NL 2022

17

Speciaal verslag

Externe consultants bij de Europese Commissie

Ruimte voor hervormingen

EUROPESE REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-13
Redenen om een beroep te doen op externe consultants	01-03
Omvang van en soort geleverde diensten	04-10
Rollen en verantwoordelijkheden	11-13
Reikwijdte en aanpak van de controle	14-17
Opmerkingen	18-84
Aanzienlijke lacunes in het kader voor de inzet van externe consultants en verantwoording daarvan	18-32
Richtsnoeren voor betere regelgeving: een goede basis, maar alleen van toepassing op evaluaties en studies	20-26
Behoefteanalyses niet systematisch uitgevoerd of gedocumenteerd	27-32
Aanbestedingsprocedures in acht genomen, maar specifieke risico's nog niet goed beheerd	33-56
De inkoop van diensten van externe consultants was in overeenstemming met de aanbestedingsregels	34-36
Het toezicht door de Commissie stond niet in verhouding tot het potentiële risiconiveau	37-56
Tekortkomingen in de wijze waarop de diensten van externe consultants worden beheerd en gebruikt	57-71
Individuele contracten volgens de regels beheerd, maar met lacunes in de prestatiebeoordeling	58-64
Minder goede praktijken om de resultaten van de opdrachten van externe consultants te benutten	65-71

De beheersinformatie van de Commissie is deels nauwkeurig, en de systematische verslaglegging vertoont tekortkomingen 72-84

De Commissie beschikt niet over nauwkeurige informatie over de omvang van en de soort diensten van externe consultants waarvan zij gebruikmaakt 73-79

De Commissie brengt niet systematisch verslag uit over haar gebruik van de diensten van externe consultants 80-84

Conclusies en aanbevelingen 85-91

Bijlagen

Bijlage I — Voorbeelden van onjuiste en inconsistente invoering van de categorie "juridische verbintenissen"

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdlijn

Controleteam

Samenvatting

I De Europese Commissie doet steeds vaker een beroep op externe consultants voor het verlenen van allerlei advies- en ondersteunende diensten. De waarde van de tussen 2017 en 2020 aanbestede diensten bedroeg ongeveer 3,7 miljard EUR. De diensten die de Commissie heeft aanbesteed, omvatten consultancywerkzaamheden, studies, evaluaties en onderzoek.

II De kwijtingsautoriteiten en de media hebben de laatste tijd steeds meer belangstelling getoond voor het gebruik van dergelijke diensten door de Commissie. Ons verslag heeft tot doel bij te dragen tot verbetering van de transparantie en de verantwoordingsplicht op dit belangrijke gebied.

III Het doel van onze controle was te beoordelen of de Commissie haar inzet van externe consultants zodanig beheerde dat haar belangen werden gewaarborgd en zij waar voor haar geld kreeg. Wij hebben met name onderzocht of de Commissie:

a) beschikte over een kader voor het inzetten van externe consultants waarin de vormen van ondersteuning worden omschreven en regels worden vastgesteld om hun inzet te verantwoorden;

b) deze contracten op een deugdelijke manier had aanbesteed en de risico's van samenwerking met leveranciers had beperkt;

c) de prestaties van de externe consultants had beheerd en gemonitord en over praktijken beschikt om de resultaten te beoordelen;

d) over betrouwbare en accurate beheersinformatie beschikte en verslag uitbracht over haar inzet van externe consultants.

IV Deze controle was gericht op de inzet van externe consultants tussen 2017 en 2019; waar nodig namen we ook recente relevante informatie in aanmerking. Wij hebben financiële en beheersinformatie over de aanbestede diensten geanalyseerd, vraaggesprekken gevoerd met personeelsleden van de Commissie en contracten beoordeeld om een beeld te krijgen van de planning, aanbesteding, verantwoording, evaluatie en gehanteerde beheerspraktijken.

V Wij concludeerden dat het beheer door de Commissie van de inzet van externe consultants niet ten volle garandeert dat zij waar voor haar geld krijgt. Het kader van de Commissie voor het gebruik van deze diensten vertoont aanzienlijke lacunes. Terwijl voor studies en evaluaties is vastgesteld welke vormen van ondersteuning door externe consultants kunnen worden geboden en in hoeverre taken kunnen worden uitbesteed, is dit niet het geval voor andere diensten die door externe consultants worden verleend.

VI Het inzetten van consultants bracht ook het potentiële risico van een te grote afhankelijkheid, concurrentievoordelen, een concentratie van leveranciers en mogelijke belangenconflicten met zich mee. De Commissie monitort, beheert en beperkt deze risico's niet voldoende op instellingsniveau.

VII Voor de specifieke contracten die wij onderzochten, stelden wij vast dat de Commissie de noodzakelijke aanbestedingsprocedures had gevolgd en zich ervan had vergewist dat de consultants de vereiste diensten op een passend kwaliteitsniveau hadden geleverd alvorens voor die diensten te betalen. Zij beoordeelt echter niet consequent de prestaties van externe consultants en deelt, afgezien van studies en evaluaties, geen informatie over deze beoordelingen tussen haar directoraten-generaal. Dit vermindert het vermogen van de Commissie om de voordelen van de geleverde diensten vast te stellen en er verslag over uit te brengen.

VIII Ten slotte verschaffen de informatiesystemen van de Commissie geen nauwkeurige en betrouwbare informatie over de omvang en de soorten diensten van externe consultants waarvan gebruik wordt gemaakt, en vindt hierover geen systematische verslaglegging plaats.

IX Wij bevelen de Commissie aan:

— haar kader voor de inzet van de diensten van externe consultants verder te ontwikkelen;

— haar aanpak van de monitoring en de beperking van de risico's van het gebruik van dergelijke diensten te verbeteren;

— de resultaten van deze diensten vast te stellen en te gebruiken, en

— regelmatig verslag uit te brengen over het gebruik dat zij van deze diensten maakt.

Inleiding

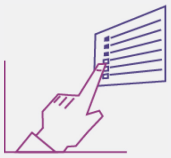
Redenen om een beroep te doen op externe consultants

01 Overheidsdiensten doen om uiteenlopende redenen een beroep op externe consultants. In de afgelopen jaren hebben snel veranderende omstandigheden in combinatie met beperkingen van de administratieve middelen geleid tot een toenemend gebruik van deze diensten. Aangezien consultants steeds meer betrokken zijn geraakt bij het ontwerpen en leveren van diensten, is ook de behoefte aan kaders voor hun inzet gegroeid, met het doel een goede prijs-kwaliteitverhouding te bewerkstelligen.

02 In dit verslag wordt onder “externe consultants” verstaan: particuliere en openbare leveranciers van professionele op kennis gebaseerde diensten, die binnen of buiten de gebouwen van de klant kunnen werken. In ons geval is de “klant” de Europese Commissie. 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.

03 ***Tabel 1*** geeft een overzicht van de voornaamste redenen waarom de Commissie een beroep doet op externe consultants.

Tabel 1 — Voornaamste redenen voor het inschakelen van externe consultants door de Commissie

Beweegredenen		Voordelen
Optimalisering van het personeelsbeheer De Commissie kan het zich niet veroorloven om voor de grote verscheidenheid aan vaardigheden en deskundigheid die zij voor specifieke projecten nodig kan hebben, personeel aan te nemen, op te leiden en te behouden.	**Aanvullend hulpmiddel** 	• **Aanvullend hulpmiddel** om werkzaamheden uit te voeren voor diverse belanghebbenden uit lidstaten en niet-EU-landen, met name in tijden van verhoogde werkdruk of wanneer vaardigheden slechts voor beperkte tijd nodig zijn • Er zijn **gespecialiseerde vaardigheden nodig** om technische en wetenschappelijke werkzaamheden uit te voeren (bijv. gegevensvastlegging, -verzameling, -compilatie, wetenschappelijke en statistische ondersteuning, IT-ontwikkeling) • **Meer wendbaarheid en flexibiliteit** in geval van veranderende organisatorische en politieke prioriteiten
Resultaten behalen binnen vastgestelde termijnen en kostenparameters	**Ontwerp en uitvoering van programma's** 	• **Ondersteuning van de Commissie bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid en programma's,** met als doel transparante, empirisch onderbouwde besluitvorming te bevorderen (bijv. input over specifieke elementen in de vorm van studies of evaluaties) • **Flexibele toegang tot de juiste combinatie van vaardigheden** om snel capaciteitstekorten te ondervangen, met name wanneer de behoefte aan personeel tijdelijk is of hun aanwezigheid vereist is in lidstaten of niet-EU-landen • **Goedkopere alternatieven voor personeelsinzet ter plaatse** voor capaciteitsopbouw door middel van technische bijstand en technische ondersteuning
Ondersteuning besluitvorming	**Onafhankelijk oordeel** 	• **Geloofwaardige onafhankelijke inbreng** (bijv. wanneer dit nodig is om de in de strategische plannen vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken) • **Externe standpunten** die aanvullende inzichten bieden in het beleid en de programma's van de EU

Bron: ERK, op basis van vraaggesprekken met de Commissie.

Omvang van en soort geleverde diensten

04 In de periode 2017-2019, de periode waarop onze controle was gericht (zie paragraaf ***16***), sloot de Commissie 8 009 contracten met externe consultants. Deze contracten hadden een totale waarde van 2,7 miljard EUR. De totale waarde van de met externe consultants gesloten contracten steeg van 799 miljoen EUR in 2017 tot 955 miljoen EUR in 2019. In 2020 sloot de Commissie contracten ter waarde van 971 miljoen EUR.

05 De Commissie heeft deze diensten in haar financieel systeem geregistreerd onder een van de volgende categorieën: consultancy, studie, evaluatie of onderzoek (zie ***tabel 2***).

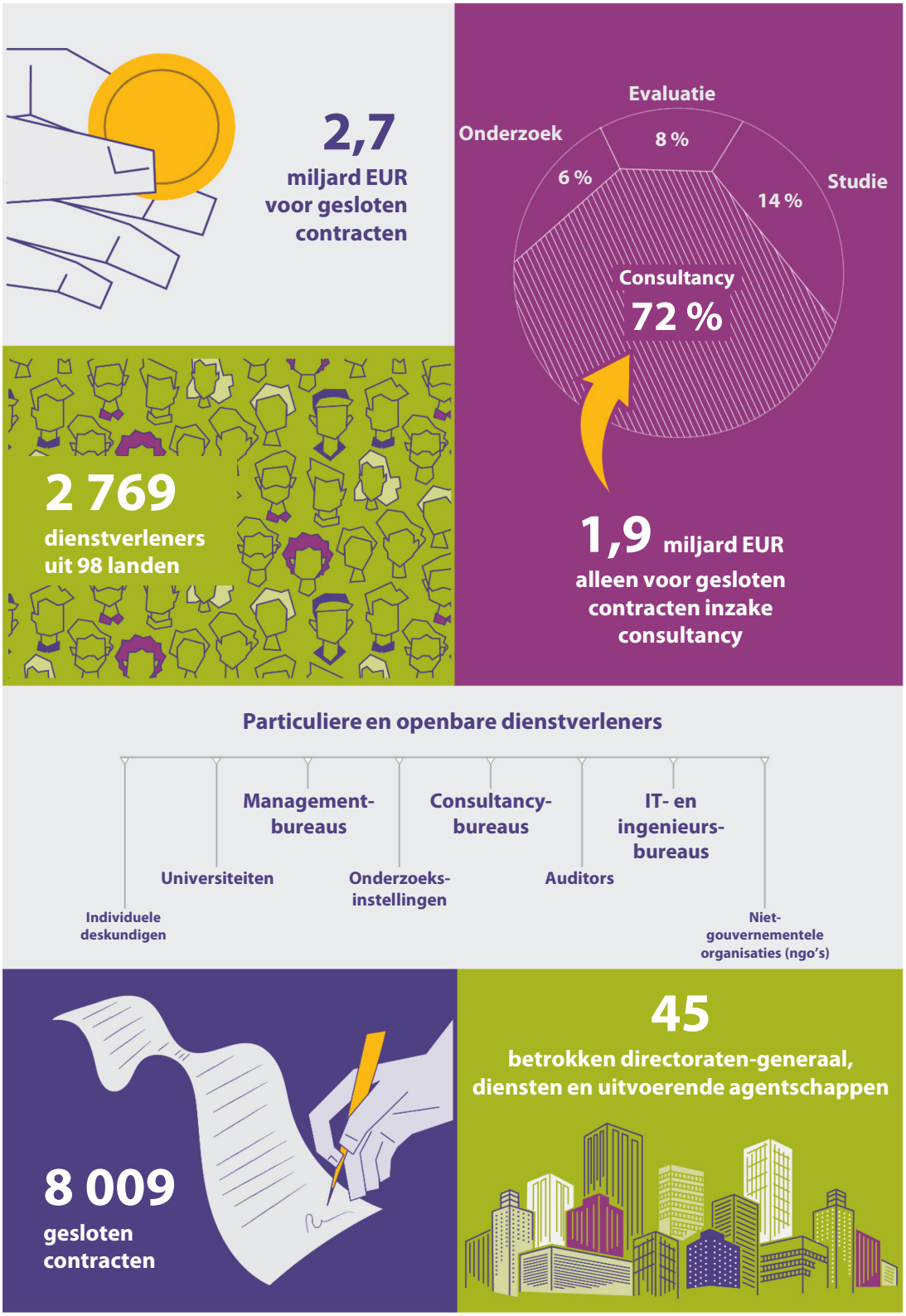
Tabel 2 — Categorieën en omschrijvingen van de diensten van externe consultants van de Commissie

	Consultancy	**Adviesdiensten uitgezonderd** "Administratieve, personeels- en sociale diensten", "Communicatie & publicaties", "Conferenties, externe vergaderingen en reizen", "Evaluaties", "Studies", "Controlediensten", "IT-diensten en telecommunicatiekosten", "Juridische diensten", "Onderzoek, ontwikkeling of wetenschappelijke activiteiten", "Opleidingsdiensten", "Vertaling en vertolking"
	Studies	**Alle soorten studies (inclusief juridische analyse)**
	Evaluatie	**Evaluatie vooraf of achteraf van projecten, programma's, effectbeoordelingsdiensten, enz.**
	Onderzoek	**Diensten in verband met onderzoek, ontwikkeling of wetenschappelijke activiteiten die niet in een van de bestaande dienstencategorieën passen**

Bron: ERK, met gebruikmaking van informatie uit de lijst van de Commissie van klassen/categorieën van juridische verbintenissen met betrekking tot aanbestedingen en subsidies op basis van het Financieel Reglement van 2015.

06 De grootste bedragen waarvoor in 2017-2019 contracten zijn gesloten, hebben betrekking op diensten die als "consultancy" zijn geregistreerd (72 %). ***Figuur 1*** geeft een beeld van de inzet van externe consultants bij de Commissie in de betrokken periode.

Figuur 1 — Externe consultants bij de Commissie[1], 2017-2019

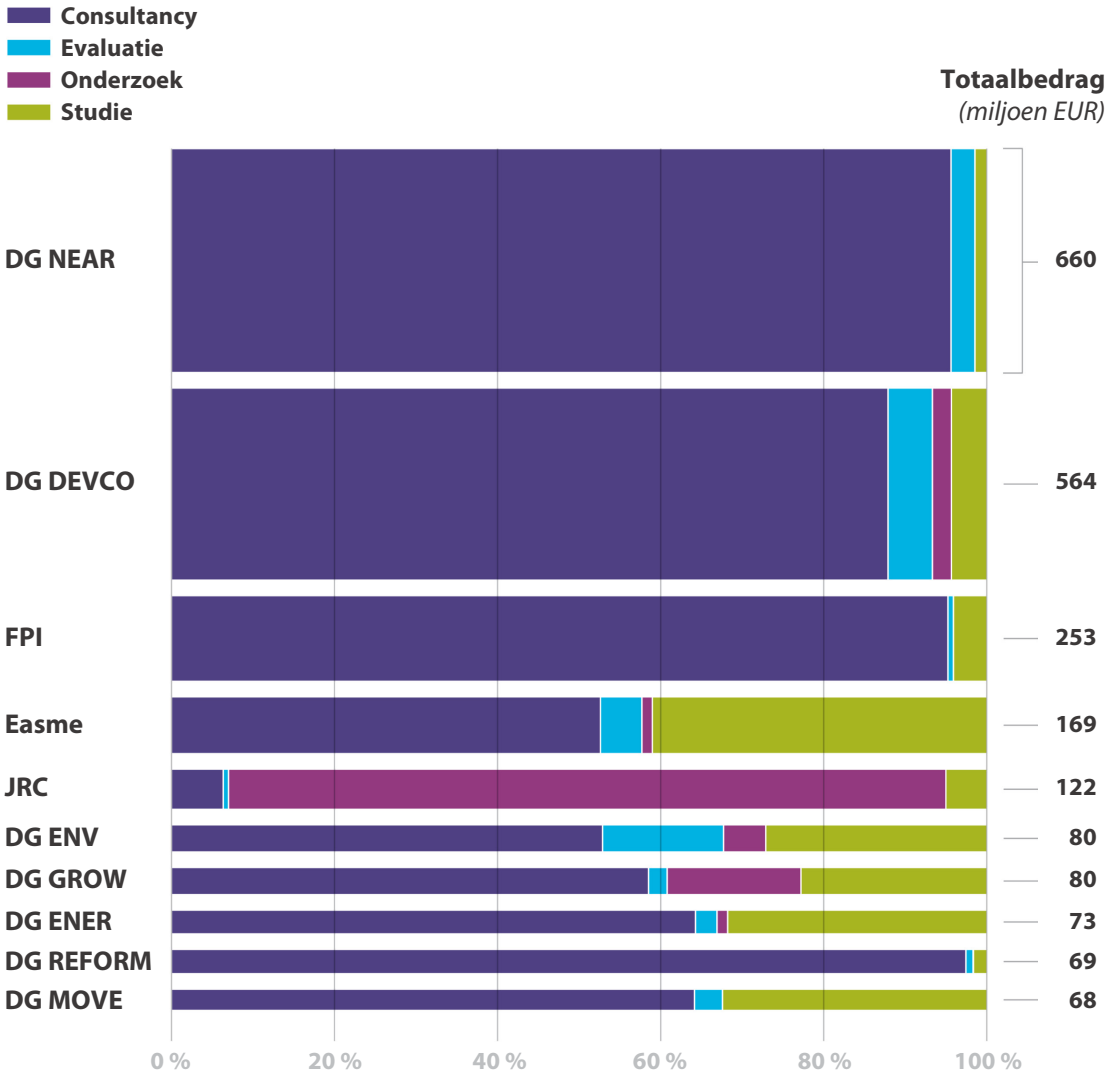


Bron: ERK, op basis van financiële gegevens van de Commissie.

[1] Directoraten-generaal, diensten en uitvoerende agentschappen die externe consultants hebben ingehuurd.

07 Van de 45 directoraten-generaaldiensten en uitvoerende agentschappen van de Commissie die externe consultants hebben ingezet, waren negen directoraten-generaal van de Commissie en één uitvoerend agentschap samen goed voor 2,1 miljard EUR aan uitgaven voor externe consultants in de periode 2017-2019, d.w.z. 80 % van het totale bedrag. De drie directoraten-generaal met de hoogste uitgaven zijn goed voor meer dan de helft van dit totaal (zie ***figuur 2*** hieronder voor details).

Figuur 2 — De tien directoraten-generaal, diensten en uitvoerende agentschappen van de Commissie die het meest uitgeven aan externe consultants, 2017-2019

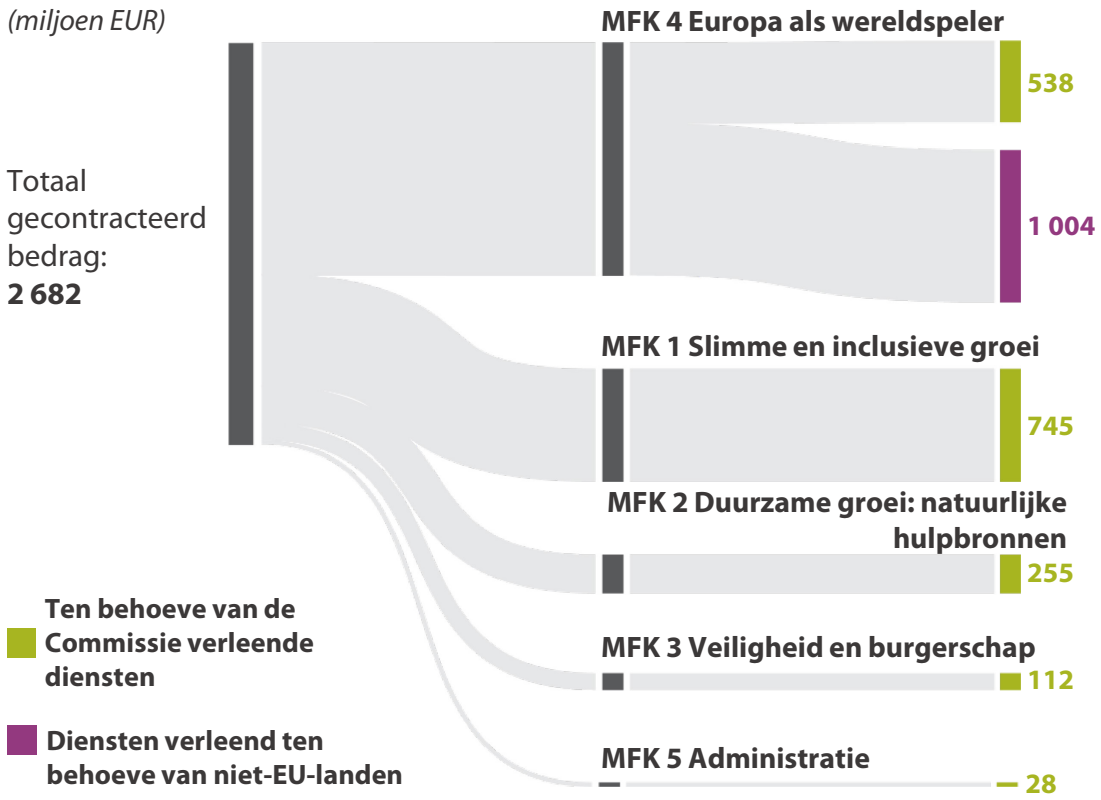


Bron: ERK, op basis van financiële gegevens van de Commissie.

08 Van de totale bedragen waarvoor contracten met externe consultants werden gesloten, ging 98 % naar in de EU geregistreerde leveranciers. In de periode 2017-2019 was 72 % van de totale omvang van deze diensten afkomstig van leveranciers uit België, Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

09 Ongeveer 57 % (1 542 miljoen EUR) van de totale waarde van de met externe consultants gesloten contracten werd gefinancierd in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK), rubriek 4 “Europa als wereldspeler”. Deze contracten omvatten diensten die worden aanbesteed in het kader van EU-programma’s ter verbetering van de samenwerking met niet-EU-landen. MFK-rubriek 1 “Slimme en inclusieve groei” (745 miljoen EUR, 28 % van het totale bedrag waarvoor contracten zijn gesloten) vormt de op een na grootste financieringsbron voor contracten met externe consultants, terwijl slechts ongeveer 1 % van deze contracten in het kader van MFK-rubriek 5 “Administratie” werd gefinancierd. ***Figuur 3*** geeft een uitsplitsing van de totale waarde van de met externe consultants gesloten contracten naar de verschillende MFK-rubrieken.

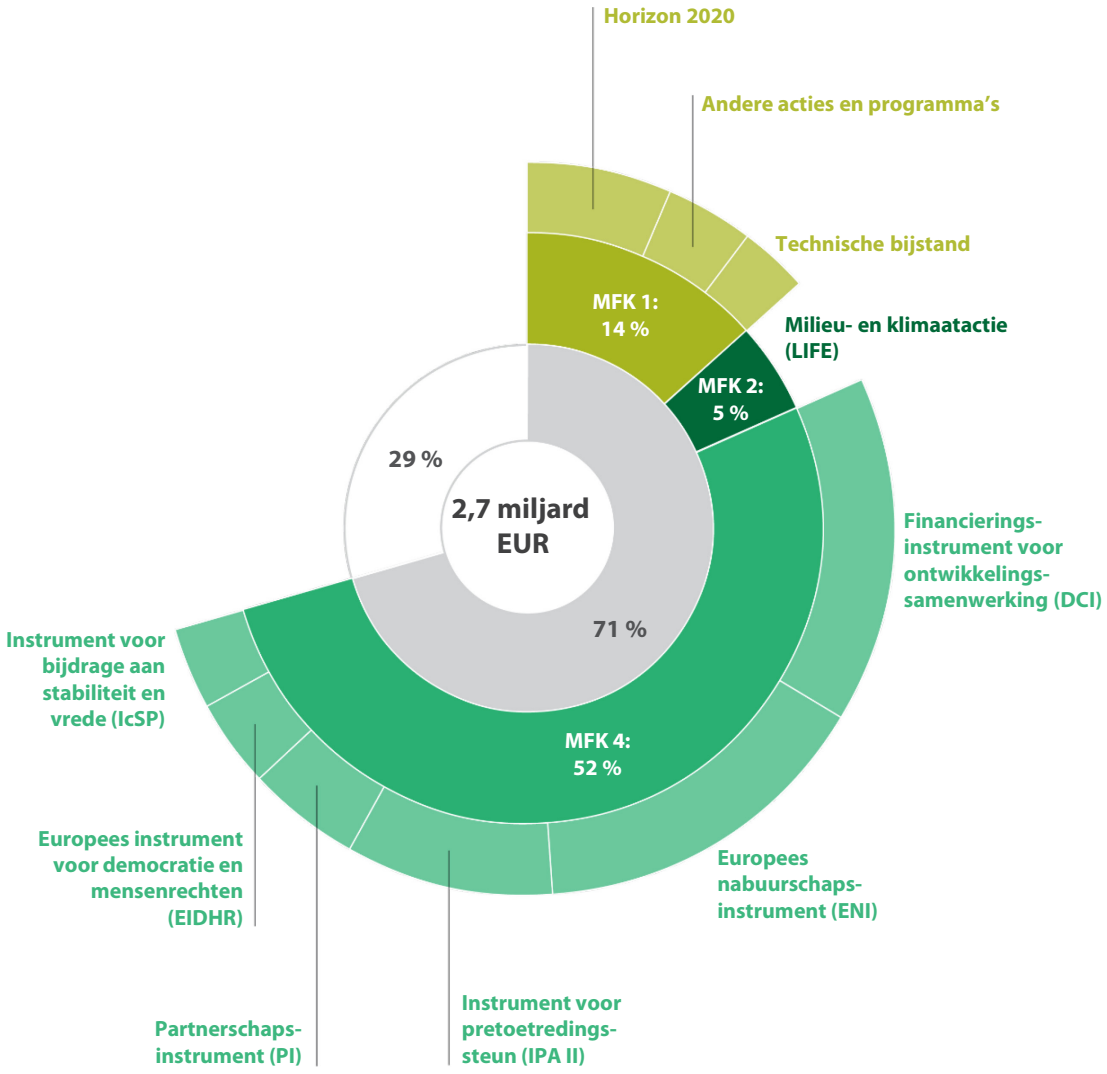
Figuur 3 — Financieringsbronnen voor contracten met externe consultants, 2017-2019



Bron: ERK, op basis van financiële gegevens van de Commissie.

10 Externe consultants zijn voornamelijk betrokken bij de uitvoering van het nabuurschaps- en uitbreidingsbeleid van de EU, internationale partnerschappen, instrumenten van het buitenlands beleid, en milieu- en klimaatacties. ***Figuur 4*** toont de tien EU-programma's en -instrumenten waarvoor het vaakst externe consultants werden ingezet, met contracten voor een bedrag van 1,9 miljard EUR (71 % van het totale bedrag waarvoor contracten werden gesloten) in de periode 2017-2019.

Figuur 4 — De tien EU-programma's en -instrumenten die het meeste uitgaven aan ondersteuning door externe consultants, 2017-2019



Bron: ERK, op basis van financiële gegevens van de Commissie.

Rollen en verantwoordelijkheden

11 In het kader van de gedecentraliseerde beheersstructuur van de Commissie zijn de directoraten-generaal verantwoordelijk voor het vaststellen van de behoefte aan externe consultants en moeten zij ervoor zorgen dat deze efficiënt en doeltreffend worden ingezet. Zij zijn ook verantwoordelijk voor het vaststellen, beoordelen en beperken van de risico's die uit het gebruik ervan voortvloeien. Indien zij bepaalde risico's als "kritiek" (risico's met een hoge prioriteit) aanmerken, moeten zij het secretariaat-generaal en het directoraat-generaal Begroting hiervan in kennis stellen[2].

12 DG Begroting en het secretariaat-generaal verstrekken richtsnoeren en adviezen om ervoor te zorgen dat de directoraten-generaal de overeenkomsten met externe consultants op consistente wijze plannen en beheren, overlappingen voorkomen en het kennisbeheer en de transparantie verbeteren. Indien de directoraten-generaal bij hun regelmatige beoordelingen van de risico's van hun activiteiten kritieke risico's identificeren die voortvloeien uit het inzetten van externe consultants, moeten de centrale diensten hiervan in kennis worden gesteld en moeten deze risico's worden opgenomen in een lijst van alle kritieke risico's die aan de bestuursraad (Corporate Management Board, CMB) wordt verstrekt[3].

13 De bestuursraad van de Commissie zorgt voor de coördinatie, het toezicht en de strategische oriëntatie inzake interne aangelegenheden, met inbegrip van de toewijzing van middelen en risicobeheer. De bestuursraad houdt toezicht op het risicobeheerproces en informeert het college regelmatig over zijn bevindingen. De raad evalueert met name de lijst van kritieke risico's[4].

---

[2] Europese Commissie, C(2018) 7703 final, Communication to the Commission: Governance in the European Commission, 21.11.2018.

[3] Risk Management in the Commission — Implementation Guide, versie geactualiseerd in september 2021.

[4] Europese Commissie, C(2018) 7703 final, Communication to the Commission: Governance in the European Commission, 21.11.2018.

Reikwijdte en aanpak van de controle

14 De afgelopen jaren hebben het Parlement[5], de Raad[6] en de media belangstelling getoond voor het toenemend gebruik van diensten van externe consultants door de Commissie. Er zijn met name vragen gesteld over het soort contracten en de bedragen waarvoor contracten worden gesloten, de risico's van concentratie, te grote afhankelijkheid en belangenconflicten en de noodzaak om een beroep te doen op externe consultants in plaats van op intern personeel. Met ons verslag beogen wij bij te dragen tot verbetering van de transparantie en de verantwoordingsplicht inzake het gebruik van externe consultants door de Commissie.

15 Onze controle was gericht op de vraag of de Commissie de inzet van externe consultants zodanig had beheerd dat de belangen van de Commissie werden gewaarborgd en zij waar voor haar geld kreeg. We hebben onderzocht of de Commissie:

a) beschikte over een kader voor de inzet van externe consultants waarin wordt bepaald welke vormen van ondersteuning zij kunnen bieden, en regels worden vastgesteld om hun inzet te verantwoorden;

b) deze contracten op een deugdelijke manier had aanbesteed en de mogelijke risico's van samenwerking met leveranciers had beperkt;

c) de prestaties van externe consultants had beheerd en gemonitord en over methoden beschikt om de resultaten te beoordelen;

d) over betrouwbare en accurate beheersinformatie beschikte en verslag uitbracht over haar inzet van externe consultants.

---

[5] Brief van het Europees Parlement aan de voorzitter van de Europese Commissie, 30.3.2021; Kwijting 2019 aan de Commissie, schriftelijke vragen aan Commissaris Hahn, hoorzitting van 11.1.2021 en Kwijting 2019 aan de Commissie, schriftelijke vragen aan secretaris-generaal Ilze Juhansone, hoorzitting van 6.1.2021.

[6] Gedetailleerde antwoorden van de Commissie op de specifieke verzoeken van de Raad ter aanvulling van het verslag van de Commissie over de follow-up van de kwijting voor het begrotingsjaar 2019, COM(2021) 405 final (punt 33).

16 Onze controle had betrekking op de diensten van externe consultants (zie paragraaf ***02***) die tussen 2017 en 2019 uit de EU-begroting werden gefinancierd en door de Commissie werden gecontracteerd, en die door de Commissie werden geregistreerd als consultancy, studie, evaluatie of onderzoek. Wij hebben ook in voorkomend geval recente relevante informatie over de inzet van externe consultants in aanmerking genomen. In het kader van deze controle hebben we IT-ondersteuningsdiensten niet beoordeeld. Deze diensten zijn zeer specifiek; zij worden aanbesteed op grond van contracten die betrekking hebben op een verscheidenheid van IT-diensten. Ook registreert de Commissie deze in haar financieel systeem gewoonlijk niet onder een van de vier bovengenoemde categorieën; in plaats daarvan worden ze opgenomen in hun eigen specifieke categorie, "IT-diensten en telecommunicatiekosten".

17 We verkregen onze controle-informatie door middel van:

a) controles aan de hand van stukken betreffende de instructies, richtsnoeren en checklists van de Commissie met betrekking tot het gebruik van externe consultants, de aanbesteding en het beheer van dergelijke projecten, en de verslaglegging over de behaalde resultaten;

b) controlegesprekken met elf directoraten-generaal van de Commissie en één uitvoerend agentschap[7] over hun praktijken bij het inhuren, beheren en evalueren van het werk van externe consultants, en bij het vaststellen van de geleerde lessen. Wij hebben onze selectie gemaakt op basis van de bedragen waarvoor contracten zijn gesloten uit de gehele EU-begroting en op basis van verschillende beheersvormen;

c) een analyse van twintig contracten die tussen 2017 en 2019 werden gesloten, geselecteerd uit vier van deze elf directoraten-generaal, voor door externe consultants verleende diensten. Voor deze analyse hebben wij de directoraten-generaal geselecteerd die de grootste bedragen (DG NEAR, het JRC, DG REFORM, DG GROW) hadden besteed en verschillende soorten diensten aan externe consultants hadden uitbesteed;

d) een analyse van de beschikbare financiële en beheersinformatie over diensten die van 2017 tot en met 2019 zijn aanbesteed en waarvoor contracten zijn afgesloten ten behoeve van consultancy, studie, evaluatie en onderzoek.

---

[7] DG AGRI, DG BUDG, DG EMPL, DG ENV, DG GROW, DG HR, het JRC, DG NEAR, DG REFORM, Eurostat, Easme en het secretariaat-generaal van de Europese Commissie.

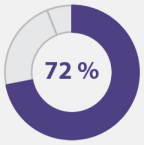
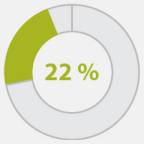
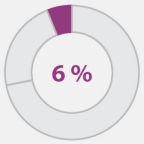
Opmerkingen

Aanzienlijke lacunes in het kader voor de inzet van externe consultants en verantwoording daarvan

18 In dit deel van het verslag richten wij ons op het kader van de Commissie voor de inzet van externe consultants. Wij beoordeelden of dit kader gemeenschappelijke beginselen en richtsnoeren bood voor de planning en verantwoording van de inzet van externe consultants.

19 ***Tabel 3*** illustreert onze analyse van de reikwijdte en het soort diensten van externe consultants die de Commissie in de periode 2017-2019 heeft geregistreerd in de vier categorieën die binnen het bereik van onze controle vallen.

Tabel 3 — Soorten en reikwijdte van de door externe consultants geleverde diensten, 2017-2019

Reikwijdte van de werkzaamheden		Soort diensten
Uitvoering van EU-programma's De inzet van externe consultants (de aanbesteding van hun diensten) is vastgelegd in programmeringsdocumenten en financieringsovereenkomsten (bijv. het steunprogramma voor structurele hervormingen (Structural Reform Suport Programme, SRSP), externe acties, LIFE, Horizon 2020 en het ondersteuningsteam voor subsidies van het programma voor de Turks-Cypriotische gemeenschap) **Ondersteunende diensten** Ondersteuning bij de uitvoering van de beheersplannen van de directoraten-generaal, vaak met betrekking tot terugkerende dagelijkse werkzaamheden **Professionele dienstverlening** Diensten om capaciteitstekorten bij nieuwe leveringsafspraken te ondervangen, bijvoorbeeld op het gebied van IT-ontwikkeling	**Consultancy** [1) 2)] 	• Projecten voor technische bijstand en technische ondersteuningsdiensten • Externe deskundigen die zowel binnen als buiten de gebouwen van de Commissie werken, met verlengde contracten (bijv. diensten met betrekking tot statistische werkzaamheden, gegevenscompilatie, informatieverzameling) • IT-consultancy • Diensten die door het uitvoerend agentschap worden aanbesteed ter uitvoering van programma's die door het toezichthoudende directoraat-generaal zijn gedelegeerd, in overeenstemming met de vereisten van het gedelegeerde programma • Dienstverleningscontracten voor de uitvoering van taken in het kader van de beheersplannen
Diensten in verband met de **agenda voor betere regelgeving** of **het ontwerpen en uitvoeren van programma's**	**Studies en evaluaties** [1)] 	• Uitvoering van studies, evaluaties, effectbeoordelingen • Technische en sectorgerelateerde studies en analysen, en diensten in verband met gegevensverzameling
Diensten/activiteiten met betrekking tot **onderzoek, ontwikkeling of wetenschappelijke activiteiten**	**Onderzoek** [1)] 	• Uitvoering van studies of evaluaties, gegevensvastlegging, technische bijstand in verband met de onderzoeksactiviteiten van het JRC • Onderhoud en uitrusting van laboratoria • Vernieuwing van handelsmerken en betalingen voor octrooien • Organisatie van cursussen en conferenties • Ontmanteling van nucleaire installaties

1) Diensten ten behoeve van de **Commissie**

2) Diensten ten behoeve van **lidstaten** en **niet-EU-landen**

Bron: ERK, op basis van in het financiële systeem van de Commissie geregistreerde gegevens.

Richtsnoeren voor betere regelgeving: een goede basis, maar alleen van toepassing op evaluaties en studies

20 Wij beoordeelden of de Commissie beschikt over een gemeenschappelijk kader met regels, kernbeginselen en richtsnoeren voor het inzetten van externe consultants. We zijn nagegaan of het kader een definitie bevat van de verschillende vormen van kennisgebaseerde diensten en van de mate waarin de Commissie deze diensten kan uitbesteden aan externe consultants, dan wel intern moet blijven uitvoeren. Een dergelijk kader is belangrijk, vooral wanneer deze diensten worden gebruikt ter ondersteuning van steeds terugkerende activiteiten.

21 Over het algemeen maken de directoraten-generaal gebruik van de diensten van externe consultants binnen het kader van het Financieel Reglement[8] en overeenkomstig de algemene regels voor de aanbesteding van diensten voorzien in het Vademecum inzake overheidsopdrachten van de Commissie[9]. Dit kader behandelt algemene regels voor dienstverleningsovereenkomsten, zoals het correcte gebruik van aanbestedingsprocedures en de correcte betaling voor ontvangen diensten. Het bevat echter geen specifieke bepalingen voor externe kennisgebaseerde dienstverlening, met name de risico's die aan dit soort dienstverlening verbonden zijn (zie paragraaf ***55***).

22 In 2002 heeft de Commissie haar beginselen en richtsnoeren voor het over het bijeenbrengen en benutten van deskundigheid[10] vastgesteld. De kernbeginselen kwaliteit, openheid en doeltreffendheid, alsmede de richtsnoeren voor de toepassing daarvan, moesten worden toegepast "wanneer een dienst van de Commissie advies van deskundigen die niet tot de betrokken dienst behoren inwint en gebruikt", ook wanneer hiervoor externe consultants worden ingezet.

---

[8] PB L 193 van 30.7.2018, Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, 18.7.2018.

[9] Europese Commissie, *Vademecum inzake overheidsopdrachten bij de Commissie*, februari 2016, geactualiseerd in januari 2020.

[10] COM(2002) 713 def., Mededeling van de Commissie over het bijeenbrengen en benutten van deskundigheid door de Commissie: beginselen en richtsnoeren, 11.12.2002.

23 De Commissie heeft aanvullende richtsnoeren opgesteld voor studies en evaluaties, die goed waren voor 22 % van de totale uitgaven voor externe consultants tijdens de controleperiode (zie ***tabel 3***). In 2012 heeft de Commissie richtsnoeren opgesteld om de procedures voor het beheer van studies te harmoniseren[11]. Deze procedures bestrijken de volledige productiecyclus van studies, van planning tot verstrekking van de opdracht, verspreiding en registratie. Het document bevat een definitie van studies en gemeenschappelijke criteria voor het gebruik ervan. Sinds 2015 bieden de richtsnoeren en de toolbox voor betere regelgeving[12] een kader voor het uitvoeren van evaluaties, met inbegrip van een definitie van evaluatie, richtsnoeren voor de toewijzing van middelen, en de activiteiten die door externe contractanten kunnen worden uitgevoerd[13].

24 Wij hebben geen soortgelijke richtsnoeren gevonden voor consultancy- en onderzoeksdiensten, die goed waren voor 78 % van de totale uitgaven voor externe consultants tijdens de controleperiode. Een gevolg hiervan is dat, zoals blijkt uit ***tabel 3***, consultancydiensten een breed scala aan activiteiten bestrijken, van "consultancy" op korte termijn tot diensten op langere termijn ter aanvulling van de interne deskundigheid en middelen. Deze periodieke diensten, waarvan regelmatig gebruik wordt gemaakt, houden meestal verband met de uitvoering van EU-programma's of de beheersplannen van de directoraten-generaal. Het kader van de Commissie bevatte geen duidelijke richtsnoeren en definities van consultancy- en onderzoeksdiensten en de mate waarin de Commissie deze diensten kon uitbesteden aan externe consultants.

25 Wij constateerden dat, bij gebrek aan duidelijke richtsnoeren die voor alle directoraten-generaal gelden, een van de voor deze controle geselecteerde directoraten-generaal een analyse had uitgevoerd van de factoren die in aanmerking moeten worden genomen bij de beslissing om diensten al dan niet uit te besteden, waaronder:

— het behouden van de controle over de besluitvorming, de strategie en de kwaliteit;

---

[11] Europese Commissie, *Geharmoniseerde procedures voor het beheer van studies van de Commissie*, 4.7.2012.

[12] SWD(2015) 111 final en SWD(2017) 350 final.

[13] Tool #43: What is an evaluation and when is required?, Tool #44: Planning & the 5 year rolling evaluation plan, en Tool #48: Conducting the evaluation.

— criteria die gelden voor activiteiten en processen die niet mogen worden uitbesteed;

— redenen voor uitbesteding, toe te lichten in de technische specificaties.

26 In juli 2020 heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd over het gebruik van de diensten van externe contractanten die in de gebouwen van de Commissie werken[14]. Daarin staat dat werkzaamheden die krachtens de Verdragen aan de Commissie zijn opgedragen, nooit mogen worden uitbesteed, maar dat de directoraten-generaal wel ondersteunende taken mogen uitbesteden. De richtsnoeren hebben voornamelijk betrekking op opdrachten voor diensten die verband houden met IT, communicatie, onderhoud van gebouwen en beveiliging. De Commissie heeft geen richtsnoeren vastgesteld voor externe consultants die buiten de gebouwen van de Commissie werken om de in paragraaf ***24*** vermelde kwesties aan te pakken.

Behoefteanalyses niet systematisch uitgevoerd of gedocumenteerd

27 Wij hebben beoordeeld of de Commissie het inzetten van externe consultants naar behoren had gemotiveerd en gedocumenteerd. Wij onderzochten of de directoraten-generaal zorgvuldig hadden overwogen waarom externe consultants nodig waren, en hoe dit proces was gedocumenteerd. We bestudeerden richtsnoeren en analyseerden praktijken die werden gehanteerd bij de twintig door ons geselecteerde contracten, aangevuld met vraaggesprekken met geselecteerde directoraten-generaal.

28 Wij constateerden daarbij dat de richtsnoeren voor betere regelgeving en de toolbox een leidraad bieden voor het plannen en verantwoorden van de inzet van externe consultants voor evaluaties. Daarin wordt gesteld dat de directoraten-generaal het gebruik van interne deskundigheid als de voornaamste bron van informatie moeten beschouwen. Bij de planning van evaluaties moeten de directoraten-generaal rekening houden met belangrijke factoren, zoals de beschikbare middelen, de vereiste en beschikbare gegevens, het soort analyse dat wordt beoogd, en eventuele overlappingen met andere lopende werkzaamheden. De interne en externe middelen die voor een evaluatie worden toegewezen, moeten in verhouding staan tot het

[14] Europese Commissie, *Guidelines on the use of in-house service providers and assimilated*, 27.7.2020.

kennelijke belang en de verwachte effecten, zowel in termen van de kosten als de baten die daarmee gepaard gaan[15].

29 Voor studies en evaluaties die worden aanbesteed overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving bestaan er systemen die waarborgen dat de projectdossiers een verzoek bevatten waarin de redenen voor de studie of evaluatie, de doelstellingen ervan, de verwachte resultaten, de effecten, het beoogde gebruik, het beoogde tijdschema en een kosten-batenanalyse uiteen worden gezet. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie de inschakeling van externe consultants in de onderzochte gevallen naar behoren had gerechtvaardigd.

30 Wanneer de directoraten-generaal activiteiten uitbesteden die als consultancy of onderzoek worden aangemerkt, documenteren zij de noodzaak van uitbesteding in de aanbestedingsaanvraag. De directoraten-generaal moeten erop toezien dat de voorgestelde uitbesteding strookt met de beleidsvereisten en dat er geen sprake is van overlapping met de werkprogramma's van andere directoraten-generaal.

31 Voor veel consultancydiensten die in het kader van EU-programma's worden aanbesteed, zoals technische ondersteuning aan lidstaten en technische bijstand aan niet-EU-landen, is het inzetten van externe consultants een middel voor de uitvoering van het programma dat is opgenomen in de bijbehorende regels en financieringsovereenkomsten. In deze gevallen stelden wij vast dat de directoraten-generaal hun beoordeling van de vraag of het inhuren van consultants de meest geschikte oplossing voor een bepaalde aanbestedingsaanvraag was, niet documenteerden. De Commissie deelde ons mee dat de DG's in de programmeringsfase de financieringsopties beoordelen waarmee het inzetten van externe consultants wordt gerechtvaardigd. Deze beoordeling werd echter niet gedocumenteerd, zodat er geen bewijsstukken voorhanden waren.

32 Voor consultancydiensten die worden aanbesteed voor het uitvoeren van terugkerende taken, ter aanvulling van interne middelen, voeren de directoraten-generaal voordat zij nieuwe aanbestedingsaanvragen indienen geen kosten-baten- en behoefteanalyses uit om na te gaan wat de relatieve voordelen zijn van het inschakelen van externe dienstverleners in plaats van intern personeel. Wij constateerden dat een dergelijke analyse bijvoorbeeld niet was uitgevoerd voor:

---

[15] Tool #4: Evidence-based better regulation en Tool #44: Planning & the 5 year rolling evaluation plan.

— diensten van externe consultants die binnen en buiten de gebouwen van de Commissie werken, met verlengde contracten met betrekking tot statistische werkzaamheden die overeenkomen met de diensten van ongeveer 52 voltijdse werknemers per jaar;

— terugkerende activiteiten in verband met de uitvoering en monitoring van EU-programma's.

Aanbestedingsprocedures in acht genomen, maar specifieke risico's nog niet goed beheerd

33 Dit deel van het verslag behandelt de wijze waarop de Commissie de diensten van externe consultants heeft aanbesteed om waar voor haar geld te krijgen en de risico's te beperken die verbonden zijn aan de inzet van externe consultants.

De inkoop van diensten van externe consultants was in overeenstemming met de aanbestedingsregels

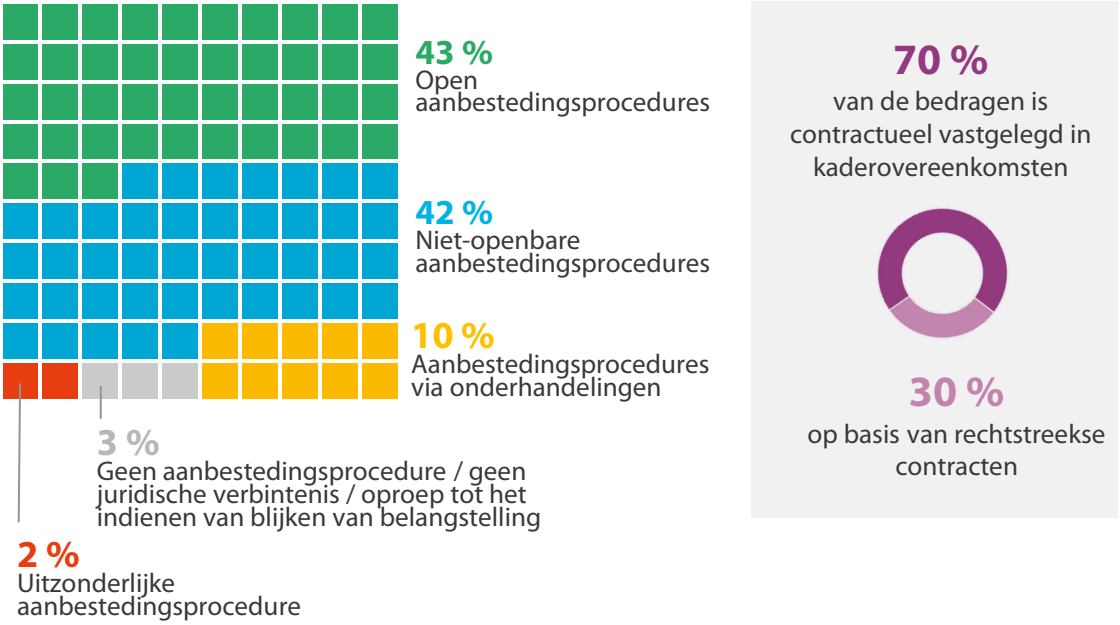
34 Om waar voor haar geld te krijgen, moet de Commissie volgens het Financieel Reglement en de interne voorschriften van de Commissie op mededinging gebaseerde selectieprocedures hanteren bij het aanbesteden van de diensten van externe consultants. Deze procedures omvatten de vaststelling en toepassing van passende selectie- en gunningscriteria. Wij beoordeelden de aanbestedingsprocedures van de Commissie voor het contracteren van externe consultants en onderzochten in detail de twintig door ons geselecteerde contracten.

35 Wij constateerden dat de verantwoordelijke directoraten-generaal de aanbestedingsprocedures hebben uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van het Financieel Reglement en het Vademecum inzake overheidsopdrachten (zie paragraaf ***21***). In alle twintig onderzochte aanbestedingsprocedures gebruikte de Commissie passende gunningscriteria (waaronder een prijs/kwaliteitsverhouding) om te bepalen of zij waar voor haar geld zou krijgen en om de winnende inschrijvingen te selecteren.

36 Bij het uitbesteden van diensten kan de Commissie kiezen uit verschillende aanbestedingsprocedures. Zij maakte meestal gebruik van openbare procedures (elk bedrijf mag een offerte indienen) of niet-openbare procedures (een beperkt aantal bedrijven wordt uitgenodigd een offerte in te dienen) om externe consultants in te

huren. De op grond van deze twee soorten procedures gegunde opdrachten hadden een waarde van 2,3 miljard EUR (85 % van de totale bedragen waarvoor opdrachten werden gegund) in de periode 2017-2019, zoals blijkt uit ***figuur 5***. Omdat deze procedures tijdrovend zijn, worden er vaak kaderovereenkomsten gebruikt als een doelmatig middel om de diensten van externe consultants in te kopen, aangezien hiermee wordt voorkomen dat er meerdere aanbestedingsprocedures moeten worden gestart. Bovendien worden in kaderovereenkomsten, die vaak een grote waarde hebben, de voorwaarden (bijv. prijs, kwaliteit) bepaald van specifieke contracten die in het kader daarvan worden gegund, zodat de Commissie sneller een beroep kan doen op de deskundigheid van consultants om in te spelen op de bestaande behoeften. In de gecontroleerde periode was 70 % van de bedragen waarvoor contracten met externe consultants werden gesloten (1,9 miljard EUR), gebaseerd op kaderovereenkomsten.

Figuur 5 — Percentage van de aanbestede bedragen per type aanbestedingsprocedure, 2017-2019



Bron: ERK, op basis van financiële gegevens van de Commissie.

Het toezicht door de Commissie stond niet in verhouding tot het potentiële risiconiveau

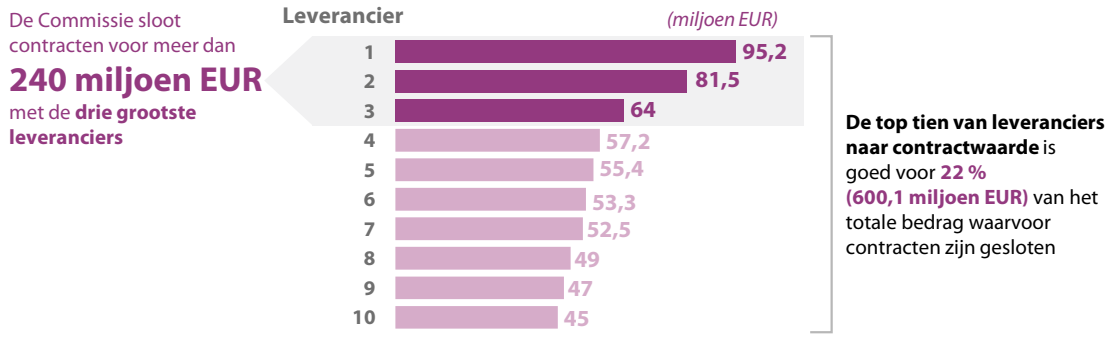
37 Wij zijn nagegaan hoe de Commissie potentiële risico's als concentratie en te grote afhankelijkheid, concurrentievoordelen en belangenconflicten had vastgesteld en aangepakt. Ook hebben wij onderzocht of deze risico's onder de aandacht van de Commissie waren gebracht en hoe zij op het niveau van de Commissie waren beheerd.

Risico's van concentratie en te grote afhankelijkheid

38 Wanneer een organisatie voor de uitvoering van belangrijke activiteiten in hoge mate een beroep doet op specifieke externe consultants, loopt zij het risico dat zij afhankelijk wordt van die consultants voor de verdere uitvoering van die activiteiten. Wij analyseerden de beheers- en financiële informatie over leveranciers om na te gaan in hoeverre de Commissie een beroep deed op specifieke dienstverleners en in hoeverre de dienstverlening bij bepaalde leveranciers geconcentreerd was.

39 ***Figuur 6*** geeft een uitsplitsing van de bedragen waarvoor de tien grootste leveranciers werden gecontracteerd in de periode 2017-2019. Deze tien grootste leveranciers vertegenwoordigden minder dan 0,4 % van het totale aantal (2 769) externe consultants die in de verslagperiode werden ingehuurd. Tegelijkertijd maakten de bedragen waarvoor contracten met hen waren gesloten 22 % uit van de totale bedragen voor contracten in de periode.

Figuur 6 — Top tien van leveranciers van diensten van externe consultants naar het bedrag waarvoor de contracten zijn gesloten, 2017-2019



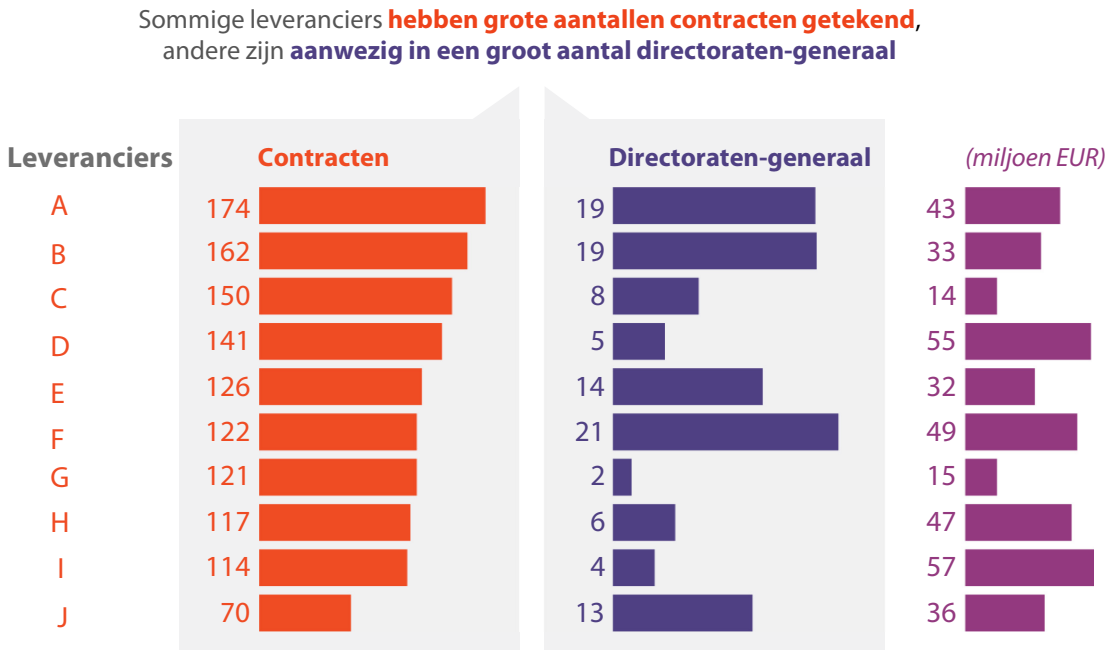
Bron: ERK, op basis van financiële gegevens van de Commissie.

40 Sommige leveranciers leveren diensten van externe consultants aan verschillende directoraten-generaal van de Commissie. Enkele van deze leveranciers hebben filialen of dochterondernemingen in verschillende lidstaten. Formeel zijn het afzonderlijke juridische entiteiten, maar samen in aanmerking genomen, is hun aanwezigheid bij de Commissie groter.

41 ***Figuur 7*** hieronder toont de tien individuele leveranciers met het grootste aantal afgesloten contracten in de periode 2017-2019. De Commissie sloot 1 297 contracten met deze leveranciers (d.w.z. 16 % van de 8 009 contracten die in de periode werden gesloten, zie paragraaf ***04***). Hieruit blijkt dat bij alle diensten van de Commissie een

relatief groot aantal contracten aan een betrekkelijk klein aantal contractanten wordt gegund.

Figuur 7 — Top tien van leveranciers van diensten van externe consultants naar aantal contracten en hun aanwezigheid bij directoraten-generaal, 2017-2019



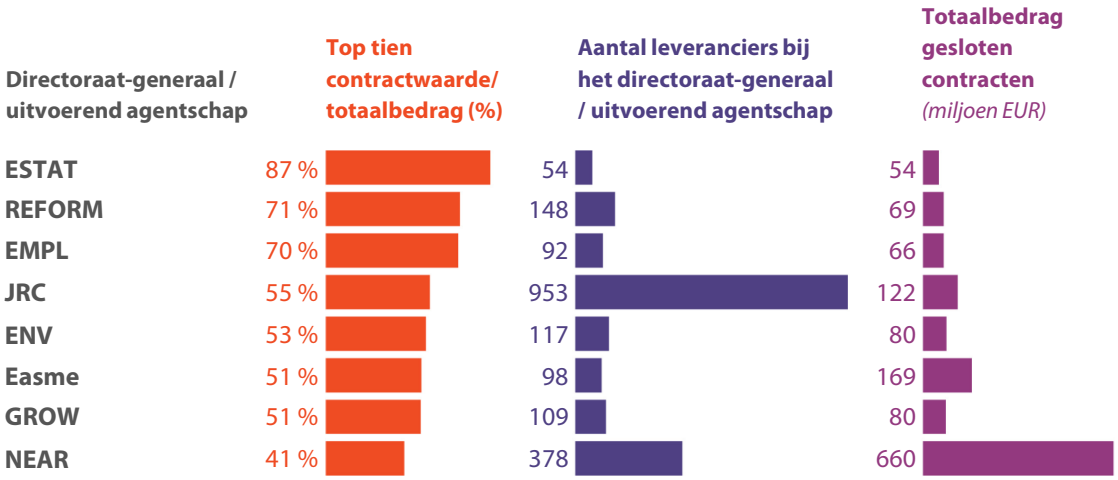
Bron: ERK, op basis van financiële gegevens van de Commissie.

42 Wij analyseerden ook het aandeel van de tien grootste leveranciers in de totale bedragen waarvoor contracten werden gesloten bij geselecteerde directoraten-generaal[16]. Uit ***figuur 8*** blijkt dat sommige directoraten-generaal in hoge mate afhankelijk zijn van een betrekkelijk klein aantal contractanten. Bij DG ESTAT bijvoorbeeld vertegenwoordigden tien leveranciers minder dan 19 % van het totale aantal leveranciers van diensten van externe consultants waarvan het directoraat-generaal gebruikmaakte. Zij ontvingen echter 87 % (47 miljoen EUR) van het totale bedrag waarvoor het directoraat-generaal contracten had gesloten. Bij DG NEAR vertegenwoordigden de tien grootste leveranciers minder dan 3 % van het totale aantal leveranciers, maar tegelijkertijd waren zij goed voor 41 % (277 miljoen EUR) van de bedragen waarvoor contracten met externe consultants werden gesloten. Door

[16] Alleen de directoraten-generaal met een totaal contractueel vastgelegd bedrag van meer dan 50 miljoen EUR zijn vermeld.

deze concentratie ontstaat het risico van een te grote afhankelijkheid van bepaalde contractanten.

Figuur 8 — De tien grootste leveranciers krijgen een groot deel van de totale gecontracteerde bedragen, 2017-2019



Bron: ERK, op basis van financiële gegevens van de Commissie.

43 Opdrachten die aan externe consultants worden gegund, vereisen vaak specifieke technische deskundigheid, waardoor het aantal potentiële leveranciers beperkt kan zijn. Niettemin slagen sommige grotere leveranciers, die vaak veel ervaring hebben met het werken voor de Commissie, er regelmatig in dergelijke contracten in de wacht te slepen; kleinere bedrijven hebben minder succes.

44 Wij ontdekten vier gevallen waarin, hoewel er regelmatig openbare aanbestedingsprocedures werden georganiseerd, dezelfde leveranciers gedurende verscheidene jaren opeenvolgende contracten in de wacht sleepten. Bijgevolg constateerden wij een risico van afhankelijkheid van externe consultants (zie ***tabel 4***).

Tabel 4 — Risico van afhankelijkheid van externe contractanten

Geval	Beschrijving van het geval
Geval 1	Eén directoraat-generaal sloot kaderovereenkomsten ter waarde van 20,8 miljoen EUR met een leverancier voor de periode 2014-2018 voor diensten van externe consultants die nodig waren voor de uitvoering van een EU-programma. In de daaropvolgende programmeringsperiode nam een uitvoerend agentschap deze activiteiten van het directoraat-generaal over. Het organiseerde nieuwe aanbestedingsprocedures voor de periode 2019-2023. Na de openbare procedures gunde zij dezelfde leverancier een nieuwe kaderovereenkomst ter waarde van 8 miljoen EUR.
Geval 2	Dezelfde leverancier won twee opeenvolgende aanbestedingsprocedures voor technische en juridische bijstand bij het beheer van een van de portaalsites van "Uw Europa – Advies" (twee eenjarige contracten, een ter waarde van 1,68 miljoen EUR en het andere ter waarde van 1,73 miljoen EUR).
Geval 3	Eén directoraat-generaal gunde een kaderovereenkomst voor consultancydiensten aan contractanten die zowel binnen als buiten de gebouwen van de Commissie werkten, goed voor 27 % van het totale bedrag waarvoor contracten werden gesloten (14,5 miljoen EUR en 104 contracten) met externe consultants voor de periode van 2017 tot 2019.
Geval 4	51 % van het totale bedrag waarvoor een directoraat-generaal voor de periode 2017-2019 contracten afsloot (36 miljoen EUR), ging naar vier bedrijven waarvan ook door andere directoraten-generaal op grote schaal gebruik werd gemaakt.

Bron: ERK.

Risico van concurrentievoordelen

45 Wanneer externe consultants veelvuldig door verschillende diensten van de Commissie worden ingezet (zie ***figuur 7***), bouwen zij ervaring op. Dit kan een voordeel zijn bij het binnenhalen van toekomstige contracten. Wij zijn nagegaan of de Commissie over processen beschikte om de transparantie van het selectieproces te waarborgen, zodat consultants of hun filialen die meedingen naar een specifieke opdracht geen concurrentievoordeel ontlenen aan het feit dat zij andere diensten hebben verleend die verband houden met de opdracht in kwestie.

46 Wij constateerden dat sommige leveranciers voor één directoraat-generaal een combinatie van advies-, uitvoerende en evaluatiediensten verrichtten. In deze gevallen bestaat het risico dat dergelijke leveranciers een concurrentievoordeel krijgen doordat zij betrokken zijn bij het ontwerpen, uitvoeren en evalueren van hetzelfde EU-beleid.

47 Ook bestaat het risico dat sommige contractanten een concurrentievoordeel krijgen door hun uitgebreide ervaring met het leveren van diensten aan bepaalde directoraten-generaal, wat hen van pas zal komen bij toekomstige

aanbestedingsprocedures. In één geval had een leverancier in 2018 een opdracht gekregen voor het opstellen van aanbestedingsdocumenten in verband met een opdracht voor werken (1,1 miljoen EUR). Het jaar daarop kreeg dezelfde leverancier een ander contract voor het toezicht op dezelfde werken (3 miljoen EUR).

48 Sommige directoraten-generaal hadden goede praktijken ontwikkeld om de risico's van beperkte concurrentie bij de aanbesteding van diensten van externe consultants te verkleinen (zie ***kader 1*** voor verdere details).

Kader 1

Goede praktijken om het risico van concurrentievoordelen te beperken

Het JRC voert marktonderzoek uit om een overzicht te krijgen van de mate van concurrentie op gebieden waarop het diensten van externe consultants wil inkopen. Hiermee wordt beoogd alle opdrachten op basis van een zo ruim mogelijke mededinging te gunnen en de beginselen van transparantie, evenredigheid, gelijke behandeling en non-discriminatie in acht te nemen.

DG ENV heeft een comité ingesteld om geselecteerde aanbestedingsprocedures te beoordelen (ENVAC) en aan het hogere management verslag uit te brengen over de aanbestedingsprocedures die elk jaar worden georganiseerd. In 2019 wees ENVAC op de noodzaak om het concurrerende karakter van de aanbestedingsprocedure te monitoren, aangezien in datzelfde jaar voor meer dan de helft van de aanbestedingsprocedures die tot ondertekening van een contract leidden slechts één offerte werd ingediend.

Eurostat heeft een comité opgericht dat de bevoegde ordonnateurs advies moet verstrekken over de specificaties van aanbestedingen. Het analyseert ook de concentratie op de markt om een beeld te krijgen van de mate van concurrentie tussen zijn contractanten en om het risico van concurrentievoordelen te beperken.

Risico van belangenconflicten

49 Wij hebben gekeken welke praktijken worden gehanteerd om het risico van belangenconflicten aan te pakken. Het Financieel Reglement geeft een definitie van belangenconflicten en bepaalt welke maatregelen moeten worden genomen om deze tijdens aanbestedingsprocedures te vermijden. Het Vademecum inzake overheidsopdrachten van de Commissie bevat nadere instructies. Het vereist verklaringen van de leden van het evaluatiecomité van de Commissie en van de inschrijvers, waarin zij bevestigen dat zij geen belangenconflicten hebben.

50 Voor alle twintig door ons onderzochte contracten heeft de Commissie de voorschriften inzake de controle op belangenconflicten uit het Financieel Reglement en het Vademecum in acht genomen. Alle vereiste verklaringen waren ondertekend en alle contracten bevatten een standaardclausule waarin werd bepaald dat de contractanten elk belangenconflict dat bij de uitvoering van het contract zou kunnen ontstaan, moesten melden. Dat zijn formele controles, die op zichzelf niet kunnen garanderen dat het risico op belangenconflicten wordt aangepakt.

51 In 2021 heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd over het vermijden van en omgaan met belangenconflicten bij het aanbesteden van diensten[17]. In de richtsnoeren van de Commissie wordt echter niet ingegaan op de volgende risico's:

— activiteiten van de externe consultants en hun filialen die strijdig zijn met hun contract met de Commissie;

— diensten van externe consultants die met elkaar in strijd kunnen zijn;

— externe consultants die voor verschillende klanten (binnen of buiten de Commissie) met tegenstrijdige belangen werken aan nauw aan elkaar verwante opdrachten.

52 Belangenconflicten kunnen ook ontstaan door "draaideur"-carrières van personeelsleden van de Commissie: wanneer medewerkers vertrekken om extern een functie te gaan bekleden (bijvoorbeeld in de particuliere sector), of wanneer personen uit de particuliere sector bij de Commissie in dienst treden. Bij deze belangenconflicten kan het gaan om ongepast gebruik van de toegang tot vertrouwelijke informatie: bijvoorbeeld wanneer voormalige personeelsleden van de Commissie hun kennis en contacten gebruiken om te lobbyen in het belang van externe werkgevers of klanten.

53 In het Statuut van de ambtenaren van de EU[18] is bepaald dat ambtenaren die de Commissie verlaten, betamelijkheid en kiesheid moeten betrachten wanneer zij na hun vertrek een nieuwe baan krijgen. De Commissie behandelt potentiële draaideurgevallen op basis van deze regels. De doeltreffendheid van deze mechanismen hangt er geheel van af of vertrekkende personeelsleden de Commissie

---

[17] Mededeling van de Commissie (2021/C 121/01), Richtsnoeren voor het vermijden van en omgaan met belangenconflicten overeenkomstig het Financieel Reglement, 9.4.2021.

[18] Laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) nr. 1023/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 (PB L 287 van 29.10.2013, artikel 16).

verklaringen verstrekken over het werk dat zij van plan zijn te doen in de twee jaar nadat zij bij de EU uit dienst zijn getreden. Het met aanbestedingen belaste personeel tracht bij de beoordeling van aanbestedingsdocumenten ook voormalige personeelsleden met mogelijke belangenconflicten te identificeren.

54 De Ombudsman heeft verscheidene onderzoeken naar deze kwestie ingesteld en is tot de conclusie gekomen dat, hoewel de praktijken van de Commissie in overeenstemming zijn met de regels, er meer zou kunnen worden gedaan om die regels doeltreffender en zinvoller te maken. De Ombudsman heeft de Commissie aanbevolen de kwestie van de draaideurgevallen krachtiger aan te pakken in gevallen waarbij hoge ambtenaren van de Commissie betrokken zijn[19]. In februari 2021 startte de Ombudsman een nieuw breed onderzoek naar de manier waarop de Commissie omgaat met draaideurgevallen onder haar personeel. Het onderzoek maakt deel uit van een versterkte monitoring van de wijze waarop de EU-administratie ethische verplichtingen oplegt aan EU-personeel dat naar de particuliere sector overstapt[20].

Sommige risico's niet op instellingsniveau beoordeeld

55 Wij zijn nagegaan hoe de risico's van concentratie en te grote afhankelijkheid, concurrentievoordelen en belangenconflicten onder de aandacht van de Commissie zijn gebracht, en hoe zij door de Commissie op instellingsniveau werden beheerd.

56 In het algemeen constateerden wij dat de directoraten-generaal de risico's van concentratie en te grote afhankelijkheid, concurrentievoordelen of belangenconflicten bij het inschakelen van externe consultants niet vaststelden of als "kritiek" aanmerkten. Wij constateerden ook dat het risico van overmatige concentratie van leveranciers en te grote afhankelijkheid niet altijd zichtbaar waren op het lokale niveau van het directoraat-generaal. Toch kunnen ze belangrijk zijn op Commissieniveau. Als gevolg daarvan konden zij alleen correct worden aangepakt op basis van een beoordeling op instellingsniveau; de Commissie voert dergelijke beoordelingen echter niet uit. Daarom is het mogelijk dat sommige kritieke risico's niet worden vastgesteld en dus niet aan de raad van bestuur worden meegedeeld.

[19] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608

[20] https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/141928

Tekortkomingen in de wijze waarop de diensten van externe consultants worden beheerd en gebruikt

57 Dit deel behandelt de wijze waarop de Commissie de contracten met externe consultants beheerde, en in het bijzonder de wijze waarop zij hun prestaties beoordeelde en de resultaten van de werkzaamheden vaststelde die vanwege hun bruikbaarheid onder haar diensten konden worden verspreid.

Individuele contracten volgens de regels beheerd, maar met lacunes in de prestatiebeoordeling

58 Wij onderzochten of de Commissie duidelijke mandaten en leveringsafspraken had vastgesteld voor de diensten van externe consultants, en of zij passende bedragen had betaald voor de geleverde diensten. We zijn ook nagegaan hoe zij de resultaten van deze opdrachten op instellingsniveau heeft gedeeld en beoordeeld. Wij zijn nagegaan of de Commissie ervoor heeft gezorgd dat de contracten van externe consultants bij haar verschillende directoraten-generaal op consistente wijze worden beheerd, zodat de prestaties van leveranciers systematisch kunnen worden beoordeeld, en of zij de waarde van de door de externe consultants geleverde diensten heeft vastgesteld.

59 De Commissie beheerde de contracten met externe consultants (consultancy, onderzoek, studies of evaluatiediensten) overeenkomstig het rechtskader van het Financieel Reglement en de algemene regels voor de aanbesteding van diensten die in haar Vademecum inzake overheidsopdrachten zijn opgenomen. Bij de aanbesteding van diensten stelde de Commissie een taakomschrijving op waarin de door de leverancier uit te voeren werkzaamheden worden gespecificeerd, alsmede het aantal en de vorm van de voortgangsverslagen die zij van de leverancier tijdens de uitvoering van de opdracht verwacht.

60 Voor alle twintig door ons onderzochte contracten constateerden wij dat de Commissie de contracten goed beheerde, in overeenstemming met haar rechtskader. In het algemeen bevatten de contracten tussen de Commissie en de leverancier regelingen voor monitoring en rapportage, alsmede de procedure voor het controleren van de te leveren prestaties. De Commissie ging na of de consultants diensten met de vereiste kwaliteit leverden, alvorens tot betaling over te gaan.

61 Uit onze analyse bleek dat de Commissie voor sommige consultancydiensten aanvullende kwaliteitscontroles van bepaalde te leveren prestaties verrichtte:

— alvorens voor statistische diensten te betalen, controleerde de Commissie de kwaliteit van de door de consultant samengestelde statistieken;

— voor een contract voor technische bijstand in het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen werd een stuurgroep opgericht (met deelname van de dienst van DG REFORM die verantwoordelijk is, de lidstaat en de contractant) om toe te zien op de uitvoering van het contract. Dit zorgde voor regelmatige monitoring (vaak met een maandelijks verslag) van de uitvoering van het contract.

62 Indien het eindproduct te laat wordt geleverd of van mindere kwaliteit is dan verwacht, schort de Commissie gewoonlijk de gevraagde betaling op totdat het product naar tevredenheid is geleverd en kiest zij ervoor de in de contractuele bepalingen voorziene sancties niet toe te passen. De Commissie legde sancties op en verminderde de betalingen bij drie van de twintig geselecteerde contracten. Hierbij waren intensieve en aanzienlijke inspanningen van de operationele eenheden vereist om het juiste kwaliteitsniveau van de eindproducten te verkrijgen.

63 Hoewel er goede voorbeelden waren van de wijze waarop de Commissie de prestaties van externe consultants beoordeelt bij de uitvoering van de door ons onderzochte contracten, beoordeelden de directoraten-generaal de prestaties niet consequent. Wij constateerden dat slechts enkele directoraten-generaal systematisch lessen trokken of achteraf, na voltooiing van contracten, kosten-batenanalysen uitvoerden, terwijl andere dat niet deden. Wij zijn van mening dat de Commissie hierdoor minder goed in staat is om de gebieden vast te stellen die voor verbetering vatbaar zijn. Het verhoogt ook het risico dat consultants die in het verleden slecht hebben gepresteerd opnieuw worden gecontracteerd.

64 Afgezien van de diensten die werden aanbesteed overeenkomstig het kader voor betere regelgeving (zie ***kader 2*** voor verdere details), deelden de directoraten-generaal de beschikbare informatie over de beoordeling van externe consultants (bijv. kostenoverzichten, kwaliteit van de geleverde prestaties en resultaten) niet systematisch binnen de hele Commissie. Er was geen sprake van gecentraliseerde informatieverzameling over de inschakeling van consultants op instellingsniveau aan de hand waarvan de prestaties van leveranciers zouden kunnen worden vergeleken en beoordeeld.

Kader 2

Systematische en gezamenlijke beoordeling van de prestaties van externe adviseurs overeenkomstig het kader voor betere regelgeving

Zodra de projecten zijn uitgevoerd, stellen de operationele eenheden een evaluatienota op met een samenvatting van de prestaties van de contractant (controles aan de hand van de contractbepalingen), de geleverde diensten en de relevantie van de verrichte werkzaamheden[21].

Voor programma's met gedeeld beheer worden de feitelijke elementen van sommige studies en evaluaties ook met de lidstaten gevalideerd.

Bovendien werd naast de richtsnoeren voor betere regelgeving en de bijbehorende toolbox een forum opgezet, het netwerk voor betere regelgeving, waar vertegenwoordigers van de operationele eenheden voor "betere regelgeving" van alle betrokken directoraten-generaal horizontale vraagstukken over het beheer van het werk van externe consultants bespraken. Dit was ook een manier om belangrijke kwesties onder de aandacht van de centrale diensten van de Commissie te brengen.

Minder goede praktijken om de resultaten van de opdrachten van externe consultants te benutten

65 Wij zijn nagegaan of de Commissie passende praktijken hanteerde om de resultaten van de diensten van externe consultants optimaal te benutten, en om waar nodig kennis over te dragen en de resultaten te verspreiden.

66 We constateerden dat op basis van de richtsnoeren en toolbox voor betere regelgeving richtsnoeren zijn ontwikkeld voor het volgen en analyseren van de mate waarin het werk van externe consultants bijdraagt tot het evaluatieproces van de Commissie. De Commissie presenteert deze analyse in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat een samenvatting van de evaluatie bevat. In dit document wordt beschreven hoe de Commissie het advies van deskundigen bij het proces heeft gebruikt[22].

[21] Tool #48: Conducting the evaluation.

[22] Tool #49: The staff working document for evaluation.

67 Wij hebben geen vergelijkbare richtsnoeren voor de diensten van externe consultants gevonden die verder gaan dan het kader voor betere regelgeving. Bij de geselecteerde directoraten-generaal constateerden wij verschillende praktijken die worden gehanteerd om vast te stellen of en hoe de Commissie gebruik had gemaakt van de resultaten en conclusies van externe consultants (zie ***tabel 5***). Het ontbreken van een consistente aanpak bij haar verschillende directoraten-generaal belemmert de Commissie in haar vermogen om de voordelen van het gebruik van deze diensten te beoordelen.

Tabel 5 — De beoordeling van de wijze waarop de resultaten van de diensten van externe consultants daadwerkelijk worden gebruikt, verschilt per directoraat-generaal

Directoraat-generaal	Gehanteerde praktijken
JRC	Het JRC beschikt over een systeem om te analyseren hoe de wetenschappelijke en technische output de beleidsvorming van de EU heeft beïnvloed en in welke mate de bijdragen van het JRC door de Commissie worden gebruikt. Deze prestatiebeoordeling heeft betrekking op alle bijdragen van het JRC, ongeacht of deze werden geleverd door personeel van het JRC of door externe consultants.
DG AGRI	DG AGRI stelt analysenota's op waarin de doelstellingen, de kwaliteitsbeoordeling en de belangrijkste bevindingen van studies uiteen worden gezet, alsmede het gebruik ervan voor de ontwikkeling van beleid.
DG REFORM en DG NEAR	DG REFORM en DG NEAR kopen diensten in van externe consultants ten behoeve van lidstaten of niet-EU-landen, maar zijn niet verantwoordelijk voor het gebruik dat van projectresultaten wordt gemaakt, noch voor de analyse van dat gebruik. Dit is de verantwoordelijkheid van de eindbegunstigde. Naast de evaluatie achteraf van de technische ondersteuning is DG REFORM in 2020 begonnen met het monitoren van de mate waarin de lidstaten gebruikmaken van de resultaten van consultancyprojecten. DG NEAR analyseert niet het gebruik van de resultaten van consultancyovereenkomsten, maar voert evaluaties uit op strategisch niveau (bijv. klimaatverandering, gendergelijkheid), operationeel niveau (project/programma), en op het niveau van instrumenten, modaliteiten of landen.

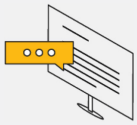
Bron: ERK.

68 De overdracht van vaardigheden van externe consultants naar personeel van de Commissie is niet bij alle soorten contracten aan de orde. Wanneer consultants worden ingeschakeld om een lacune in de deskundigheid bij de Commissie op te vullen, kan de overdracht van vaardigheden naar de Commissie een belangrijke en relevante factor zijn. De Commissie bevestigde dat in dienstverleningsovereenkomsten zelden rekening wordt gehouden met de overdracht van kennis van consultants. Er wordt niet systematisch nagegaan of een overdracht van vaardigheden nodig is. Geen van de door ons geanalyseerde contracten bevatte een specifiek vereiste voor de overdracht van vaardigheden van de consultants naar het personeel van de Commissie.

69 De Commissie beschikt over een verscheidenheid aan instrumenten die kunnen worden gebruikt voor de uitwisseling van informatie over de diensten van externe consultants, maar die minder geschikt zijn voor de verspreiding van het door die consultants verrichte werk, zoals samengevat in ***tabel 6***.

Tabel 6 — IT-instrumenten van de Commissie die informatie bevatten over het inzetten van externe consultants

IT-instrument	Doel	Status
LC-module van ABAC (module juridische verbintenissen (Legal Commitment, LC) van het boekhoudsysteem op transactiebasis; Accrual-Based Accounting — System)	Centrale databank voor subsidies en contracten. Dit is het centrale begrotings- en boekhoudinformatiesysteem; het is geïntegreerd met andere IT-systemen	Verschaft gegevens over contracten De kwaliteit, nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens is beperkt en wordt onderworpen aan kwaliteitsbeoordelingen

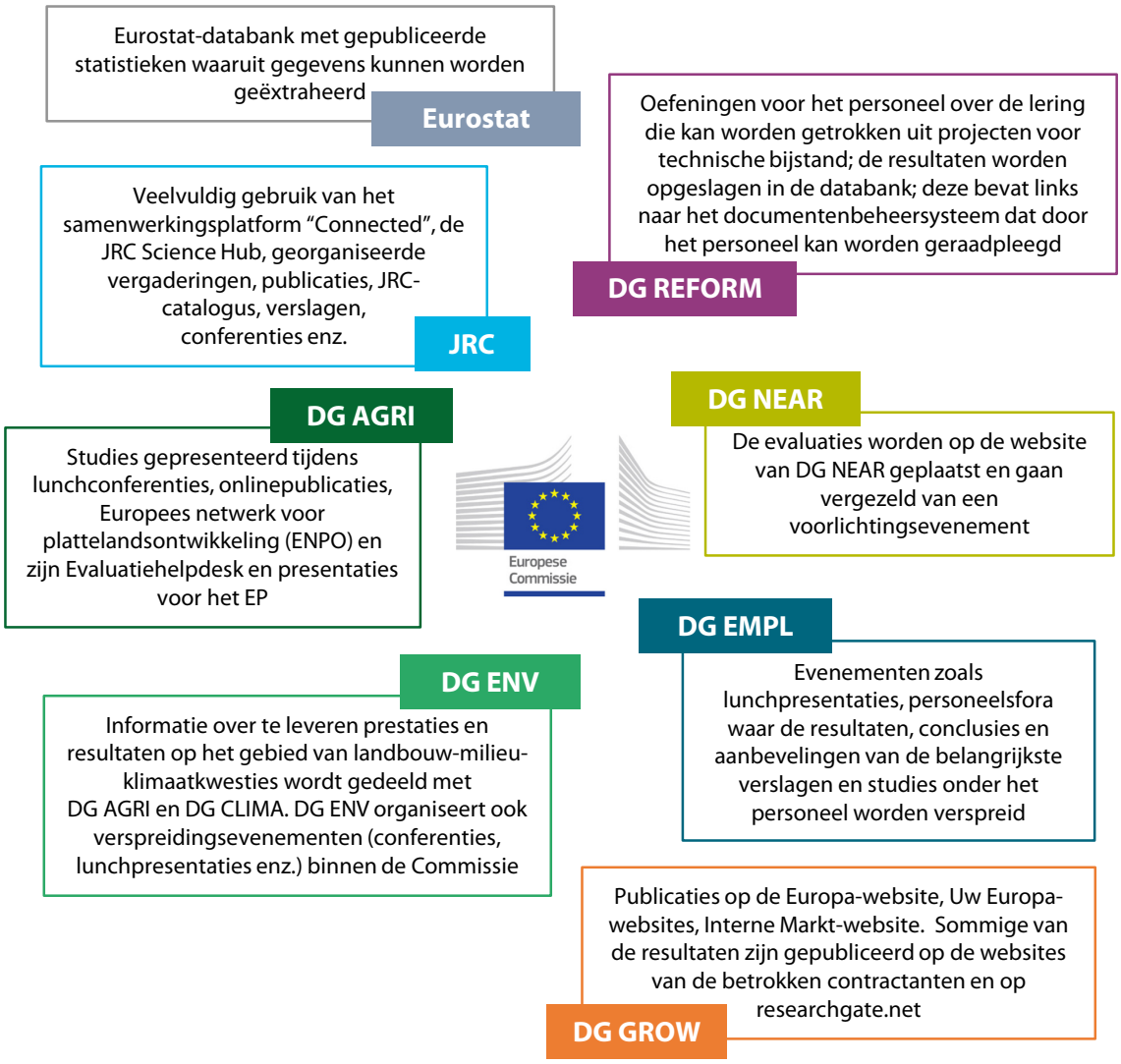


IT-instrument	Doel	Status
Systeem voor financiële transparantie (Financial Transparency System, FTS)	Website met gegevens over de begunstigden van de verschillende vormen van financiering die rechtstreeks worden beheerd door de directoraten-generaal van de Commissie, haar personeelsleden bij de delegaties van de Unie of de uitvoerende agentschappen De informatiebron voor het FTS is de LC-module van ABAC, wat van invloed is op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de geregistreerde gegevens	Hierin kan worden gezocht op contract (ontvanger), type (soort categorie), voorwerp van het contract of het gebied waaraan de actie ten goede komt De informatie over ontvangers is beperkt
Tenders Electronic Daily (TED)	Onlineversie van de aanvulling bij het Publicatieblad van de EU met de aankondigingen van aanbestedingsprocedures (van overheidsinstanties)	Analyses kunnen worden uitgevoerd door de aankondiging van de aanbestedingsprocedures te onderzoeken
Archief Publicatiebureau	Centraal archief voor EU-studies (interinstitutionele databank van EU-studies, IISDB), waar gebruikers de voortgang van evaluaties en studies kunnen volgen	Informatie voornamelijk beperkt tot studies en evaluaties, met inbegrip van enkele technische studies
Lokale IT-instrumenten/databanken	Oprichting van databanken op het niveau van de directoraten-generaal om deskundigheid te traceren en te beheren	De informatie betreft op het niveau van de directoraten-generaal geproduceerde outputs

Bron: ERK.

70 De directoraten-generaal gebruikten verschillende methoden om kennis te delen over de outputs van externe consultants (zie de voorbeelden in ***figuur 9***). De verspreiding daarvan was gefragmenteerd en beperkte zich veelal tot het niveau van de directoraten-generaal, waardoor de resultaten van het werk van de externe consultants minder efficiënt binnen de hele Commissie kunnen worden gedeeld.

Figuur 9 — Praktijken voor de verspreiding van de outputs van externe consultants



Bron: ERK.

71 Wij stelden vast dat de IISDB informatie over geplande en uitgevoerde evaluaties en studies bood die de verspreiding van kennis mogelijk zouden kunnen maken. Vanaf maart 2022 is de databank toegankelijk voor alle instellingen. We hebben de informatie geanalyseerd die door geselecteerde directoraten-generaal in deze databank is opgeslagen. De directoraten-generaal hadden de studies op verschillende manieren geregistreerd, waarbij sommige technische studies (bijv. verslagen, aanbevelingen, technische analyses) niet waren opgenomen in de databank, zoals blijkt uit ***tabel 7***. De IISDB bevat bijgevolg gedeeltelijke informatie over alle uitgevoerde studies, en de Commissie heeft de databank niet ontworpen als een allesomvattend instrument voor kennisuitwisseling.

Tabel 7 — De IISDB bevat geen volledige informatie over studies

Directoraat-generaal	Gehanteerde praktijken
JRC	Externe studies en evaluaties die op verzoek van andere directoraten-generaal worden uitgevoerd, worden niet in de IISDB opgeslagen.
DG AGRI en DG GROW	Vooral studies en evaluaties die in het kader van de agenda voor betere regelgeving zijn uitgevoerd, worden in de IISDB opgeslagen. Technische studies die niet in het kader van de agenda voor betere regelgeving zijn uitgevoerd, zijn niet opgenomen.
Eurostat	De uitgevoerde studies en evaluaties worden opgeslagen, met uitzondering van de studies en evaluaties die voor interne doeleinden van het directoraat-generaal worden gebruikt. De studies en evaluaties die intern worden uitgevoerd (zoals de tussentijdse evaluaties van het Europees statistisch programma) worden ook in de IISDB opgenomen.
DG ENV	Voornamelijk studies en evaluaties die in het kader voor betere regelgeving zijn uitgevoerd, worden in de IISDB opgeslagen. Studies die zijn verricht om verschillende verbanden tussen milieu en economie te onderzoeken, worden gepubliceerd op de webpagina van de Europese Commissie over milieu en economie en worden niet in de IISDB opgeslagen.
DG EMPL	Alleen studies en evaluaties die in het kader voor betere regelgeving zijn uitgevoerd, worden in de IISDB opgeslagen.

Bron: ERK.

De beheersinformatie van de Commissie is deels nauwkeurig, en de systematische verslaglegging vertoont tekortkomingen

72 In dit deel wordt nagegaan over welke informatie de Commissie beschikt in verband met de inschakeling van externe consultants, en hoe de Commissie verslag heeft uitgebracht over de manier waarop zij deze consultants heeft ingezet.

De Commissie beschikt niet over nauwkeurige informatie over de omvang van en de soort diensten van externe consultants waarvan zij gebruikmaakt

73 Wij zijn nagegaan of de Commissie over voldoende en betrouwbare informatie beschikte om doeltreffend toezicht te kunnen houden op en verslag te kunnen uitbrengen over haar inzet van externe consultants, en of die informatie beschikbaar was voor de verschillende soorten diensten. We onderzochten hoe de directoraten-

generaal van de Commissie informatie over dergelijke diensten opsloegen en toetsten de gegevens uit de periode 2017-2019.

74 Sinds 2017 maakt het financiële systeem van de Commissie het mogelijk om contracten voor diensten van externe consultants op te slaan onder vier categorieën: consultancy, studies, evaluaties en onderzoek. De Commissie heeft duidelijk omschreven wat de categorieën "studies" en "evaluaties" inhouden (zie paragraaf ***23***), maar zij heeft de directoraten-generaal geen duidelijke definitie gegeven van consultancy- en onderzoeksdiensten (zie paragraaf ***24***). Deze twee categorieën werden algemener gedefinieerd (zie ***tabel 2***). Als gevolg daarvan hebben de directoraten-generaal deze niet consistent gebruikt om het inzetten van externe consultants te registreren.

75 In de lijst wordt bijvoorbeeld de categorie "consultancy", die de overgrote meerderheid van de diensten van externe consultants omvat (zie ***tabel 3***), omschreven als "consultancydiensten". Wij constateerden dat de directoraten-generaal een breed scala aan diensten onder deze categorie registreerden. Hieronder vallen bepaalde diensten die gewoonlijk worden uitbesteed, zoals:

— diensten voor de ontwikkeling en het gebruik van IT-systemen, met inbegrip van licenties, onderhoud, studies en ondersteuning;

— diensten op het gebied van statistiek, gegevenscompilatie en informatieverzameling (de kernactiviteiten van Eurostat en de nevenactiviteiten van andere directoraten-generaal);

— technische steun aan de lidstaten en technische bijstand aan landen (met name niet-EU-landen).

In het laatste geval wordt in het financiële systeem van de Commissie niet aangegeven wie de uiteindelijke begunstigde is van de door externe consultants verleende diensten. In het geval van MFK-rubriek 4 "Europa als wereldspeler" koopt de Commissie de meeste van die diensten in ten bate van niet-EU-landen. Deze waren goed voor 1 miljard EUR van het totale bedrag waarvoor in 2017-2019 contracten met externe consultants werden gesloten. Hierdoor kan de Commissie geen nauwkeurig beeld geven van haar inzet van externe consultants.

76 De categorie "onderzoek" omvat alle diensten in verband met onderzoek, ontwikkeling en wetenschappelijke activiteiten die niet onder een van de andere drie categorieën vallen. Zo heeft het JRC ongeveer 88 % van de diensten die het heeft aanbesteed (107,2 miljoen EUR) in deze categorie ingevoerd. Wij constateerden dat dit

een grote verscheidenheid aan contracten betrof, waarvan sommige tot andere categorieën behoorden (zie ***tabel 3***): het verrichten van studies of evaluaties, het verlenen van technische bijstand, onderhoud en uitrusting van laboratoria, gegevensvastlegging, vernieuwing van handelsmerken en betaling van octrooien, organisatie van cursussen en conferenties, en de ontmanteling van nucleaire installaties.

77 De Commissie heeft een gedecentraliseerde structuur met veel verschillende diensten die verantwoordelijk zijn voor de registratie van gegevens in het centrale financiële systeem. De Commissie, die zich bewust is van de problemen met de nauwkeurigheid van de gegevensregistratie, is in 2020 en 2021 begonnen met "opschoningsacties" om fouten bij de invoering of onnauwkeurigheden met betrekking tot contracten van externe consultants te corrigeren. Zij heeft in 2021 ook een Data Quality Dashboard opgezet voor de systematische follow-up van de kwaliteit van de opgeslagen contractgegevens.

78 Ondanks deze initiatieven constateerden wij nog steeds een aantal inconsistenties en fouten bij de invoering door de directoraten-generaal van de contracten met externe consultants (zie ***bijlage I*** voor details).

79 Doordat de contractcategorieën niet specifiek genoeg waren en er fouten waren gemaakt bij de invoering, beschikte de Commissie niet over nauwkeurige informatie over de omvang en de aard van de diensten van externe consultants die zij had ingekocht.

De Commissie brengt niet systematisch verslag uit over haar gebruik van de diensten van externe consultants

80 Gezien de schaal waarop de Commissie externe consultants inschakelt, zijn wij nagegaan of er op instellingsniveau een passende en systematische verslaglegging werd gehanteerd. De kwijtingsautoriteiten en andere belanghebbenden hebben de Commissie verzocht om informatie over de bedragen die zij uitgeeft aan externe consultants (zie paragraaf ***14***). Deze vragen weerspiegelen een reële publieke belangstelling voor het aantal en de kosten van externe consultants, de soorten verleende diensten en de potentiële risico's die daarmee gepaard gaan.

81 Er zijn op instellingsniveau geen verslagen en analyses over de inzet van of de uitgaven aan externe consultants door de Commissie. De bestuursraad van de Commissie heeft zich op ad-hocbasis beziggehouden met de kwestie van externe consultants, bijvoorbeeld toen deze zijn goedkeuring hechtte aan richtsnoeren voor interne dienstverleners[23].

82 De rapportage over het inschakelen van externe consultants is meestal vraaggestuurd. Op verzoek (bijv. van het Europees Parlement) stelt de Commissie dan een verslag op, dat gebaseerd is op de in haar financieel systeem opgeslagen informatie. De directoraten-generaal van de Commissie moeten de gegevens echter handmatig controleren om ervoor te zorgen dat alleen de juiste bedragen voor de diensten in kwestie worden gemeld. Onze controle bracht fouten in de gegevens van de Commissie aan het licht (zie paragraaf ***78***).

83 Het jaarlijks beheers- en prestatieverslag van de Commissie is het belangrijkste prestatieverslag op hoog niveau over de resultaten die met de EU-begroting zijn bereikt. In de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal wordt verslag uitgebracht over de prestaties op lokaal niveau. Beide reeksen verslagen bevatten geen informatie over de inschakeling van externe consultants.

84 De uitgaven voor externe consultants worden gefinancierd uit de operationele kredieten van diverse EU-programma's en vormen een zeer klein deel van de totale operationele uitgaven. Daardoor ontsnapt deze veelal aan het zorgvuldige toezicht op en de verslaglegging over het gebruik van interne middelen die uit administratieve uitgaven worden gefinancierd. Het ontbreken van een alomvattende verslaglegging op instellingsniveau verzwakt het vermogen van de Commissie om deze diensten doeltreffend te beheren in het kader van de algehele benutting van middelen en om risico's in verband met de verlening ervan vast te stellen.

[23] *Guidelines on the use of in-house service providers and assimilated*.

Conclusies en aanbevelingen

85 De Europese Commissie besteedt elk jaar ongeveer 1 miljard EUR aan diensten van externe consultants die haar ondersteunen bij een breed scala aan consultancy-, studie-, evaluatie- en onderzoeksactiviteiten. Wij concluderen dat het beheer door de Commissie van de inschakeling van externe consultants niet waarborgt dat zij zoveel mogelijk waar voor haar geld krijgt, noch dat haar belangen ten volle beschermd worden.

86 Wij hebben geconstateerd dat het kader van de Commissie voor de inschakeling van externe consultants aanzienlijke lacunes vertoonde. Het kader van de Commissie inzake consultancy en onderzoek, dat het leeuwendeel van het bedrag vertegenwoordigt waarvoor contracten met externe consultants werden gesloten, bevatte geen richtsnoeren voor de mate waarin taken konden worden uitbesteed, hoe de diensten van externe consultants moeten worden omschreven en welke vaardigheden en capaciteiten intern beschikbaar moeten blijven (zie de paragrafen ***18***-***26***).

87 Voor studies en evaluaties bevatte het kader van de Commissie duidelijke richtsnoeren voor het verantwoorden en documenteren van het inzetten van externe consultants, in plaats van een beroep te doen op intern personeel. De Commissie deed regelmatig een beroep op consultants om terugkerende werkzaamheden te verrichten. In veel gevallen was er geen bewijs dat er een behoefteanalyse was verricht (zie de paragrafen ***24*** en ***28***-***32***).

Aanbeveling 1 — Voltooi het bestaande kader voor het gebruik van de diensten van externe consultants

De Commissie moet haar kader voor het inzetten van externe consultants verder ontwikkelen. Het kader moet:

a) de verschillende vormen van ondersteuning definiëren die externe consultants kunnen verlenen;

b) richtsnoeren bevatten voor het uitvoeren van behoefteanalyses (met inbegrip van de vraag wanneer er kosten-batenanalyses moeten worden uitgevoerd), waaronder methoden om te beoordelen of het nodig is werk uit te besteden in plaats van intern personeel in te zetten;

c) criteria aanreiken betreffende activiteiten en processen die binnen de Commissie moeten blijven en niet mogen worden uitbesteed.

Streefdatum voor de uitvoering: uiterlijk december 2023

88 Wij hebben vastgesteld dat de Commissie bij het aanbesteden van diensten van externe consultants het Financieel Reglement en haar eigen interne regels heeft nageleefd. De criteria die de Commissie hanteerde om de winnende inschrijvingen te selecteren, waren adequaat (zie de paragrafen ***34***-***36***).

89 De Commissie heeft belangrijke risico's in verband met haar inzet van externe consultants niet voldoende gemonitord en beheerd. Dit betrof onder meer de risico's van de concentratie van leveranciers en de te grote afhankelijkheid van een betrekkelijk klein aantal dienstverleners. Dit brengt het risico met zich mee dat sommige leveranciers met uitgebreide ervaring met het werken voor de Commissie meer succes hebben bij het binnenhalen van contracten omdat zij een concurrentievoordeel hebben verkregen. Wel heeft de Commissie alle noodzakelijke formele controles inzake belangenconflicten verricht. Deze controles kunnen echter niet garanderen dat alle belangrijke risico's worden gesignaleerd en aangepakt. Als gevolg daarvan waren sommige aanzienlijke risico's in verband met door externe consultants verleende diensten op instellingsniveau niet voldoende geanalyseerd (zie de paragrafen ***38***-***56***).

Aanbeveling 2 — Zorg voor een beter monitoring en een betere beperking van de risico's die voortvloeien uit het gebruik van de diensten van externe consultants

De Commissie moet haar aanpak van de monitoring en de beperking van de risico's van het inzetten van externe consultants verbeteren door:

a) periodieke analyses uit te voeren van de risico's van concentratie en te grote afhankelijkheid op het niveau van de directoraten-generaal en de Commissie;

b) de bestaande processen met betrekking tot concurrentievoordelen die worden opgebouwd door externe dienstverleners met langdurige EU-ervaring te verduidelijken;

c) de richtsnoeren inzake het vermijden van belangenconflicten te voltooien door daarin nog niet bestreken risico's op te nemen;

d) ervoor te zorgen dat de directoraten-generaal kritieke risico's vaststellen en rapporteren, en dat deze risico's onder de aandacht van de bestuursraad worden gebracht, zodat deze de beoordeling en het beheer van dergelijke risico's kan coördineren en daarover advies kan uitbrengen.

Streefdatum voor de uitvoering: uiterlijk december 2023

90 De Commissie heeft de individuele contracten met externe consultants goed beheerd. Zo vergewiste zij zich er bijvoorbeeld van dat de consultants de diensten op een passend kwaliteitsniveau hadden geleverd voordat zij betalingen aan hen verrichtte. Zij heeft echter de prestaties van externe consultants niet consequent beoordeeld en, afgezien van studies en evaluaties, geen informatie over deze beoordelingen uitgewisseld tussen haar directoraten-generaal. In dienstverleningscontracten wordt zelden rekening gehouden met de overdracht van kennis van consultants, en de Commissie gaat niet systematisch na of een overdracht van vaardigheden nodig is. De verspreiding van de resultaten van het werk van de consultants gebeurde op gefragmenteerde wijze en was toegespitst op het niveau van de directoraten-generaal; in sommige gevallen was de informatie onvolledig (zie de paragrafen ***57***-***71***).

Aanbeveling 3 — Maak beter gebruik van de resultaten van de diensten van externe consultants

De Commissie moet de waarde die zij uit de diensten van externe consultants haalt op consistente wijze vaststellen en benutten, door in voorkomend geval:

a) na voltooiing van de diensten systematische beoordelingen uit te voeren om daaruit lering te trekken;

b) systematisch te analyseren of de overdracht van kennis van consultants aan het personeel van de Commissie nodig is;

c) op instellingsniveau regelingen te treffen om de geleerde lessen en resultaten te verspreiden en vast te stellen welke opdrachten van externe consultants als goede praktijken kunnen worden aangemerkt.

Streefdatum voor de uitvoering: uiterlijk december 2023

91 De informatiesystemen van de Commissie verschaften geen nauwkeurige informatie over de omvang en de soorten diensten van externe consultants waarvan gebruik wordt gemaakt, ook al gebruikt zij deze als aanvullend middel om haar beoogde outputs te leveren. De Commissie is zich bewust van deze situatie en heeft onlangs een begin gemaakt met verbeteringen. Zij brengt niet stelselmatig verslag uit aan het Parlement en de Raad over haar gebruik van de diensten van externe consultants, en er vindt geen verslaglegging op instellingsniveau plaats (zie de paragrafen ***72***-***84***).

Aanbeveling 4 — Verbeter de verslaglegging over het gebruik van de diensten van externe consultants

De Commissie moet regelmatig verslag uitbrengen over haar gebruik van de diensten van externe consultants. Deze verslaglegging moet gebaseerd zijn op nauwkeurige en volledige gegevens en informatie bevatten over bijvoorbeeld de omvang van en de soorten ingekochte diensten.

Streefdatum voor de uitvoering: uiterlijk december 2023

Dit verslag werd door kamer V onder leiding van de heer Tony Murphy, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 17 mei 2022.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — Voorbeelden van onjuiste en inconsistente invoering van de categorie “juridische verbintenissen”

In de onderstaande tabellen staan gevallen van onjuiste (*tabel 8*) of inconsistente (*tabel 9*) invoeringen van de categorieën “juridische verbintenissen” (LC), die wij in de door ons onderzochte documenten hebben aangetroffen. Tijdens de gecontroleerde periode moest de LC-categorie van een kaderovereenkomst bepalend zijn voor de LC-categorie van alle daaropvolgende specifieke contracten, ongeacht het exacte onderwerp van het specifieke contract. Deze gevallen zijn niet opgenomen in de onderstaande tabellen.

Tabel 8 — Onjuiste invoering van de categorieën juridische verbintenissen

Soort dienst	Invoering	Opmerking
Opstelling van een verslag over de omgeving voor de verlening van licenties voor standaardessentiële octrooien (SEO's) in verband met de opkomst van het internet der dingen	Consultancy	Het eindproduct is een studie
Studies ter ondersteuning van het concurrentievermogen en geïntegreerd verslag 2018: single market for goods after 25 years digitalisation	Onderzoek	Het eindproduct is een studie
ESP DESIS III – External Service Provision for Development, Studies and Support for Information Systems-LOT 1 – 2ND Contractor	Consultancy	Had moeten worden ingevoerd als IT-consultancy
Verlenen van diensten op het gebied van de ontwikkeling en het gebruik van financiële en/of boekhoudkundige IT-systemen aan de aanbestedende diensten	Consultancy	Had moeten worden ingevoerd als IT-consultancy
Licenties en onderhoud van SAP-producten	Consultancy	Had moeten worden ingevoerd als IT-consultancy
2017/388-933-Financiële controle van de projecten 2015/356-593 Verbetering levensomstandigheden	Consultancy	Had moeten worden ingevoerd als controlediensten
ENI/2015/365-481-Organisatie van conferenties, seminars en vergaderingen	Consultancy	Had moeten worden ingevoerd als Conferenties, externe vergaderingen en reizen

Bron: ERK, op basis van ABAC-gegevensverzameling van de Commissie over 2017-2019.

Tabel 9 — Soortgelijke diensten ingevoerd in verschillende categorieën juridische verbintenissen

Deskundigenovereenkomst — honorarium betaald — dertig dagen, zonder reizen	Consultancy
Deskundigenovereenkomst — dertig dagen met reizen	Onderzoek
Evaluatie van dossier FAD-2018-0	Onderzoek
Evaluatie van dossier FAD-2018-0	Evaluatie
Technisch secretariaat van de groep aangemelde instanties in het kader van de bouwproductenverordening	Evaluatie
Technisch secretariaat van de ADCO-groep (administratieve samenwerking) voor instanties in het kader van de bouwproductenverordening	Consultancy
ECODESIGN-effectbeoordelingsstudie voor duurzame productmaatregelen	Consultancy
Effectbeoordelingsstudie over de etikettering betreffende allergene geurstoffen van cosmetische producten	Studies
Effectbeoordelingsstudie met betrekking tot de herziening van Richtlijn 2000/14/EG inzake geluidsemissies	Onderzoek
Dienstverleningsovereenkomst — EMODnet — Thema 3 Scheikunde	Consultancy
Dienstverleningsovereenkomst — EMODnet — Thema 6 Menselijke activiteit	Studies

Bron: ERK, op basis van ABAC-gegevensverzameling van de Commissie over 2017-2019.

Afkortingen

DG AGRI: directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling

DG BUDG: directoraat-generaal Begroting

DG CLIMA: directoraat-generaal Klimaat

DG DEVCO: directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling, in 2021 hernoemd tot DG Internationale Partnerschappen (INTPA)

DG EMPL: directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie

DG ENER: directoraat-generaal Energie

DG ENV: directoraat-generaal Milieu

DG GROW: directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf

DG MOVE: directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer

DG NEAR: directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen

DG REFORM: directoraat-generaal Steun voor structurele hervormingen

Easme: Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen[24]

ENVAC: Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten van het directoraat-generaal Milieu

ESTAT/Eurostat: Bureau voor de statistiek van de Europese Unie

FPI: Dienst Instrumenten buitenlands beleid

IISDB: Interinstitutionele databank van EU-studies

JRC: Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (Joint Research Centre)

LC: Juridische verbintenis (legal commitment)

MFK: Meerjarig financieel kader

SRSP: steunprogramma voor structurele hervormingen (Structural Reform Support Programme)

[24] Sinds 2021 Europees Uitvoerend Agentschap Innovatieraad en het mkb (Eismea), in lijn met zijn nieuwe mandaat en activiteiten.

Woordenlijst

Aanbestedingsprocedure via onderhandelingen: openbare aanbestedingsprocedure met een beperkt aantal inschrijvers, waarbij de koper over de contractvoorwaarden kan onderhandelen.

Beheersplan: jaarlijks plan opgesteld door elke dienst van de Commissie, waarin de werkzaamheden van de dienst worden beschreven in relatie tot de prioriteiten en strategische doelstellingen van de Commissie, en aan de hand waarvan de dienst al zijn activiteiten, middelen en personeelsbehoeften kan plannen, er follow-up aan kan geven en er verslag van kan doen.

Bestuursraad (Corporate Management Board): centraal beheersorgaan van de Commissie dat zorgt voor coördinatie, toezicht, advies en strategische richtsnoeren inzake kwesties betreffende interne aangelegenheden, met inbegrip van de toewijzing van middelen en risicobeheer.

Jaarlijks activiteitenverslag: een door ieder directoraat-generaal van de Commissie, iedere EU-instelling en elk EU-orgaan opgesteld verslag waarin wordt uiteengezet hoe er is gepresteerd met betrekking tot de doelstellingen en hoe de financiële en personele middelen zijn benut.

Jaarlijks beheers- en prestatieverslag: verslag dat de Commissie elk jaar opstelt over haar beheer van de EU-begroting en de behaalde resultaten; het bevat een samenvatting van de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal en uitvoerende agentschappen.

Kaderovereenkomst: algemene overeenkomst op grond waarvan verdere specifieke contracten kunnen worden gesloten.

Niet-openbare aanbestedingsprocedure: aanbestedingsprocedure waaraan alleen geselecteerde inschrijvers mogen deelnemen.

Open aanbestedingsprocedure: openbare aanbestedingsprocedure waaraan alle potentiële inschrijvers mogen deelnemen.

Oproep tot het indienen van blijken van belangstelling: voorselectie van potentiële inschrijvers die zullen worden uitgenodigd om deel te nemen aan een niet-openbare aanbestedingsprocedure.

Uitzonderlijke aanbestedingsprocedure: openbare aanbestedingsprocedure, gebruikt in noodsituaties, waarbij wordt onderhandeld met inschrijvers die zonder oproep tot inschrijving zijn geselecteerd.

Antwoorden van de Commissie

https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=61461

Tijdlijn

https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=61461

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V "Financiering en administratie van de Unie", die onder leiding staat van ERK-lid Tony Murphy. De controle werd geleid door ERK-lid François-Roger Cazala, ondersteund door Dirk Pauwels, kabinetschef en Stéphanie Girard, kabinetsattaché; Colm Friel, hoofdmanager; Daria Bochnar, taakleider; Marion Kilhoffer en Anzela Poliulianaite, auditors. Alexandra Mazilu en Jesús Nieto Muñoz verleenden grafische ondersteuning. Richard Moore verleende taalkundige ondersteuning.

François-Roger Cazala

Colm Friel

Daria Bochnar

Marion Kilhoffer

Anzela Poliulianaite

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2022

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in Besluit nr. 6-2019 van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-847-8206-2	1977-575X	doi:10.2865/529610	QJ-AB-22-013-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-8218-5	1977-575X	doi:10.2865/365305	QJ-AB-22-013-NL-Q

De Commissie maakt op grote schaal gebruik van externe consultants: tussen 2017 en 2020 werd jaarlijks bijna 1 miljard EUR voor dit doel vastgelegd. Wij hebben onderzocht of de Commissie de diensten van externe consultants zodanig beheert dat haar belangen worden gewaarborgd en zij waar voor haar geld krijgt. Externe consultants dragen bij tot de ontwikkeling van de doelstellingen van de Commissie. Het kader van de Commissie voor het gebruik van deze diensten vertoont echter grote lacunes, hetgeen het risico van te grote afhankelijkheid en potentiële belangenconflicten met zich meebrengt. De Commissie beheerde deze risico's niet voldoende en haar verslaglegging over het inzetten van consultants vertoonde tekortkomingen. Wij doen diverse aanbevelingen om deze kwesties te verbeteren.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.

EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors