

# INSPECTIE VAN FINANCIËN

## Vlaamse overheid

Koolstraat 35 – 5<sup>de</sup> verd.

1000 BRUSSEL

T 02 553 75 78

E inspectiefinancien@vlaanderen.be

[www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be)

Nota voor dhr. Wouter Beke

Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid,  
Gezin en Armoedebestrijding

<b>uw bericht van</b>	<b>uw kenmerk</b>	<b>ons kenmerk</b>	<b>bijlagen</b>
		LSC/20/0245	
<b>vragen naar/e-mail</b>		<b>telefoonnummer</b>	<b>datum</b>
Nathalie Brees		02 553 75 78	01/5/2020
nathalie.brees@vlaanderen.be			

Betreft: Analyse gunningsprocedure opdracht tracing & begeleiding COVID 19 besmette personen

## 1. Het dossier

Het dossier werd voorgelegd voor hoogdringend advies IF op 30 april 2020.

Het dossier bevat:

- een enige offerte : Combinatie van Ondernemers ZGP Intermut<sup>1</sup> – Consortium Callcenters<sup>2</sup> waarbij de eerste optreedt als vertegenwoordiger van de combinatie.

Er wordt gebruik gemaakt van onderaannemers:

- VZW Mutas – deel van de call center capaciteit;
- KPMG – ondersteuning bij aansturing en rapportering en integratie tracing apps;

---

## 2. Beknopte samenvatting van het dossier

### Voorafgaand

De Interministeriële Conferentie Volksgezondheid van 20 april 2020, voorgezeten door federaal minister Maggi De Block, besliste om de deelstaten te belasten met de

<sup>1</sup> Bestaande uit de Landsbond van Christelijke Ziekenfondsen, het Nationaal verbond van Socialistische Mutualiteiten, de Landsbond van Neutrale Ziekenfondsen, de Landsbond van Liberale Mutualiteiten en de Landsbond van Onafhankelijke Ziekenfondsen.

<sup>2</sup> Bestaande uit N allo, NV, Mifratel, NV, In2com, NV, ipg contact solutions, NV, CALL-IT Belgium, NV en Callexcell.

### Afschriften

- Dhr. Minister-president van de Vlaamse Regering
- Dhr. Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed
- Dhr. secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting
- Mevr. secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
- Dhr. inspecteur van Financiën, coördinator

verantwoordelijkheid om een systeem van tracing te organiseren en te operationaliseren tegen 3 mei eerstkomend. Volgens informatie die verstrekt werd door de federale autoriteiten zijn hiervoor verschillende profielen nodig, evenredig verspreid over het grondgebied voor wat de 'field agents' betreft:

- Call center agents (n = 864 voor Vlaams gewest)
- Call center supervisors (n = 46 voor Vlaams gewest)
- Field agents (n = 289 voor Vlaams gewest)
- Field agent supervisors (n = 16 voor Vlaams gewest)

Hierbij zal, naast de klassieke bevragingen, mogelijk ook gebruik kunnen gemaakt worden van apptechnologie die de personen die een mogelijk risicodragend contact hebben gehad met een COVID-19 besmet persoon kan identificeren en adviezen of instructies kan geven om deze persoon zelf en zijn omgeving te beschermen. De ontwikkeling, selectie en het gebruik van deze app(s) vormt het onderwerp van een afzonderlijke opdracht.

Op 21 april werd een eerste bestek voorgelegd en op 22 april 2020 geadviseerd met advies LSC/20/0221. Vervolgens werd het dossier in fase gunning voorgelegd op 24 april 2020 en diezelfde dag geadviseerd met advies LSC/20/0221bis.

De Aanbestedende overheid heeft vervolgens beslist om tot niet-gunning over te gaan en een aangepast bestek op te stellen welke op 27 april werd voorgelegd en op 27 april werd geadviseerd (LSC/20/0241). Deze opdracht wordt evenwel opgesplitst in twee delen, één deel inzake het operationele luik (call center en field agents), welke het voorwerp uitmaakt van voorliggend gunningsdossier, en een tweede luik (overheid en communicatie) welke apart zou worden voorgelegd.

Het agentschap wenste opnieuw een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking (o.b.v. hoogdringendheid) op te starten om een overeenkomst af te sluiten met één ondernemer waarbij volgende opdrachten dienen uitgevoerd te worden. Het voorwerp van voorliggende opdracht is in concreto: "*de organisatie van de opsporing (tracing) en begeleiding van personen die mogelijks een risicodragend contact hebben gehad met een COVID-19 besmet persoon*". De opdracht zal initieel lopen tot het einde van november, en kan vervolgens verlengd worden met periodes van telkens 6 maanden. De opdracht kan vanwege de opdrachtnemer ten vroegste op 1 juni 2021 worden opgezegd. De opdracht wordt gesloten tegen gemengde prijszetting. De economisch meest voordelige offerte zal worden gekozen o.b.v. de beste prijs-kwaliteitsverhouding: kostprijs 45 ptn, samenstelling kernteam (15 ptn), plan van aanpak (40 ptn),

Naar budgettaire aanrekening was er bij indienen adviesvraag nog geen zekerheid over aanrekening op de algemene middelen, of op de middelen van het agentschap mitserschikking.

Het bestek werd uitgestuurd op 28 april rond 17.30 Hr en de offertes werden ingewacht tegen 30 april 18.00 Hr. Volgens de administratie zouden zes potentiële inschrijvers worden aangeschreven.

---

## Voorliggend dossier

Er werd aan de Inspectie van Financiën – per mail – één offerte (met verschillende bijlagen) overgemaakt. Deze enige offerte is de unieke offerte welke werd ontvangen per mail op 17.55 Hr. Vanwege de combinatie van ondernemers: ZGP Intermut – Consortium Callcenters waarbij de eerste optreedt als vertegenwoordiger van de combinatie.

Er wordt gebruik gemaakt van onderaannemers:

- VZW Mutas – deel van de call center capaciteit;
- KPMG – ondersteuning bij aansturing en rapportering en integratie tracing apps.

De offerte wordt ingediend voor een bedrag van 117.544.730,32 euro (excl. BTW), BTW (142.208.795,69 euro (incl. BTW).

---

## **3. Opmerkingen van de Inspectie van Financiën**

### **3.1 Wettelijkheid en regelmatigheid**

Gezien de korte termijnen van beslissing in deze materie, de nood aan snelle uitvoering, en het gegeven dat de hoogdringendheid nog steeds hangende is, is de voorgestelde procedure (onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking o.b.v. hoogdringendheid) nog steeds pertinent. Dit impliceert dat niet alleen de opstart van de procedure, maar ook de afhandeling en contractsluiting bij hoogdringendheid dienen te gebeuren, wat – gezien de enige offerte – de keuze van de administratie beperkt, zowel naar tijd als naar ruimte.

IF heeft geen zicht op de correcte toepassing van de gevoerde procedure, en heeft geen informatie gekregen of er – conform de bepaling onder punt 1.8 van het bestek ( Vragen), inzake de mogelijkheid van het stellen van schriftelijke vragen per mail met uitsluiting van alle andere mogelijkheden, vragen zijn gesteld en in hoeverre de verwijzing op p. 33 van de offerte (*“aangepast cfr. ons telefoongesprek”*) in overeenstemming is met deze besteksbeplating. Daarbij aansluitend leest IF in de notulen van de vzw IM dd. 30 april 2020 *“dans ce contexte, le secteur mutualiste a été sollicité, dans les trois régions, pour voir dans quelle mesure il pourrait contribuer à la mise en place et la gestion du dispositif de ‘tracing’.* Deze contactname is niet gesitueerd in de tijd, zodat niet kan uitgemaakt worden of de gelijkheid der potentiële inschrijvers in deze werd gerespecteerd. Bij dit punt dient ook te worden verwezen naar het Contact tracing platform - 'Smals-gedeelte' vermeldt in de offerte. Waar in het bestek enkel algemeen wordt vermeld dat er een contact tracing platform zal zijn (algemene bewoordingen), en het dus voor potentiële inschrijvers veel moeilijker is om de impact/kost/ .... in te schatten, is voorliggende combinatie van ondernemers in staat om alle details van dit contact tracing systeem mee te geven, in te schatten en te begroten.

IF heeft geen zicht op het gegeven of er al dan niet meerdere potentiële inschrijvers werden aangeschreven. Er werd slechts één offerte aan IF overgemaakt. IF merkt daarbij op dat bepaalde delen van de offerte vertalingen lijken van een Franstalige offerte en dat daarbij verwijzingen naar Federale en/of andere deelstaten en hun stakeholders niet volledig werden weggehaald. IF wenst hierbij enkel te stellen dat één grote speler welke over het volledige land deze complexe taak op zich kan nemen onnoemlijk veel voordelen heeft, maar echter wel riskeert om eventuele accenten welke het AZG zou willen leggen niet volledig ten harte te nemen. Een afdoende opvolging van de opdracht zal dan ook noodzakelijk zijn.

IF verwijst ook expliciet naar haar eerder gegeven advies dd. 24 april 2020 (LSC/20/0221bis inzake ontwerp gunning eerste procedure) voor wat de offerte KPMG betreft, immers huidige (enige) offerte bouwt voort op de voorgaande offerte. Onder meer wat betreft de financiële risico's van bepaalde leden van de combinatie van ondernemers blijft de opmerking pertinent. Dit zeker wat betreft de solvabiliteit van IPG En wat betreft de reële opstart van de operatie welke nog steeds uitloopt tot 11 juni 2020.

De offerte bevat enkele voorbehouden. Deze zijn terug te vinden in het begin van de offerte (p. 2) inzake art. 44 van het KB Plaatsing, en op p. 33 wat betreft de tussenkomsten op het terrein, de rol van de field agents, het bekomen van minimale contactgegevens, ... en de toepassing AVG (zie infra).

Tevens vermeldt de offerte, op p. 2 dat de offerte beschouwd wordt als een middelenverbintenis, daar waar minstens gedeelten van de opdrachtdocumenten slaan op een resultaatverbintenis.

Inzake de invulling van de verschillende deelopdrachten vermeldt de offerte dat de callcenters de callcenters zullen bemannen ,en dat de mutualiteiten de field agents zullen leveren. De vereiste technische ondersteuning zal door Smals (aanleveren contact center platform) gebeuren (zie p. 12 offerte). Maar Smals is geen deelnemer aan de combinatie van ondernemers, noch is hij onderaannemer volgens het ingediende offertemodel.

Het belangrijkste knelpunt onder deze rubriek is evenwel de correcte toepassing van de AVG (GDPR) zoals vermeld in het bestek. Immers, de AVG bepalingen zoals hernomen in het bestek, en meer bepaald de toepassing van bijlage 2 van de opdrachtdocumenten (verwerkingsovereenkomst van Persoonsgegevens door de Opdrachtnemer). In deze bijlage staat dat het volgende:

- *De persoonsgegevens worden door de opdrachtnemer, zijn medewerkers, of onderaannemer uitsluitend verwerkt op basis van schriftelijke instructies van de aanbestedende overheid die de "verwerkingsverantwoordelijke" is.*
- *De opdrachtnemer ziet erop toe dat de persoonsgegevens uitsluitend in het kader van het door de aanbestedende overheid vooropgestelde doeleinde worden verwerkt.*
- *De opdrachtnemer zal enkel toegang verschaffen aan zijn medewerkers tot de persoonsgegevens voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de verwerking.*

Evenwel staat in de offerte hetvolgende te lezen:

- *De field agent neemt de tweedelijns rol op, niet enkel in het geval van onbereikbaarheid maar zeker ook in geval van complexe (sociale) problematiek die de bedoelde preventieve acties ivm script contactcenter hinderen. Field agents kunnen hun rol derhalve ook via alternatieve kanalen voor huisbezoek opnemen.*
- *Met het oog daarop: Van zodra deze fase aanvat worden de reeds voorhanden zijnde identificatiegegevens verrijkt met aansluitingsgegevens ziekenfonds/zorgkas. Op basis van deze mutualistische identificatiegegevens zal de case worden toegeleid naar het ziekenfonds van aansluiting van de patiënt die aanleiding is voor de tracing. dit met het oog op versterking van socio-administratieve ondersteuning en ondersteuning inzake mogelijke zorgbemiddeling. (aangepast cfr ons telefoongesprek).*

Daar waar de opzet van de opdracht louter het traceren is (met de AVG-bepanking zoals bepaald in het bestek), voorziet de offerte in een exploitatie van deze gegevens – aangevuld met de eigen ziekenfondsgegevens – door de ziekenfondsen. En daarenboven leidt dit tot een minstens deels verschillende behandeling van de positief geïdentificeerde patiënten naargelang het ziekenfonds waarvan men lid is. Dit is dan ook strijdig met alle andere verwijzingen naar respect voor GDPR zoals vermeld in de offerte.

Dit punt, naast het voorbehoud van hoofdelijke aansprakelijkheid (welke inhoudt dat de call centers enkel aansprakelijk zouden zijn voor hun deel, en de mutualiteiten voor hun deel) is substantieel van aard; beiden dienen opgelost te worden alvorens te kunnen gunnen.

---

### 3.2 Doelmatigheid en budgettaire weerslag

De offerte legt expliciet een begrenzing waar het terughoudende of niet meewerkende burgers betreft. Losstaand van de noodzakelijke onderhandelingen om de onderscheiden rechten en plichten uit te klaren, impliceert dit dat een doorgedreven overleg en coördinatie met de lokale besturen en de coördinatie op niveau van de gouverneurs in deze noodzakelijk/onvermijdelijk zijn.

Naar budgettaire inschatting en aanrekening werd gemeld dat er (nog) geen duidelijkheid is over de omvang van de uitgave, noch over de aanrekening bij het opstarten van de procedure. Voorliggende offerte spreekt van een bedrag (7 maanden) van 117.544.730,32 euro excl. BTW (142.208.795,69 euro (incl. BTW). Aangezien het veldwerk door de mutualiteiten zou gebeuren is het niet duidelijk waarom hier dan 21% BTW op wordt aangerekend aangezien de mutualiteiten, o.b.v. hun activiteiten vrijgesteld zijn van BTW (art. 44 BTW-wetboek). Desnoods kan dit aangekaart worden bij de BTW-administratie teneinde hier een duidelijk beeld van te krijgen.

Aangezien een deel van de in te vullen profielen ambtenaren zullen zijn (+/- 90 VTE) zal dit tevens een impact hebben op de prijszetting van sommige van de deelopdrachten. IF stelt zich hierbij ook de vraag in hoeverre de kost niet verder zou kunnen gedrukt worden door een oproep – en geen spontane sollicitaties - te doen binnen de diensten VO voor vrijwilligers om deze posten te bemannen?

Wat de twee deelopdrachten tegen globale prijs betreft (opstarten en opleiding), deze worden respectievelijk ingebracht aan 3.265.252,91 euro incl. BTW en 1.208.020,6 euro incl. BTW. Er wordt geen uitleg verschaft over hoe deze prijszetting is gebeurd (alhoewel de prijzen tot na de komma zijn aangegeven). Zo wordt bij de opleiding expliciet verwezen naar de door de overheid ter beschikking gestelde e-learning module en test (call center) en een 2-uur durende opleiding voor de field agents, maar zou de vorming toch nog 1.208.020,6 euro bedragen. De aanvaardbaarheid van deze prijzen kan dan ook niet worden nagegaan.

Conform de bepalingen inzake prijzencontrole lijkt het in deze noodzakelijk om deze prijszetting tijdens onderhandelingen te wijzigen in een cost + verhaal (welke dan tijdens de uitvoering, via audit kan worden opgevolgd). Immers, de normale manier van werken zou hierbij zijn dat een prijsverantwoording en -controle plaatsvindt, maar gezien de timing is dit geen optie. Het wijzigen in een cost + fee – principe zou toelaten om deze kosten beter te monitoren en te beheersen, net zoals de eenheidsprijzen bij de inzet van de agents.

De prijs voor de optie is abnormaal (laag) en dient dan ook als dusdanig niet verder in aanmerking te worden genomen. Er wordt aangeraden om de optie niet te lichten en eventueel, mocht dit in de toekomst toch nodig zijn, gebruik te maken van de mogelijkheden aangaande de wijzigingen aan contracten, om deze elementen toe te voegen aan het contract.

Daarbij is het onduidelijk wat bedoeld wordt met “*prestaties geleverd door medewerkers dewelke reeds voorwerp zijn van subsidiëring door de Vlaamse Overheid, zullen afgezonderd worden in de afrekening*”?

De andere prijzen roepen geen directe vragen op.

---

### 3.3 Lokale Besturen

Overleg en coördinatie met de lokale besturen zal in deze noodzakelijk/onvermijdelijk zijn. Tevens dient dit te worden gecoördineerd op niveau van de gouverneur van elke provincie.

---

### 3.4 RIA

De opmaak van een RIA is niet vereist.

---

#### 4. Besluit

Zoals in supra vermeld, identificeert IF een aantal risico's bij de gevoerde procedure, een aantal afwijkingen – al dan niet van substantiële aard – in de offerte t.o.v. de opdrachtdocumenten, maar is er weinig ruimte en tijd indien op 4 mei dient opgestart te worden. Na de noodzakelijke maar beperkte onderhandelingen zullen nog meerdere punten hangende zijn.

Gezien de omvang van de opdracht, en de inherente fiscale en budgettaire risico's pleit IF dan ook voor het instellen van een auditploeg welke de uitvoering van de opdracht zowel financieel, als operationeel opvolgt teneinde de bevoegde ministers optimaal te kunnen informeren inzake de uitrol van de opdracht en de administratie onpartijdig advies te kunnen verstrekken welke haar rol t.o.v. de opdrachtnemer mogelijk kan versterken.

Naar budgettaire inpassing dienen de nodige kredieten te worden voorzien.

De Inspectie van Financiën verleent onder deze omstandigheden en die voorwaarden een gunstig advies met verwijzing naar de opmerkingen in supra.

De aanvraag van het begrotingsakkoord is vereist.

De Inspectie van Financiën,



Lieve Schuermans  
Inspecteur van Financiën



Tony Mortier  
Inspecteur van Financiën