

MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMS MINISTER VAN ECONOMIE, INNOVATIE
EN INDUSTRIE, BUITENLANDSE ZAKEN, DIGITALISERING EN FACILITAIR MANAGEMENT

VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMS MINISTER VAN BINNENLAND,
STEDEN-EN PLATTELANDSBELEID, SAMENLEVEN, INTEGRATIE EN INBURGERING, BESTUURSZAKEN,
SOCIALE ECONOMIE EN ZEEVISSERIJ

VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMS MINISTER VAN BEGROTING EN FINANCIËN, VLAAMSE RAND, ONROERENDE ERFGOED EN DIERENWELZIJN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Richtlijnen met betrekking tot de inzet van consultancy binnen de Vlaamse overheid

Deze nota bevat het voorstel van bindende richtlijnen met betrekking tot de inzet van consultancy binnen de Vlaamse overheid. Deze richtlijnen geven uitvoering aan de hiertoe voorziene opdracht in het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Ze geven eveneens invulling aan de aanbevelingen van het Rekenhof uit het rapport over de personeelsbesparingen in de diensten van de Vlaamse overheid van januari 2024.¹

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Interne dienstverlening Vlaamse overheid

Beleidsdoelstelling: SD 1 *'De Vlaamse overheid is een efficiënte, integere en performante organisatie'*
- OD 1.5 *'De Vlaamse overheid dynamiseert de personeelsplanning'* in de beleidsnota Bestuurszaken
en Audit Vlaamse overheid 2024-2029.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Geen.

¹ Rekenhof, 'Personeelsbesparingen in de diensten van de Vlaamse overheid: Besparingen op personeel en loonkredieten in 2020-2024', verslag aan het Vlaams Parlement, januari 2024.

A. ALGEMEEN

In 2023 voerde het Rekenhof op verzoek van het Vlaams Parlement een onderzoek uit naar de impact van de besparingsdoelstelling die de Vlaamse Regering in de regeerperiode 2019-2024 oplegde aan de diensten van de Vlaamse overheid. Het verslag hiervan werd in januari 2024 aan het Vlaams Parlement bezorgd. Uit dit rapport bleek onder meer dat de laatste besparingsronde voor vele entiteiten van de Vlaamse overheid een belangrijke reden vormde om taken uit te besteden. Daaruit bleek dat bij quasi alle entiteiten die de kosteneffectiviteit hiervan achteraf nagingen, deze uitbestedingen minder kosteneffectief waren dan verwacht. Op die manier werd de kost van de dienstverlening aan de samenleving uiteindelijk hoger en werd de finaliteit van de opgelegde besparingsdoelstellingen uitgehold. Daarnaast wees het Rekenhof op het risico op overmatige afhankelijkheid van externe dienstverleners door een verlies van interne beheerscapaciteit en knowhow van de betrokken taken en processen. Het Rekenhof formuleerde daarop onder meer volgende aanbeveling: *“Het is wenselijk dat de overheid een operationeel kader ontwikkelt om tot een onderbouwde afweging te komen van het inzetten van derden voor overheidstaken. Dat kader moet duidelijk maken onder welke voorwaarden de overheid zijn bevoegdheden zelf uitvoert dan wel derden inschakelt; de interne knowhow voor de uitvoering van de kernopdrachten waarborgen; voorzien zijn op de verschillende mogelijkheden en vormen van uitbestedingen, en de systematische opvolging van de (kosten) effectiviteit waarborgen”*.

In uitvoering van bovenstaande opdracht in het regeerakkoord, blijven we vasthouden aan het principe dat taken in principe binnen de overheid worden uitgevoerd, tenzij onderbouwd wordt dat uitbesteding efficiënter of meer aangewezen is (bv. omdat insourcing omwille van de beperkte omvang van de opdracht niet mogelijk is). Het Voorzitterscollege werkte een afwegingskader en bijhorend rapporteringssjabloon met betrekking tot het inzetten van externe expertise via consultancy binnen de Vlaamse overheid uit.

Volgende elementen zijn hierbij aldus doorslaggevend:

- ² Advies 2024/01 – Definitie ‘consultancy’

De bindende richtlijn bij de inzet van consultancy binnen de Vlaamse overheid bestaat uit het drieluik **afweging, registratie en rapportering**. De **verplichting** tot voorafgaande afweging en zorgvuldige registratie en rapportering behelst het **bindende karakter van de richtlijnen** bij consultancy binnen de Vlaamse overheid. Elke leidend ambtenaar verbindt zich ertoe bovenstaande stappen te doorlopen. Het komt de leidend ambtenaar toe om deze afweging te maken en voldoende flexibiliteit te behouden. Dit ligt immers in lijn met volgende passage uit het Vlaams regeerakkoord 2024-2029: *“Politiek verantwoordelijken en leidend ambtenaren moeten meer vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen om in de bestaande (te indexeren) personeelskredieten keuzes te maken in functie van kerntaken. Waar externen kunnen vervangen worden door internen, zetten we werkingsbudgetten om in bijkomende loonbudgetten. Efficiëntiewinsten bij het personeel kunnen worden heringezet voor beleidsinitiatieven. Zo geven we de leidend ambtenaren een grotere autonomie bij de inzet van hun middelen (resource planning)”*.

kunnen uitvoeren (bv. second opinion), een taak ter ondersteuning van de interne werking, een niche-taak die niet tot de specialiteit van de entiteit behoort, ...

- Op welke manier verhoogt de externe uitvoering de onafhankelijkheid van uitvoering? Tegelijk moet worden aangetoond dat er geen mogelijk belangenconflict ontstaat en welke eventuele maatregelen worden genomen om dat te vermijden.
- Op welke termijn dient de (deel-)opdracht te worden verwezenlijkt en wat is de geschatte duurtijd waarvoor vervolgens op de consultant een beroep zal moeten worden gedaan?
- Op welke wijze zal de kennisborging binnen de entiteit na afloop van de consultancyopdracht worden gegarandeerd?

Als **bijlage** bij deze nota wordt een verplicht te gebruiken **rapporteringssjabloon voor de opportuniteitstoets** voor de entiteiten aangereikt.

Registratie

Elke entiteit registreert consultancy-opdrachten zorgvuldig middels **volgende boekhoudkundige rekeningen**. In de opportuniteitstoets wordt het boekingsartikel proactief meegegeven. De correcte boeking op deze rekeningen is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van iedere leidend ambtenaar. Daarnaast zien het Departement Financiën en Begroting en de boekhoudkundige diensten, mede op basis van het advies van de inspecteur van Financiën toe op een correcte boeking van consultancyuitgaven als onderdeel van de boekhoudkundige controle. Zo kan een eenheid in handelswijze over de entiteiten heen bevorderd worden.

- De boekhoudkundige rekening voor consultancy specifiek inzake ICT (613361: Consultancy opdrachten inzake ICT). Bv. beveiligingsbedreiging opsporen en analyseren, analyse en aanbeveling van een softwarepakket voor dataflow management, diagnosticeren van zwakke punten van ICT-systemen;
- De boekhoudkundige rekening voor consultancy specifiek inzake human resource management (613441: Consultancy opdrachten inzake HRM). Bv.: belanghebbendenonderzoek door externen op basis van kwalitatieve- en kwantitatieve methoden met het oog op een aangepaste strategieontwikkeling, HR-concepten concretiseren en vertalen naar leiderschap en teamgedrag;
- De boekhoudkundige rekening voor overige consultancy-opdrachten die in hoofdzaak noch ICT, noch HR betreffen (613391: Overige consultancyopdrachten). Bv. onderzoek met het oog op het bekomen van een advies rond fiscale aangelegenheden, het bekomen van een certificering dat de kwaliteit van de processen garandeert.

Rapportering

De Vlaamse overheid rapporteert ex post transparant over de consultancy-uitgaven binnen de Vlaamse overheid. We evalueren deze regeling en ten vroegste 1 jaar na in voege gaan wordt een proefrapportering getrokken vanuit Orafin op basis van de boekhoudkundige registraties om de kwaliteit en de rapporteringsmogelijkheden te evalueren. De consultancy-uitgaven worden op niveau van de Vlaamse overheid gemonitord via een **jaarlijkse agendering** van het consultancyregister op het Voorzitterscollege van de Vlaamse overheid. Het rapport wordt door het Voorzitterscollege aan de Vlaamse Regering bezorgd. Het Departement Financiën en Begroting en de boekhoudkundige diensten staan in voor de aanlevering en kwaliteitscontrole van de rapportering.

Dit sluit aan bij volgende ambitie in het Vlaams regeerakkoord 2024-2029: "*We zetten verdere stappen in de transparantie van de Vlaamse begroting en de digitale ontsluiting van de begrotingsuitvoering*"
////////////////////////////////////

in samenspraak met het Vlaams Parlement. In een eerste stap publiceren we jaarlijks de consultancy uitgaven.”

Evaluatie van de consultancy opdracht

Bij de afloop van een consultancyopdracht wordt een evaluatie verwacht. Deze evaluatie omvat minstens een beoordeling van de geleverde kwaliteit, de mate waarin de doelstellingen werden bereikt, en de verhouding tussen prijs en geleverde prestaties. Ook dient men aan te geven hoe de kennis kan geborgd worden. Een dergelijke evaluatie laat toe om te leren uit eerdere trajecten, verhoogt de transparantie en biedt ondersteuning bij eventuele toekomstige aanbestedingen of een eventuele insourcing.

C. TOEPASSINGSGEBIED

Deze richtlijnen gelden voor alle organisaties behorende tot de Vlaamse administratie zoals bedoeld in artikel 1.3.2 van het Bestuursdecreet. Meer concreet betekent dit dat deze richtlijnen van toepassing zijn op:

- de departementen;
- de Onderwijsinspectie en Diensten van de Bestuursrechtscolleges;
- de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid;
- de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid;
- de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen (incl. De Lijn, OPZ Geel en OPZC Rekem);
- de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen⁴, met uitzondering van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid.

Deze regeling is ook van toepassing op de entiteiten zonder eigen personeel⁵.

D. PERSONEELS- EN CAPACITEITSPLANNING

De bovenstaande richtlijnen met betrekking tot consultancy zullen onderdeel uitmaken van het overkoepelend beleid aangaande personeels- en capaciteitsplanning binnen de diensten van de Vlaamse overheid. Hierbij wordt uitgegaan van integraal talentbeheer, wat betekent dat de keuze voor het type capaciteit (permanent/tijdelijk; intern/extern) maximaal volgt uit de concrete taak of opdracht, en dat er een beter overzicht van alle soorten inzet binnen de Vlaamse overheid mogelijk wordt gemaakt.

Hoewel we ook hier vertrekken van het feit dat opdrachten in principe door de overheid zelf worden uitgevoerd, behoort het gebruik van tijdelijke, gerichte en specifieke consulting ook tot één van de mogelijkheden om een capaciteitsbehoefte in te vullen. Door deze mogelijkheid in te bedden in een ruimere strategie van personeels- en capaciteitsplanning bij de entiteiten van de Vlaamse overheid en hieraan richtlijnen te koppelen, stimuleren we een kritische reflectie omtrent de afhankelijkheid van consultancy en waken we erover dat dit ingebed wordt in een duurzame, onderbouwde personeels- en capaciteitsplanning. Uit bovenvermeld onderzoek van het Rekenhof bleek immers dat dit laatste in het verleden niet steeds het geval was. Zowel in de richtlijnen die hier voorliggen als in het toekomstige beleid rond personeels- en capaciteitsplanning is er aandacht voor het limiteren van

⁴ Vzw de Rand, Muntpunt, Toegankelijk Vlaanderen, Vlaamse vereniging voor ICT-personeel (Vlaanderen Connect), Agentschap Integratie en Inburgering, Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO), Vlaamse Energiebedrijf (VEB), Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM), Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen (KMSKA), Vlaamse Havens, Vlaamse Pensioenfonds, Vlaams Datanutsbedrijf (athumi).

⁵ Het betreft meer bepaald Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming, VIPA, VMSW, VASGAZ en LOM Vlaanderen.

In de loop van 2025 zullen geactualiseerde instructies voor de opmaak van de personeels- en capaciteitsplanning op de Vlaamse Regering geagendeerd worden.

Het advies van de Inspectie van Financiën is niet vereist bij opdrachten die onder de drempelwaarde blijven, teneinde de administratieve lasten voor de entiteiten te beperken. Er wordt evenwel geen drempelwaarde gehanteerd wat betreft de opportuniteitstoets uit B. De richtlijnen gelden ongeacht de onderliggende waarde van de opdracht die er voorligt.

B. ESR-TOETS

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

4. VERDER TRAJECT

Er zal met deze richtlijnen rekening worden gehouden in de verdere dynamisering van de personeelsplannen binnen de Vlaamse overheid van de minister van Bestuurszaken (zie OD 1.5 in de beleidsnota Bestuurszaken en Audit Vlaamse overheid 2024-2019).

////////////////////////////////////

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar akkoord te verlenen aan bovenstaande richtlijnen en bijgevoegd rapporteringsjabloon met betrekking tot het inzetten van consultancy binnen de Vlaamse overheid;
- 2° aan de leidend ambtenaren van de respectieve entiteiten de opdracht te geven om deze richtlijnen toe te passen.

De minister-president van de Vlaamse Regering

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij

Hilde CREVITS

De Vlaamse minister Van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerende Erfgoed en Dierenwelzijn

Ben WEYTS