy bestaat, doordat de organisaties er verschillende praktijken op nahouden, maar ook door de onnauwkeurigheid van de budgettaire aanrekeningen en de ontoereikendheid van de beschikbare IT-instrumenten. De bestaande gedeeltelijke inventarissen zijn onvolledig, onsamenhangend en hebben te lijden onder de decentralisatie van de aankoopprocessen.

Sinds 2024 zijn verschillende initiatieven genomen om de transparantie rond de inzet van consultancy te verbeteren, maar voor een betrouwbaar en volledig overzicht blijven ze onvoldoende. Zo is de door de FOD BOSA te maken inventarisonvolledig en zijn niet alle federale organisaties en IT-prestaties erin opgenomen.

Naar aanleiding van het ontbreken van een gecentraliseerde inventaris heeft het Rekenhof de uitgaven voor consultancy tussen 2020 en 2022 in kaart gebracht. Volgens de gegevens die bij de federale organisaties zijn verzameld, bedragen de totale kosten tussen 2020 en 2022, 2,5 miljard euro inclusief btw: 2 miljard euro inclusief btw voor IT-consultancy (waarvan 576,9 miljoen euro in het kader van de *in-house*relaties) en 492,4 miljoen euro inclusief btw voor andere domeinen (waarvan 42,2 miljoen euro in het kader van de *in-house*relaties). Ondanks consistentietesten om de kwaliteit ervan te verbeteren en de vergelijkbaarheid te waarborgen, kunnen die gegevens nog steeds onnauwkeurigheden of fouten bevatten. Ze kunnen wel een indicatie geven van de omvang van de prestaties inzake advies en operationele ondersteuning.

Het Rekenhof stelt ook vast dat er geen federale strategie bestaat voor de inzet van consultancy, waardoor doelstellingen voor die inzet ontbreken, evenals een kader dat de voorwaarden, nadere regels en beperkingen voor het gebruik ervan vastlegt. Het hof constateert verder dat er geen evaluatie en rapportering gebeurt over de redenen voor de inzet van consultancy, over de kosten of de *return on investment*, onder meer inzake expertise-overdracht. Zonder rapportering beschikken de beleidsmakers en administratieve verantwoordelijken niet over de nodige informatie om een strategie te bepalen: bijvoorbeeld de kosten vergelijken tussen insourcing en outsourcing, of bepalen in welke activiteitendomeinen al dan niet voor langetermijnoplossingen moet worden gekozen.

Tot 2024 bestond er geen norm voor de inzet van consultancy. In 2024 heeft de Inspectie van Financiën aanbevelingen geformuleerd voor een meer omkaderd en efficiënt gebruik van externe expertise. Die gelden echter enkel voor de administraties die onder haar voorafgaande controle vallen en hebben geen betrekking op IT-diensten.

Het Rekenhof is van mening dat er nood is aan een transversaal federaal kader, dat van toepassing is op alle domeinen van consultancy en op alle organisaties. Dat kader moet verplichtingen bevatten op het gebied van motivering, risicobeheersing, selectie, opvolging en rapportering. De inzet

van consultancy heeft vaak betrekking op terugkerende behoeften, en moet gebaseerd worden op een vergelijkende analyse van de interne en externe oplossingen, zodat de middelen efficiënt en transparant beheerd kunnen worden.

De inzet van consultancy brengt specifieke risico's met zich mee die verband houden met het immateriële en strategische karakter van de prestaties. Die risico's hebben vooral betrekking op de behoefte-omschrijving, belangenconflicten, afhankelijkheid, bescherming van gevoelige gegevens en kwaliteitsbeoordeling.

Het Rekenhof stelt vast dat die risico's niet voldoende beheerst worden. De organisaties passen controlemaatregelen toe voor alle aankopen, maar ze zijn niet specifiek afgestemd op de specifieke risico's van consultancy en zijn niet altijd geformaliseerd of gedocumenteerd.

Op IT-gebied kunnen federale organisaties, naast statutaire en contractuele aanwervingen, in hun behoeften voorzien door middel van detachering of van externe consultancy.

In december 2024 telden Smals en Egov Select respectievelijk 1.108 en 964 gedetacheerden bij hun aangesloten organisaties, wat neerkomt op een totaal van 2.072 personeelsleden. Het Rekenhof stelt vast dat de detachering van IT-personeel, met name door de vzw's Smals en Egov Select, een goedkopere en duurzamere oplossing is dan het inschakelen van externe consultants. Het zorgt voor meer stabiliteit in de teams en een valorisering van de knowhow binnen de federale organisaties.

De duurzame toewijzing van gedetacheerden aan structurele opdrachten is deels te verklaren door het ontbreken van een duidelijke omschrijving van de profielen die intern moeten worden aangeworven of kunnen worden gedetacheerd, en door de moeilijkheden om dit soort profielen in de publieke sector aan te werven.

Voor de IT-profielen die moeilijk te vinden zijn op de arbeidsmarkt of waarvoor de klassieke aanwervingsprocedures niets hebben opgeleverd, is detachering een interessant alternatief voor externe consultancy. Die laatste moet worden voorbehouden voor gespecialiseerde of specifieke behoeften.

Het Rekenhof constateert bovendien een aanzienlijke toename van het gebruik van externe ITconsultancy via de raamovereenkomsten van Smals om interne teams te ondersteunen en projecten te beheren. Dat wijst op een tekort aan interne IT-middelen en het ontbreken van een duidelijke strategie voor het beheer van IT-vaardigheden.

In dat verband zou het volgens het Rekenhof goed zijn om te analyseren of een aanpassing van het administratief en geldelijk statuut van het federaal overheidspersoneel nodig is om tegemoet te komen aan de specifieke uitdagingen van het beheer van IT-personeel, onder meer op het vlak van de looncompetitiviteit van de bezoldigingen in de openbare sector.

Voor de raamovereenkomst met de broker stelt het Rekenhof vast dat de centralisatie van de aankopen en het inschakelen van een broker de diversiteit van de expertise en de flexibiliteit bij het IT-projectbeheer bevorderen. Het Rekenhof is echter van mening dat het inschakelen van de broker beter moet worden omkaderd, dat er meer transparantie nodig is rond de beslissingen over de selectie van profielen, en dat de marktprijzen beter moeten worden geanalyseerd.

Uit de controle van 101 contracten, goed voor een totaalbedrag van bijna 2,2 miljard euro inclusief btw, zijn aanzienlijke tekortkomingen ten aanzien van de regelgeving inzake overheidsopdrachten aan het licht gekomen. De belangrijkste tekortkomingen zijn een onvoldoende motivering van de behoeften (20,79 % van de opdrachten), het ontbreken van een motivering voor de inzet van consultancy (78,22 %), onrealistische ramingen (44,55 %) en een ontoereikend documentbeheer (63,37 %). Bovendien zijn de selectie van de ondernemers en de beoordeling van de offertes vaak gebaseerd op ongeschikte criteria. Die vaststellingen wijzen op structurele tekortkomingen in het beheer van dit soort overheidsopdrachten.

7.2 Aanbevelingen

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Inventaris	Definitie		
	1 Om een gecentraliseerde inventaris mogelijk te maken, eenvormig definiëren wat onder consultancyprestaties op federaal niveau wordt verstaan en die definitie verder uitsplitsen in verschillende categorieën volgens de aard van de activiteiten.	Federale regering en federaal Parlement	2.1.4
	Inventaris		
	2 Een gecentraliseerde, volledige inventaris opstellen van consultancyprestaties voor de federale Staat, met daarin minstens de volgende gegevens: voorwerp, plaatsingsprocedure, gunningsdatum, gunningsbedrag, looptijd, opdrachtnemer, CPV-code. Een koninklijk besluit aannemen dat het nieuwe artikel 3/3 van de wet van 11 april betreffende de openbaarheid van bestuur in werking doet treden.	Federale regering en federaal Parlement	2.2.4
	3 Duidelijke richtlijnen opstellen voor de aanrekening van de uitgaven voor consultancyprestaties.	Federale regering	2.3
	4 De eigen consultancy-uitgaven van de beleidsorganen enkel aanrekenen op de begrotingsallocaties van die organen.	Beleidsorganen van de leden van de federale regering	2.5
Strategie en redenen om een beroep te doen op consultancy	Strategie voor de inzet van consultancy		
	5 Een strategie bepalen om de inzet van consultancy te regelen, en die vervolgens in de federale organisaties toepassen in functie van hun administratieve statuten, opdrachten en nadere werkingsregels.	Federale regering en federale organisaties	3.2

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Strategie en redenen om een beroep te doen op consultancy	Aansturing van en rapportering over de inzet van consultancy		
	6 Periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) gestructureerd rapporteren over het gebruik van consultancy voor alle betrokken domeinen, ook de informatietechnologie.	Federale regering en federale organisaties	3.3
	Richtlijnen voor de inzet van consultancy		
	7 Duidelijke regels definiëren voor alle federale organisaties die een beroep doen op consultancy. Het kader moet: • gelden voor alle consultancyopdrachten, ook voor IT-diensten; • de verplichtingen vastleggen voor het motiveren van de behoefte, risicobeheersing, selectie van consultants, opvolging en evaluatie van de prestaties, rapportering over de opdrachten en de budgetten, en kennisoverdracht; • een strategie bieden om de interne capaciteiten te versterken door aanwerving en/of opleiding om zo minder afhankelijk te zijn van consultancy.	Federale regering en federale wetgever	3.4.1.2
	Motivering van de inzet van consultancy		
	8 Om aan de structurele behoeften te voldoen en tot duurzame oplossingen te komen: • de werklust evalueren en de interne vaardigheden in kaart brengen aan de hand van een coherente methodologie; • oplossingen om aan de behoeften te voldoen evalueren en de keuze onderbouwen met een kosten-batenanalyse van de uitbesteding; • wanneer interne vaardigheden en expertise ontbreken, een actieplan opstellen om die te ontwikkelen en zo de capaciteiten van de organisatie te versterken.	Federale organisaties	3.4.2.1
	Formalisering van de inzet van consultancy		
	9 De consultancybehoeften en de keuze voor uitbesteding formeel rechtvaardigen in de documenten voor de opstart van de overheidsopdracht, door de passende feitelijke en wettelijke motieven te vermelden.	Federale organisaties	3.4.2.2

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Beheer van de risico's die samenhangen met het inschakelen van consultants	Marktprospectie		
	10 De behoeften en doelstellingen helder en nauwkeurig definiëren op basis van een marktprospectie, en zorgen voor specifieke internebeheersings-procedures om die behoeften goed te definiëren en ze adequaat om te zetten in de opdrachtdocumenten.	Federale organisaties	4.1.3
	Belangenconflicten en draaieurconstructie		
	11 Op korte termijn: beter de verplichtingen controleren van de omzendbrief van 11 juni 2024 zowel op formeel vlak (afleggen van de verklaringen) als ten gronde (controle van reële afwezigheid van belangenconflicten). Op middellange termijn: een reglementair instrument goedkeuren om belangenconflicten te voorkomen en te bestrijden, verruimd naar alle federale organisaties en naar de inschrijvers bij overheidsopdrachten, zowel in de klassieke als in de speciale sectoren, en meer ontradende sancties opnemen.	Federale regering en federale organisaties	4.2.4
	Risico van afhankelijkheid en kennisoverdracht		
	12 Om de risico's op afhankelijkheid te beheersen en te zorgen voor kennisoverdracht: • voorzien in mechanismen voor kennisoverdracht bij consultancyopdrachten; • de consultancyopdrachten inventariseren, de verkregen documentatie centraliseren en de opgeleide personeelsleden en verworven competenties in kaart brengen; • de kosteloze prestaties strikt omkaderen.	Federale organisaties	4.3.2

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Beheer van de risico's die samenhangen met het inschakelen van consultants	Vertrouwelijkheid		
	13 Een specifiek beleid uitwerken voor prestaties waarbij derden toegang krijgen tot vertrouwelijke of gevoelige gegevens, om elk risico op verspreiding van gegevens te voorkomen: • bepalen welke gevoelige informatie aanwezig is vóór het opstarten van de opdracht; • gekwalificeerde consultants selecteren; • strikte contractuele bepalingen opnemen; • de toegang controleren en de naleving van de vertrouwelijkheidsbepalingen evalueren.	Federale organisaties	4.4
	Evaluatie van de prestaties van de consultants		
	14 De kwaliteit van de prestaties van de consultants systematisch evalueren: • tussentijdse evaluaties uitvoeren om ervoor te zorgen dat de kwaliteit, de doelstellingen en de deadlines gerespecteerd worden, en de nodige corrigerende maatregelen nemen; • een eindevaluatie uitvoeren om na te gaan of de behoeften zijn ingevuld, om lessen te trekken en om een leerproces aan te sturen voor een betere strategie en een beter beheer van de consultancy-inzet.	Federale organisaties	4.5
IT-consultancy	Detachering van personeel en externe consultancy		
	15 De planning van de IT-resources verbeteren zodat Egov Select en Smals de mogelijkheid hebben om er via detachering een antwoord op te bieden. Vermijden dat externe consultancy moet worden ingezet om dringende noden op te lossen.	Federale organisaties	5.3.2.3

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
IT-consultancy	Detachering en risico op omzeiling van de rekruteringsregels		
	16 Duidelijke richtlijnen definiëren voor de inzet van gedetacheerd personeel. De richtlijnen leggen voorwaarden vast om een beroep te kunnen doen op Smals en Egov Select en maken een onderscheid tussen de profielen en competenties waarvoor detacheringen kunnen gebeuren en degene die intern moeten worden gerekruteerd.	Federale regering en federale wetgever	5.3.3
	17 Analyseren of het administratief en geldelijk statuut van het federaal overheidspersoneel moet worden aangepast om te beantwoorden aan de specifieke uitdagingen van het beheer van informaticapersoneel, onder meer op het gebied van de looncompetitiviteit van de bezoldigingen in de openbare sector.	Federale regering en federale wetgever	5.3.3
	Raamovereenkomst van broker		
	18 De vertrouwelijkheid van de cv's en van de prijzen handhaven tot de einddatum, zodat een procedure in overeenstemming met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling gegarandeerd is.	Smals	5.4.4.1
	19 Analyseren waarom slechts één offerte werd ingediend voor de raamovereenkomst van broker; de markt verkennen en de volgende raamovereenkomst aanpassen aan de marktcapaciteit om de mededinging te kunnen laten spelen.	Smals	5.4.6.2
	20 Vóór het budget voor een bestelde opdracht vastgelegd wordt bij een broker, de gemiddelde markttarieven voor de gevraagde profielen analyseren, en daarbij gebruikmaken van de ervaring van Smals en van de prijzen-database van de broker.	Smals	5.4.6.3

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
IT-consultancy	21 In overleg met de broker en de begunstigten de beslissingen omkaderen om IT consultants na de preselektiefase aan te wijzen en te weren, zodat de beginselen van gelijke behandeling, transparantie en motivering van de akten nageleefd worden.	Smals	5.4.6.4
Naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving	Dossierbeheer en -archivering		
	22 De essentiële stukken van de opdracht dossiers bijhouden om te zorgen voor traceerbare en transparante plaatsingsprocedures en een goede uitvoering van de opdrachten volgens de vastgestelde voorwaarden.	Federale organisaties	6.1
	Vorbereiding		
	23 1. Alle werkelijke behoeften identificeren met de interne en externe belanghebbenden, en het bewijs van die voorbereiding bewaren in de administratieve dossiers.	Federale regering en federale organisaties	6.2.1
	2. De opdracht vóór de opstart op systematische en realistische wijze ramen en de gehanteerde methode opnemen in het document voor de opstart van de procedure of in de bijlagen. Voor raamovereenkomsten, een geraamde waarde of hoeveelheid en een maximale waarde of hoeveelheid vermelden in de opdracht aankondiging of in het bestek, en het verbruik opvolgen.	Federale organisaties	6.2.2
	3. De looptijd van opdrachten van meer dan vier jaar rechtvaardigen, en de uitvoeringsperiode van de specifieke opdrachten bij een raamovereenkomst regelen als de uitvoering ervan langer duurt dan de raamovereenkomst.		6.2.3
	4. In het bestek een prijsstructuur opstellen die is aangepast aan de complexiteit van de behoefte, de looptijd van de opdracht en de nadere uitvoeringsregels.		6.2.4

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving	Plaatsing		
	24 1. Zorgen voor echte mededinging en elke uitzondering naar behoren motiveren. Anticiperen op een eventueel 'technisch monopolie' voor onderhouds- of vernieuwingsopdrachten met maatregelen om <i>vendor lock-in</i> te vermijden.	Federale organisaties	6.3.1
	2. Een plaatsingsprocedure gebruiken als dat volgens de regelgeving verplicht is en de uitzonderingen formeel motiveren. De gekozen plaatsingsprocedure motiveren.		6.3.2
	3. De verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden strikt controleren, zowel voor kandidaten/inschrijvers als voor derden op wie ze een beroep doen om aan de selectiecriteria te beantwoorden.		6.3.3
	4. Het nazicht van de selectiecriteria bij de ondernemingen documenteren.		6.3.3
	5. Criteria voor de kwalitatieve selectie bepalen in overeenstemming met de regelgeving, om het risico te beperken dat opdrachten worden gegund aan ondernemers die niet over de vereiste bekwaamheid beschikken.		6.3.3
	6. Zowel de globale prijs als de prijs per post nakijken en de aanvaarding van offertes met schijnbaar abnormale prijzen motiveren.		6.3.4
	7. Toezien op de naleving van de regelgeving over het onderzoek van de regelmatigheid van de offertes en de toepassing van de gunningscriteria.		6.3.5
	8. Uiterlijk vóór de opening van de initiële offertes een beoordelingsmethodiek goedkeuren en toezien op de correcte toepassing van de gunningscriteria en de beoordelingsmethodiek.		6.3.5
	9. Toezien op de gelijkheid tussen de inschrijvers tijdens de onderhandelingen.		6.3.5

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving	10. Een gemotiveerde beslissing opstellen waarin de verschillende fasen van de plaatsingsprocedure transparant worden geschetst met inachtneming van de opdracht-documenten, en die ter onderteke-ning voorleggen aan de bevoegde ordonnateur.	Federale organisaties	6.3.6
	Informatie		
	25 1. De gemotiveerde beslissing of de uittreksels gelijktijdig aangetekend en per e mail aan de kandidaten en inschrijvers meedelen; De wachttermijn van vijftien dagen tussen de mededeling van de beslis-sing en het sluiten van de overeen-komsten respecteren, en in de brieven voor de kandidaten en inschrijvers de rechtsmiddelen vermelden en ver-wijzen naar de door de wet bedoelde artikelen (14, 15, 23 en 24).	Federale organisaties	6.4.1
	2. Ervoor zorgen dat de aankondiging van gegunde opdracht binnen de wettelijke termijn van dertig dagen na het sluiten van de opdracht is gepubliceerd		6.4.2
	Uitvoering		
	26 1. De prestaties regelmatig en efficiënt opvolgen, controleren of de prestaties correct worden uitgevoerd volgens de opdrachtdocumenten en de goedge-keurde offerte en de oplevering van de uitgevoerde prestaties formaliseren via processen-verbaal. Bij niet-uitvoering de regels voor ingebrekestelling toepassen en in voorkomend geval de financiële sancties zoals vastgelegd in de opdrachtdocumenten en de algemene uitvoeringsregels.	Federale organisaties	6.5.1
	2. Elke beslissing tot wijziging in een opdracht in de loop van de uitvoering zowel in rechte als in feite motiveren.		6.5.2
	Interne beheersing		
	27 De beslissingen over opstart, selectie, gunning en eventueel wijziging voor-leggen aan de administratieve en bud-gettaire controle en aan de bevoegde ordonnateur, conform de regelgeving en de regels inzake interne beheersing van de organisatie.	Federale organisaties	6.6

7.3 Antwoord van de geauditeerden

7.3.1 Antwoorden van de ministers

De eerste minister verklaart dat hij het verslag met veel belangstelling heeft doorgenomen. Hij kondigt aan dat de federale regering bij de verdere uitvoering van het federaal regeerakkoord nauwgezet rekening zal houden met de aanbevelingen en de vaststellingen.

Het verslag is volgens hem een belangrijke leidraad om de inzet van consultants doeltreffender, transparanter en duurzamer te organiseren. De aanbevelingen om tot een eenvormige definitie en een centrale inventaris te komen, om de risico's rond belangenconflicten, afhankelijkheid, kennisoverdracht en vertrouwelijkheid beter onder controle te houden en om de interne capaciteiten te versterken, komen overeen met de ambities van de federale regering. Hij schaart zich ook achter de aanbevelingen om de regels rond overheidsopdrachten en interne beheersing strikt toe te passen, de transparantie te waarborgen en de prestaties systematisch op te volgen.

De minister van Energie verklaart dat de aanbevelingen van het Rekenhof een waardevolle basis vormen voor de federale regering om een duidelijke strategie uit te werken, en daarbij lessen te trekken uit vroegere praktijken, en om de voornemens uit het regeerakkoord over de inzet van externe consultancy te concretiseren. Hij zal erop toezien dat de aanbevelingen worden doorgegeven aan de administratie en aan de instellingen die onder zijn toezicht staan, zodat goede praktijken gepromoot worden en de naleving van de regels, en in het bijzonder van de overheidsopdrachtenregels, gewaarborgd is.

De minister van Mobiliteit, Klimaat en Ecologische Transitie, belast met Duurzame Ontwikkeling, zegt kennis te hebben genomen van het antwoord van de NMBS dat een aantal technische en methodologische opmerkingen bevatte. Hij herhaalt de vragen om verduidelijking van de NMBS en vraagt het Rekenhof om er bij de opmaak van het definitieve verslag rekening mee te houden.

Het verslag houdt rekening met die opmerkingen.

7.3.2 Antwoorden van de geauditeerde organisaties

Dit punt is een samenvatting van de algemene overwegingen van de tien geauditeerde organisaties aan wie het ontwerpverslag is voorgelegd. In hun antwoorden hebben ze ook gerichte preciseringen opgenomen, waarmee in dit verslag rekening is gehouden. De antwoorden van Smals en van Egov zijn te vinden onder [punt 5.6](#).

De geauditeerde organisaties zijn het over het algemeen eens met de aanbevelingen. Sommige stippen evenwel aan dat de beslissing van de regering om de kredieten voor personeelsuitgaven in 2025 met 1,8% te verminderen bij de meeste overheidsdiensten, niet zal bijdragen tot een beperktere inzet van consultancy, vooral voor taken ter ondersteuning van de essentiële opdrachten. De FOD Justitie, de Federale Politie, Defensie en een aantal programma's van de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Buitenlandse Zaken ontsnappen evenwel aan die besparingsmaatregel.

Definitie van 'in-house relatie' door de NMBS en Smals

Volgens Smals geldt de kwalificatie 'in house' op grond van artikel 30 van de overheidsopdrachtenwet voor elke opdracht van een lid van de vzw waarin zij een van de partijen is. Daaruit volgt dat

het, zelfs als Smals de overheidsopdracht in onderaanneming geeft via een raamovereenkomst, nog altijd om een *in-house*prestatie gaat (aan Smals toegewezen met bijzondere samenwerkingsregels). Enkel als Smals een onderaannemer inschakelt voor eigen behoeften of wanneer leden zelf een raamovereenkomst sluiten, gaat het niet om een *in-house*prestatie.

Volgens de NMBS horen alle prestaties die Ypto uitvoert voor de NMBS (296,7 miljoen euro) thuis in de categorie *in house*, en niet enkel de uitgaven in verband met prestaties door interne medewerkers van Ypto (104,2 miljoen euro). De NMBS zegt vrijgesteld te zijn van de toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving voor alle prestaties van Ypto, ongeacht of ze door Ypto-medewerkers worden uitgevoerd of via overheidsopdrachten die Ypto organiseert.

Ter herinnering: een *in-houserelatie* impliceert dat een eerste aanbesteder (bv. Smals) prestaties uitvoert of personeel ter beschikking stelt van een tweede aanbesteder met wie hij verbonden is (bv. een lid van de vzw Smals). Dankzij die verbondenheid hoeft de tweede aanbesteder de overheidsopdrachtenregelgeving niet toe te passen in zijn contractuele relaties met de eerste. Het Rekenhof is van oordeel dat het binnen deze audit relevant is om in de categorie *in house* enkel de prestaties op te nemen die interne medewerkers van de eerste aanbesteder rechtstreeks uitvoeren ten bate van de tweede aanbesteder.

Door die definitie te hanteren, wil het Rekenhof effectief een onderscheid maken tussen prestaties die rechtstreeks worden uitgevoerd door interne medewerkers van de overheid (in het kader van een *in-houserelatie* waarbij de openbare gebruiker controle uitoefent op de dienstverlener) en prestaties uitgevoerd door private ondernemingen in het kader van een overheidsopdracht of een ander contract met de overheid. Het Rekenhof heeft in dit verslag dus niet de definitie gebruikt die Smals en de NMBS naar voren schoven. Deskundigen die worden ingeschakeld in het kader van overheidsopdrachten zijn immers externe consultants, ongeacht of de opdracht wordt geplaatst door Smals of door de gebruiker. De reden voor die indeling is dat de contractuele relatie met die consultants identiek is, en verschilt van de detachering van personeel dat door Smals is aangeworven.

Het Rekenhof herinnert er ook aan dat de vrijstelling om voor een overheidsopdracht een plaatsingsprocedure te organiseren kan voortkomen uit een *in-houserelatie*, maar ook gebaseerd kan zijn op een andere wettelijke grondslag:

- de niet-geïstitutionaliseerde horizontale samenwerking op basis van de artikelen 31 en 114 van de overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016 onttrekt de geplaatste opdracht ook aan de toepassing van de wetgeving;
- de aanbesteder die met aankoopcentrales werkt op basis van de artikelen 47 en 128 van de overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016 hoeft zelf geen plaatsingsprocedure te organiseren;
- bij gezamenlijke opdrachten op basis van de artikelen 48 en 129 van de overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016 kan een aanbesteder optreden voor rekening van andere betrokken aanbesteders, die dan zelf geen plaatsingsprocedure hoeven te organiseren;
- een specifiek mandaat waarmee een aanbesteder een mandataris belast met de organisatie van de plaatsingsprocedure en waarbij de mandataris optreedt in naam en voor rekening van de aanbesteder.

Het verslag houdt hier rekening mee.

Instituut voor radio-elementen

Als stichting van openbaar nut die commerciële activiteiten uitoefent, benadrukt het IRE dat de strategie en de omkadering aangepast moeten zijn aan de structuur en het statuut van elke organisatie. Het IRE vindt de aanbevelingen nuttig, maar denkt dat ze een bijkomende administratieve last zouden kunnen meebrengen. Het IRE oefent een volwaardige economische activiteit uit, zodat contracten vlot en snel moeten kunnen worden geplaatst en uitgevoerd. Daarom benadrukt het IRE dat de werklast en het nut van de aanbeveling in evenwicht moeten zijn.

Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering

Volgens het RIZIV voldoen de externe consultants rechtstreeks aan specifieke noden die moeilijk in te lossen zijn met interne resources. Externe consultancy komt dus rechtstreeks tegemoet aan de kenmerken en tekorten van het intern personeel en aan de limieten van de wervingsvoorwaarden. Om minder vaak consultants in te schakelen moet er meer en bekwaam intern personeel komen en moeten de aanwervingsmogelijkheden worden verbeterd.

FOD Financiën

De FOD Financiën is het over het algemeen eens met de conclusies van het Rekenhof. De dienst erkent dat er hiaten zaten in zijn archieven, waardoor bepaalde stukken niet aan het Rekenhof konden worden voorgelegd. Er komt een nieuwe SharePoint om de overheidsopdrachten beter te kunnen archiveren. Interne beheersingsmaatregelen moeten ervoor zorgen dat een dossier pas kan worden afgesloten nadat de relevante stukken in het administratieve dossier zijn opgeslagen.

De FOD Financiën steunt de aanbevelingen van het Rekenhof en heeft maatregelen ingevoerd om ze te concretiseren, zoals de aanpassing van modellen voor de plaatsing van opdrachten.

In verband met de opvolging van de besteding van de uitgaven bij raamovereenkomsten benadrukt de FOD het gebrek aan integratie met de boekhoudsystemen van de begunstigden, en het feit dat de FOD het gebruik van het e-Procurement-platform niet kan opleggen. Volgens de FOD zou de aanbeveling ook gericht moeten zijn aan wetgever en de federale regering, die dan normen kunnen vastleggen om het gebruik van e-Procurement of enig ander systeem waarmee de benutting van de raamovereenkomst centraal kan worden opgevolgd, verplicht te maken.

In verband met de kennisgeving van beslissingen aan de inschrijvers deelt de FOD Financiën mee dat hij een procedure test waarbij de gemotiveerde beslissing eerst elektronisch aan de betrokken ondernemingen wordt bezorgd via e-Procurement. Die procedure houdt controlemaatregelen in om te garanderen dat de wachttijd alvorens een contract te sluiten gerespecteerd wordt.

De FOD Financiën verklaart dat hij werkt aan een modernere, meer betrouwbare en volledig geautomatiseerde inventaris, voornamelijk gebaseerd op de gegevens die in het eProcurement-platform geregistreerd zijn.

FOD BOSA

De FOD BOSA verklaart dat hij bij het beheer van de consultancycontracten rekening zal houden met de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Op strategisch niveau zullen die richting geven aan de denkoefening over de doelstellingen die de FOD wil bereiken met de inzet van consultancy. Op operationeel niveau, waar het gaat over de uitvoering van

overheidsopdrachtenprocedures, zullen de algemene aanbevelingen en de vaststellingen uit het onderzoek van de eigen BOSA-procedures behulpzaam zijn om specifieke verbeterpunten te onderscheiden. Voor de federale overheid in haargeheel kan het nazicht van de consultancycontracten de beleidsmakers en hun administraties helpen bij de besluitvorming en bij de keuzes op het vlak van *in-house* en externe consultancy.

De FOD BOSA benadrukt dat er nood is aan een concrete en operationele definitie van consultancy en aan een inventaris. Die kan echter pas een echte meerwaarde bieden als hij deel uitmaakt van een duidelijke, globale strategie, die vergezeld gaat van een versterking van de interne capaciteit. De inventaris moet bovendien centraal en strategisch worden aangestuurd binnen een beheer van de inzet van consultancy. Volgens de FOD BOSA kan het recente TSI-project over interne consultancy een goede basis vormen.

De FOD BOSA wijst erop dat hij elk jaar een studie uitvoert over de evolutie van de bezoldigingen van het federaal overheidspersoneel in vergelijking met de arbeidsmarkt⁹⁰. Die analyse resulteert in politieke aanbevelingen en legt de vinger op bepaalde hiaten, in het bijzonder voor de knelpuntberoepen. De FOD benadrukt dat de inzet van consultancy een echte meerwaarde kan opleveren bij tijdelijke en specifieke projecten.

Daarnaast verklaart de FOD BOSA dat hij de FOD's in 2025 toelichtingen heeft bezorgd over de manier waarop ze bepaalde gegevens in FedCom en in e-Procurement kunnen registreren en synchroniseren. De toelichtingen hadden tot doel die gegevens beter toegankelijk, homogener en betrouwbaarder maken.

Centre for cybersecurity Belgium

Het CCB bevestigt dat het de definitie van consultancy niet heeft geformaliseerd. Volgens het CCB gaat het om een tijdelijke prestatie met de bedoeling over specifieke externe expertise te beschikken (intellectuele prestatie) die niet inhoudt dat de gebruiker opgeleid of bijgestaan wordt. De intellectuele competenties zijn de doorslaggevende elementen bij een opdracht, veeleer dan de uitkomst of het doel van de dienstprestatie.

Het CCB bevestigt dat er geen formele strategie is om het gebruik van consultancy te verantwoorden. De beslissingen zijn ingegeven door de tijdelijke aard van het project of door het feit dat consultancy economisch voordeliger uitvalt dan een interne aanwerving.

Reacties van de andere geauditeerde organisaties

Het RSVZ formuleerde nadere gegevens over de geanalyseerde overheidsopdrachten en verklaart dat het de analyse van de consultancy-inzet en de evaluatie van consultants beter documenteert en formaliseert.

De FOD Binnenlandse Zaken heeft geen bezwaren tegen de inhoud van het verslag en meent dat de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof de FOD zullen helpen om zijn overheidsopdrachten beter te beheren. Documenten ter vervollediging van de overheidsopdrachtendossiers zijn aan het Rekenhof bezorgd.

⁹⁰ FOD BOSA, *Monitoring van het beloningsbeleid*.

De FOD Kanselarij van de Eerste Minister benadrukt hoe strak het personeelskader is, waardoor tijdelijke interne affectaties onmogelijk zijn.

De Nationale Delcrederedienst heeft in zijn antwoord geen opmerkingen opgenomen.

De FOD Volksgezondheid heeft niet geantwoord.

Bijlage 1

Lijst van de gecontacteerde federale organisaties en hun antwoord

	Federale organisaties	Antwoord – consultancy	Antwoord – geen consultancy	Geen antwoord
Centraal bestuur				
1	FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	X		
2	FOD Beleid en Ondersteuning	X		
3	FOD Binnenlandse Zaken	X		
4	FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	X		
5	FOD Financiën	X		
6	FOD Justitie	X		
7	FOD Kanselarij van de Eerste Minister	X		
8	FOD Mobiliteit en Vervoer	X		
9	FOD Sociale Zekerheid	X		
10	FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu	X		
11	FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg	X		
12	POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie	X		
13	POD Wetenschapsbeleid	X		
14	Ministerie van Landsverdediging	X		
15	Federale Politie	X		
Beleidsorganen van de federale regeringsleden				
16	Eerste minister	X* (gegevens bij de FOD Kanselarij)		
17	Vice-eersteminister en minister van Mobiliteit	X		
18	Vice-eersteminister en minister van Economie en Werk	X		
19	Vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken	X		
20	Vice-eersteminister en minister van Middenstand	X		
21	Vice-eersteminister en minister van Ambtenarenzaken	X		
22	Vice-eersteminister en minister van Justitie	X* (gegevens bij de FOD Justitie)		
23	Vice-eersteminister en minister van Financiën		X	
24	Minister van Ontwikkelingssamenwerking	X		
25	Minister van Defensie		X	
26	Minister van Energie	X		
27	Minister van Binnenlandse Zaken		X ⁹¹	

⁹¹ De federale politie heeft een consultantieopdracht aangegeven voor het kabinet van de minister.

	Federale organisaties	Antwoord – consultancy	Antwoord – geen consultancy	Geen antwoord
28	Minister van Buitenlandse Zaken		X	
29	Minister van Pensioenen	X		
30	Minister van Klimaat en Leefmilieu	X		
31	Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy, Regie der gebouwen		X	
32	Staatssecretaris voor Relance	X		
33	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie		X	
34	Staatssecretaris voor Gendergelijkheid	X		
35	Staatssecretaris voor Begroting		X	
ADBA				
36	Sociale activiteiten (ASA)		X	
37	Consulaire Zaken	X* (gegevens bij de FOD Buitenlandse Zaken)		
38	Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën	X		
39	Belnet	X		
40	Koninklijke Bibliotheek van België	X		
41	Centrum voor Internationale Conferenties Egmont II-Egmontpaleis		X	
42	Internationaal Perscentrum	X		
43	Belgisch Commissariaat-generaal voor de Internationale Tentoonstellingen	X		
44	eID	X		
45	Fedorest	X		
46	Helena en Isabella Godtschalck			X
47	Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie	X		
48	Koninklijk Belgisch Instituut voor ruimte-aëronomie	X		
49	Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen	X		
50	Koninklijk Instituut voor het kunstpatrimonium	X		
51	Koninklijk Meteorologisch Instituut van België	X		
52	Koninklijk Museum voor Midden-Afrika		X	
53	Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis	X		
54	Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België	X		
55	Koninklijke Sterrenwacht van België		X	
56	Regie van de gevangenisarbeid		X	
57	Poolsecretariaat			X
58	Centrale dienst voor Duitse vertaling		X	
59	Restauratie en Hoteldienst van Defensie		X	
60	Dienst voor Wetenschappelijke en Technische Informatie		X	

	Federale organisaties	Antwoord – consultancy	Antwoord – geen consultancy	Geen antwoord
AOI categorie A				
61	Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers	X		
62	Federaal Agentschap van de Schuld	X		
63	Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten	X		
64	Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen	X		
65	Federaal Planbureau	X		
66	Regie der Gebouwen	X		
AOI categorie B				
67	Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg	X		
68	Nationaal Geografisch Instituut	X		
69	Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen			X
70	Centrale Dienst voor Sociale en Culturele actie van het Ministerie van Landsverdediging	X		
71	Nationaal Orkest van België			X
72	Koninklijke Muntshouwborg			X
73	War Heritage Institute	X		
AOI categorie C				
74	Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle	X		
75	Proefbank voor Vuurwapens	X		
76	Bureau voor Normalisatie	X		
77	Controledienst voor de Ziekenfondsen en de Landsbonden der Ziekenfondsen	X		
78	Nationale Delcrederedienst	X		
Gelijkgestelde AOI				
79	Belgische Mededingingsautoriteit		X	
80	Belgoprocess	X		
81	Cel voor Financiële Informatieverwerking	X		
82	Studiecentrum voor Kernenergie	X		
83	Federaal centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel (MYRIA)	X		
84	Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme (UNIA)		X	
85	Certi-fed		X	
86	Koninklijk Belgisch Filmarchief (KBF)	X		
87	Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG)	X		
88	Commissie voor Boekhoudkundige Normen	X		
89	Commissie voor nucleaire voorzieningen (CNV)	X		

	Federale organisaties	Antwoord – consultancy	Antwoord – geen consultancy	Geen antwoord
90	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven	X		
91	Nationale Arbeidsraad	X		
92	Egov Select	X		
93	Euridice	X		
94	Fonds voor dringende geneeskundige hulpverlening	X		
95	Sociaal verwarmingsfonds Stookolie, Lamppetroleum en Propaan in bulk			X
96	Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT)	X		
97	Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR)		X	
98	Instituut voor gerechtelijke opleiding	X		
99	Koninklijk Gesticht van Mesen		X	
100	Hoge raad voor de zelfstandigen en de KMO		X	
101	Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS)	X		
102	Congrespaleis			X
103	Vermogen van de Koninklijke Militaire School	X		
104	Sciensano	X		
105	Consumentenombudsdienst		X	
106	Ombudsdienst voor energie (OVE)	X		
107	SFPIM Real Estate			X
108	Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij	X		
109	Gemeenschappelijke Sociale dienst bij de horizontale Federale Overheidsdiensten en de Regie der Gebouwen		X	
110	Zephyr-Fin		X	
OISZ				
111	Federaal agentschap voor beroepsrisico's	X		
112	Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen	X		
113	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid	X		
114	Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering	X		
115	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering	X		
116	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen	X		
117	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening	X		
118	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid	X		
119	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie	X		
120	eHealth-platform	X		
121	Federale Pensioendienst	X		
122	Sigedis	X		
123	Smals	X		

Federale organisaties		Antwoord – consultancy	Antwoord – geen consultancy	Geen antwoord
Overheidsbedrijven				
124	De Leewe II	X		
125	HR Rail	X		
126	Infrabel	X		
127	NMBS	X		
128	SPV 162	X		
129	SPV Brussels Port		X	
130	SPV Zwankendamme		X	
131	TUC Rail	X		
132	Ypto	X		
Stichtingen / vzw's / openbare instellingen				
133	Beschermingsfonds voor deposito's en financiële instrumenten		X	
134	Instituut voor Radio-Elementen (IRE)	X		
135	Sociale Dienst van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, van de FOD Sociale Zekerheid, van de POD Maatschappelijke Integratie	X		
136	Sociale Dienst van de FOD Mobiliteit en Vervoer		X	
137	Coördinatiestructuur voor de Patrimoniuminformatie	X		
Subtotaal		101	28	8
Totaal		137		

Bijlage 2

Detail van de plaatsingsprocedures

Plaatsingsprocedures	Uitgegeven bedrag (in miljoen euro, inclusief BTW)
Mededingingsprocedure met onderhandeling / Onderhandelingsprocedure met voorafgaande oproep tot mededinging	138,4
Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking / Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging	84,5
Openbare procedure	47,1
Niet-openbare procedure	10,6
Niet meegedeeld	9,5
Overheidsopdrachten van beperkte waarde	10,0
Concurrentiegericht dialoog	0,2
Innovatiepartnerschap	0,7
Totaal	301,0

Bron: Rekenhof, op basis van de antwoorden van de geraadpleegde federale organisaties

Bijlage 3

Brief van de Eerste minister



De Eerste Minister

Hilde FRANCOIS
Eerste Voorzitter
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Uw bericht van

Uw kenmerk

Brussel

Ons kenmerk

Dossier behandeld door

Contact via

Betreft: Audit beroep op consultancy door de federale staat

Mevrouw de Eerste Voorzitter,

Ik heb met grote aandacht kennisgenomen van het auditrapport dat het Rekenhof heeft opgesteld over het beroep op consultancy door de federale overheid en haar instellingen. De federale regering zal de in dit auditrapport opgenomen aanbevelingen en vaststellingen zorgvuldig meenemen bij de verdere uitvoering van het regeerakkoord.

Uit de audit blijkt dat er geen centraal en uniform inventaris bestaat van consultancyopdrachten, wat een volledig overzicht van de kosten bemoeilijkt. Tussen 2020 en 2022 werden de uitgaven voor consultancy door de federale overheid geraamd op 2,5 miljard euro, waarvan het grootste deel in de IT-sector. Daarnaast stelt het Rekenhof vast dat er geen overkoepelende federale strategie bestaat en dat de motivering, rapportering en evaluatie structureel kunnen worden versterkt.

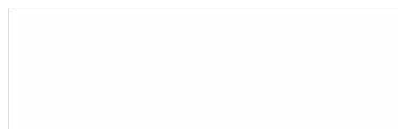
De aanbevelingen om een uniforme definitie en een centraal inventaris te ontwikkelen, om de risico's rond belangenconflicten, afhankelijkheid, kennisoverdracht en vertrouwelijkheid beter te beheersen, en om de interne capaciteiten te versterken, sluiten aan bij de ambities van de federale regering. Ook de oproep om de regels inzake overheidsopdrachten en interne controles strikt toe te passen, transparantie te waarborgen en prestaties systematisch op te volgen, wordt ten volle onderschreven.

Zoals voorzien in het regeerakkoord zal het gebruik van externe consultancy worden beperkt tot die gevallen waar externe expertise een duidelijke meerwaarde biedt. Tegelijkertijd wordt ingezet op de versterking van de interne kennis en capaciteit van de federale overheidsdiensten, in het bijzonder in het domein van IT, om zo de afhankelijkheid van externe consultancy te verminderen.

Graag dank ik het Rekenhof voor deze grondige en waardevolle analyse. De federale regering beschouwt dit rapport als een belangrijke leidraad om het gebruik van consultancy efficiënter, transparanter en duurzamer te organiseren.

Met hoogachting,

Bart De Wever



Bijlage 4

Brief van de minister van Energie

(vertaling)

Brussel, 16 juli 2025

Mevrouw de Eerste Voorzitter,
Mijnheer de Hoofdgriffier,

Met bijzondere aandacht heb ik het auditverslag van het Rekenhof doorgenomen over de inzet van consultancy door de federale organisaties voor advies- of operationele ondersteuningsopdrachten of de terbeschikkingstelling van personeel.

De aanbevelingen die het Rekenhof formuleert, vormen een waardevolle basis voor de federale regering om een duidelijke strategie ter zake uit te werken door lessen te trekken uit vroegere praktijken, en de voornemens te concretiseren die in het regeerakkoord zijn opgenomen omtrent de inzet van externe consultancy.

Ik zal erop toezien dat die aanbevelingen worden doorgegeven aan de administratie en de instellingen die onder mijn toezicht staan, teneinde de goede praktijken te bevorderen en de naleving van de toepasselijke regels te waarborgen, in het bijzonder de overheidsopdrachtenregelgeving.

Hoogachtend,

Mathieu BIHET

Bijlage 5

Brief van de minister van Mobiliteit, Klimaat en Ecologische Transitie, belast met Duurzame Ontwikkeling

(vertaling)

Brussel, 5 september 2024

Mevrouw de Eerste Voorzitter, Geachte mevrouw François,
Mijnheer de Hoofdgriffier, Geachte heer Bolly,

Als Minister van Mobiliteit geef ik gevolg aan uw brief d.d. 16 juli 2025 betreffende het ontwerpverslag van het Rekenhof over de audit omtrent de inzet van consultancy door de federale overheid.

Na overleg met de betrokken entiteiten die onder mijn toezicht staan, blijkt dat **enkel de NMBS rechtstreeks beoogd wordt door de vaststellingen die in dat verslag geformuleerd zijn (cf. bijlagen)**.

Ik heb kennisgenomen van het antwoord dat de NMBS bezorgde op 22 augustus 2025. Dat bevat een reeks **technische en methodologische opmerkingen**, waaronder:

- het verzoek de definitie van de “in house”-inzet te verduidelijken in het kader van de door Ypto geleverde prestaties;
- een herberekeningsvoorstel voor het deel consultancyuitgaven dat louter gebaseerd is op de contracten/overheidsopdrachten, om beter aan te sluiten bij de realiteit van de externe uitgaven;
- preciseringen bij de juridische specificiteiten die van toepassing zijn op de NMBS als actor binnen de bijzondere sectoren, onder meer op het vlak van de looptijd van de opdrachten;
- opmerkingen over sommige casussen die in het verslag worden vermeld, vergezeld van verzoeken tot herziening van het standpunt.

Daarnaast wens ik **het positieve punt waarop het Rekenhof wees** te benadrukken en te erkennen, namelijk:

De invoering van een gestructureerd governancekader binnen de NMBS voor de inzet van consultancy, wat getuigt van een uitgesproken wens om het beheer van die opdrachten te professionaliseren en in de hand te houden.

Ik ondersteun volkomen de stappen die de NMBS onderneemt om de gegevens en de interpretaties uit het ontwerpverslag te verduidelijken, vanuit een bekommernis om nauwkeurigheid, transparantie en *good governance*.

Dank bij voorbaat om rekening te houden met die elementen bij de uitwerking van het definitieve verslag bestemd voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Hoogachtend,

Jean-Luc CRUCKE

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar, in het Nederlands en het Frans
op rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT

D/2025/1128/40

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof

Regentschapsstraat 2

1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be