



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Deontologie en overheidsopdrachten

Laurent Vanbinst

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Steven VAN GARSSE

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2023
2024



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Deontologie en overheidsopdrachten

Laurent Vanbinst

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Steven VAN GARSSE

Dankwoord

Dit werk werd geschreven ter afsluiting van vijf mooie, maar vooral leerrijke jaren aan de universiteit Hasselt. Deze rechtenopleiding heeft mij op allerhande vlakken voorzien van veel meer uitdagingen dan dewelke ik als net afgestudeerde 18-jarige in gedachte had toen ik voor deze opleiding koos. Het heeft mij een werkmentaliteit en gedachtenpatroon opgeleverd waar ik voor dit werk handig gebruik van kon maken.

Ik wil hierbij in de eerste plaats mijn promotor bedanken, Professor Steven Van Garsse, die mij in de juiste richting wist te loodsen om dit werk tot een goed einde te brengen.

Daarnaast genieten ook de mensen van GD&A advocaten mijn dankbaarheid voor het aanbrengen van praktijkvoorbeelden en voor het ter beschikking stellen van enquête die een mooie meerwaarde was voor dit werk en de heer Bruno De Mulder, voorzitter van de Stichting Overheidsopdrachten, voor zijn blik op de zaken en originele input.

Inhoudstafel

Inleiding

Hoofdstuk 1. Federaal niveau.....14

1.1.	Wat wordt begrepen onder belangenconflicten?.....	14
1.2.	Wat is het regelgevende kader?.....	16
1.2.1.	Overheidsopdrachtenwet	
1.2.2.	Statuut van het rijkspersoneel	
1.2.3.	KB Plaatsing in de klassieke sectoren	
1.2.4.	KB Plaatsing in de speciale sectoren	
1.2.5.	Omzendbrieven	
1.2.6.	Voorafgaandelijke betrokkenheid?	
1.2.7.	Instellingen van openbaar nut	
1.2.8.	Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur	
1.3.	Voorkomen van belangenconflicten.....	28
1.3.1.	Deontologische code	
1.3.1.1.	Parlement	
1.3.1.2.	Regering	
1.3.1.3.	Private ondernemingen	
1.3.2.	Deontologische commissie	
1.3.3.	Bureau Integriteit	
1.3.4.	Preventieve maatregelen	
1.4.	Vaststellen van belangenconflicten.....	34
1.4.1.	Vaststellingen langs inschrijverszijde	
1.4.1.1.	Opdrachtdocumenten	
1.4.1.2.	Concurrerende inschrijvers	
1.4.2.	Vaststellingen langs aanbestederszijde	
1.4.2.1.	Onderzoeksplicht	
1.4.2.2.	KB	
1.4.2.3.	Interne audits	
1.5.	Oplossen en sanctioneren van belangenconflicten.....	36
1.5.1.	Ambtshalve maatregelen	
1.5.2.	Tucht	
1.5.3.	Sanctie door de rechter	
1.5.3.1.	Raad van State	
1.5.3.2.	Burgerlijke rechter	

Hoofdstuk 2. Vlaams niveau.....	48
2.1. Wat wordt begrepen onder belangenconflicten?.....	48
2.2. Wat is het regelgevende kader?.....	46
2.2.1. Vlaams Personeelsstatuut	
2.2.2. Omzendbrief	
2.3. Voorkomen van belangenconflicten.....	48
2.3.1. Deontologische Code	
2.3.2. Deontologische Commissie	
2.4. Vaststellen van belangenconflicten.....	49
2.4.1. Audit Vlaanderen	
2.5. Oplossen en sanctioneren van belangenconflicten.....	49
2.5.1. Tucht	
Hoofdstuk 3. Lokaal niveau.....	53
3.1. Wat wordt begrepen onder belangenconflicten?.....	53
3.2. Wat is het regelgevende kader?.....	51
3.2.1. Decreet Lokaal Bestuur	
3.3. Voorkomen van belangenconflicten.....	54
3.3.1. Deontologische Code	
3.3.2. Deontologische Commissie	
3.3.3. Agentschap Binnenlands Bestuur	
3.4. Vaststellen van belangenconflicten.....	57
3.4.1. Audit Vlaanderen	
3.5. Oplossen en sanctioneren van belangenconflicten.....	60
3.5.1. Tucht	
Hoofdstuk 4. Mogelijke verbeteringen aan het Belgisch regelgevend kader.....	59
Besluit.....	67
Bibliografie.....	70

Samenvatting

In deze Masterscriptie werd het bestaande regelgevende kader rond belangenconflicten bestudeerd in het licht van het overheidsopdrachtenrecht. Er werd gekeken naar drie klassieke bestuursniveaus: het federale niveau, het Vlaamse niveau en het lokale niveau. Hiervoor werden de wetgeving, de rechtspraak en de rechtsleer geanalyseerd.

Tijdens de literatuurstudie sprong meteen in het oog dat er een veelvoud aan termen gebruikt worden om belangenconflicten en andere integriteit gerelateerde situaties te benoemen. Al snel werd daarbij duidelijk dat het correct hanteren van de begrippen, waarbij het verschil vaak in de nuance zit, geen eenvoudige opgave uitmaakt. Dat bewijzen zowel de wetgever, decreetgever, rechtsgeleerden als rechters die met de regelmaat van de klok verwarring zaaien door verkeerdelijk gebruik van termen. Het werd een rode draad doorheen alle bestuursniveaus. De meest voorkomende verwarring in deze zijn toe te schrijven aan de begrippen belangenconflict en belangenvermenging.

De belangrijkste juridische bepalingen in de strijd tegen belangenconflicten bij overheidsopdrachten-procedures lijken zich te bevinden op het federale niveau. Dit is het logische gevolg van het feit dat de overheidsopdrachten wetten en – besluiten zich op dat niveau bevinden. Voor het Vlaamse en lokale niveau zijn er desalniettemin ook belangrijke bepalingen vervat waarbij het meeste gesteund kan worden op het Vlaams Personeelsstatuut en het decreet lokaal bestuur. Hierbij gaat het eerder om bepalingen die de gedragingen van mandatarissen en leden van de administratie reguleren.

Van de deontologische regels die vaak als *soft law* op het toneel verschijnen, bijvoorbeeld in de vorm van gedragsregels, kan gesteld worden dat ze de laatste jaren in de lift zitten. Zo beschikken de federale regeringsleden sinds kort over een code, maar ook alle Vlaamse lokale besturen. Aan de hand van een enquête zien we dat voor de steden en gemeenten wel nog ruimte is voor verbetering om van deze code ook een werkbaar instrument te maken.

Na de gehele analyse is gebleken dat er heel wat juridische argumenten voor handen zijn om belangenconflicten efficiënt aan te pakken, maar dat er ook nog heel wat mogelijkheden bestaan tot verbetering. Sommigen daarvan zijn evident, zoals bijvoorbeeld een consistente en correcte begripshantering en een duidelijkere en concretere afbakening van het begrip belangenconflict. Andere aanpassingen zullen meer politieke moed vergen, zoals de eventuele invoering van een verplichte uitsluiting, boetes of het verruimen van het toepassingsgebied van de draaideurconstructies. Ook de verantwoordelijkheid wettelijk (meer) bij de inschrijvers leggen zal mijn inziens een grote verbetering uitmaken.

De aanpassingen zijn noodzakelijk omdat het staat als een huis dat de administratieve rechter zeer terughoudend is in zijn beoordelingen met betrekking tot belangenconflicten. Die terughoudendheid is vermoedelijk te wijten aan de grote gevolgen van vernietigingen van overheidsopdrachten-procedures, maar ook aan de blijk van de wetgever niet te willen voorzien in sancties bij wet.

Inleiding

1. Een eerlijk en transparant verloop van overheidsopdrachten is cruciaal voor de werking van een democratische samenleving. In de eerste plaats voor de competitiviteit binnen de eengemaakte markt en het daarmee gepaard gaande correct gebruik van publieke middelen, maar evengoed voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Toch zijn er afgelopen jaren met schering en inslag belangenconflictsituaties verschenen in de Belgische media en werd het gebrek aan transparantie bij overheidsopdrachten nog maar eens aangekaart.

2. Dit jaar legde interne audits bij *Bpost* onregelmatigheden bloot bij verscheidene overheidsopdrachten.¹ Opvallend is dat niet veel later de overheid besliste ook een audit te laten uitvoeren naar de inhoud en het verloop van de interne audit zelf na een vermoeden van belangenconflicten.² *Ineens te meer*

3. Daarnaast is ook het lokale niveau is niet vrij van schandalen. Een recent voorbeeld vinden we in de gemeente Knokke-Heist, waar de eerste schepen een stap opzij moest zetten nadat bleek dat de gemeente onrechtstreeks via een constructie voor 2,4 miljoen euro wagens leasede bij de garage van diezelfde schepen.³ Gezien de vele opeenvolgende feiten van (vermeende) belangenconflicten in die gemeente en een vernietigende audit, besliste de Minister van Binnenlands Bestuur Bart Somers om de gemeente onder verscherpt toezicht te plaatsen.⁴

Uit een rondvraag bij de lokale diensten stedenbouw bleek bijna de helft van de ondervraagde ambtenaren aan te geven dat bij de vergunningsaflevering reeds sprake is geweest van belangenconflicten.⁵ Zo zouden mensen van de "juiste" politieke strekking of bevriende burgers een streepje voor hebben.

4. Opvallend is dat deze vermeende belangenconflicten steeds blijven opduiken, wetende dat vanuit de Europese Unie toch heel wat, en steeds meer, regelgeving rond het marktgebeuren en dus ook rond overheidsopdrachten doorsijpelt naar de lidstaten.⁶ Heeft de Belgische wetgever dan geen degelijke belangenconflictenregeling voorzien? Geldt deze regeling ook voor de "kleine" overheidsopdrachten die veeleer op het lokale niveau worden geplaatst? Het zijn vragen die ik mijzelf bij deze probleemstelling stelde.

¹ B. KURSTJENS en P. DEPUYDT, "Bpost zet nu al 85 miljoen euro opzij voor te hoog aangerekende kosten", *De tijd*, 22 september 2023; P. NEIRYNCK, B. BROENS, "Bpost ontdekt meer verdachte overheidscontracten en trekt financiële prognoses in", *De Tijd*, 25 april 2023.

² P. DUJARDIN, "Een audit naar de audit", *De Tijd*, 2 oktober 2023.

³ B. RYMEN, L. DROESSAERT, "Knokke-Heist spendeerde 2,4 miljoen aan auto's bij garage van schepen", *De Tijd*, 27 september 2023.

⁴ P. NEIRYNCK, Knokke-Heist onder verscherpt toezicht: wat betekent dat?, *De Tijd*, 22 september 2023.

⁵ S. ANDRIES, "Lokale ambtenaren gefrustreerd over vriendjespolitiek in bouwdoossiers", *DS*, 4 augustus 2023.

⁶ VAN GARSSE, S., "Belangenconflicten vanuit een internationaal en een Europees perspectief" in Jaarboek Overheidsopdrachten 2014-2015, 1e editie, Bruxelles, *EBP Consulting*, 2015, p. 419-428.

Deze liggen dan ook aan de basis van de keuze voor dit onderwerp en hebben mij geleid tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

- *Dient het Belgisch regelgevend kader rond belangenconflicten aangepast te worden teneinde een, in de praktijk, eerlijker verloop van overheidsopdrachtenprocedures te verkrijgen?*

Om een antwoord te verkrijgen op deze vraag zullen volgende sub-onderzoeksvragen een belangrijke rol spelen:

- *Wat zijn belangenconflicten?*
- *Wat zijn de mogelijke gevolgen voor het verloop van een overheidsopdracht indien er een belangenconflict wordt vastgesteld?*
- *Welke maatregelen zouden kunnen leiden tot een afname van het aantal belangenconflictsituaties bij overheidsopdrachten?*

Deze Masterscriptie tracht te analyseren in welke mate het regelgevende kader rond belangenconflicten en andere algemene deontologische verplichtingen sluitend is. De analyse zal vanuit twee invalshoeken gebeuren: enerzijds vanuit het oogpunt van de aanbestedende overheid en anderzijds vanuit het oogpunt van de inschrijver/opdrachtnemer. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen preventieve maatregelen en repressieve maatregelen. De - al dan niet strafrechtelijke - sancties en de mechanismen om tot deze sancties te komen zullen onder de loep genomen worden. De output van deze scriptie zal aanbeveling(en) bevatten met het oog op een betere aanpak van belangenconflicten bij overheidsopdrachten.

De Centrale onderzoeksvraag maakt een evaluerende onderzoeksvraag uit, de eerste sub-onderzoeksvraag een definiërende onderzoeksvraag en de tweede een beschrijvende onderzoeksvraag. De eerste twee sub-onderzoeksvragen zullen doorheen hoofdstuk 1, 2 en 3 beantwoord worden. De derde sub-onderzoeksvraag zal in hoofdstuk 4 beantwoord worden. Tenslotte zal de centrale onderzoeksvraag in het besluit beantwoord worden.

Om een antwoord te kunnen formuleren op de betreffende vragen zal er een literatuurstudie verricht worden. Er zal ook gebruik gemaakt worden van een enquête. Er zal worden gekeken naar de rechtsleer, wetgeving en parlementaire voorbereidingen. Daarbij zal de focus liggen op de drie klassieke bestuursniveaus van ons land. Een analyse van de rechtspraak dienaangaande zal doorheen de tekst verwerkt worden, zodat de theorieën gestaafd kunnen worden met de consequenties in de praktijk.

5. Vooraleer in de analyse gedoken kan worden is het belangrijk om een zekere notie te hebben van de terminologie aangaande het onderwerp. Belangenvermenging, belangenconflicten, conflicterende belangen, belangenenneming. Doorheen de wetgeving, de rechtspraak en de rechtsleer is er sprake van een veelvoud aan termen die eenzelfde, dan wel fundamenteel verschillende situatie uitmaken. Een uitlegging van de betreffende begrippen, in deze inleiding volgens eigen interpretatie, dringt zich op met het oog op een correcte kennis van de zaken die in dit werk uiteen worden gezet. Deze nadruk wordt gelegd wegens de onenigheid en de veelvuldigheid aan opvattingen die vandaag de dag lijken te bestaan. De verschillende visies zullen doorheen deze Masterscriptie voldoende aan bod komen zodat een algemeen, genuanceerd beeld geschetst wordt.

De begrippen kennen, zoals verder zal blijken, andere nuances al naargelang het niveau en de context waarin ze zich voordoen. Zo kunnen situaties van conflicterende belangen zich voordoen in hoofde van ambtenaren, maar evengoed in hoofde van andere betrokkenen of zelfs derden. Dit werk zal vooral gericht zijn op belangenconflicten in relatie tot het overheidsopdrachtencontentieux.

6. Belangenconflicten maken situaties uit waarbij eenzelfde persoon verschillende parallelle belangen heeft, waardoor de kans bestaat dat deze persoon niet met de objectiviteit die in normale omstandigheden van de betrokken persoon kan verwacht worden en de taken waarmee hij belast is op onrechtmatige wijze beïnvloed zouden kunnen worden. Deze potentiële gevolgen hoeven geen uitwerking te krijgen alvorens gesproken kan worden over een belangenconflict. Het loutere bestaan van het belangenconflict volstaat.⁷

Voor de volledigheid moet ook meegegeven worden dat het begrip belangenconflict ook een volledig andere betekenis kan dragen. In het staatsrecht duidt een belangenconflict namelijk op maatregelen die door een wetgevend orgaan worden besproken waarvan een ander wetgevend orgaan vindt dat het behandelen van de betreffende situatie deze volgens de bevoegdheidsverdelende regels aan haar toehoort.⁸ Het begrip zal echter in het volledig verdere verloop van deze scriptie niet meer in deze context voorkomen.

7. Er kan gesproken worden over een **potentieel belangenconflict** indien de betrokken persoon belangen heeft van dien aard dat deze belangen in de toekomst in conflict kunnen komen met zijn taken of functie en aldus zouden kunnen leiden tot een belangenconflict.⁹ Het betreft een zeer brede categorie van situaties, gezien in beginsel alle persoonlijke belangen in de toekomst potentieel in conflict kunnen komen met de taken van de desbetreffende persoon. Toch zal het belang van dit begrip in de praktijk blijken.

⁷ Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector - Good practices guide, *OECD publishing*, 2020, 2-3.

⁸ Artikel 32-33bis wet 9 augustus 1980 ter hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980; <https://www.vlaamsparlament.be/nl/over-ons/conflicten-tussen-overheden-belgie-en-hoe-die-voorkomen-opgelost-worden>.

⁹ DEMMKE, C., PAULINI, M., AUTIONIEMI, J. en LENNER, F., *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States*, Brussel, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Union, 2020, 38.

Het potentiële karakter duidt in deze dus op een toekomstig risico en allerminst op de mogelijk gevolgen van het belangenconflict. Een potentiële belangenconflictsituatie is (nog) geen belangenconflictsituatie.¹⁰

8. Er kunnen zich ook situaties voordoen waarbij concrete feiten ertoe leiden dat derden de indruk hebben dat iemands persoonlijk belang tot een onrechtmatige beïnvloeding van zijn taken kan leiden, terwijl dit in realiteit niet zo is. In dergelijke situaties spreken we over **schijnbare belangenconflicten**. Het schijnbaar karakter mag niet verward worden met het potentieel karakter. Een schijnbaar belangenconflict is geen belangenconflict.¹¹

9. Een **schijn van belangenconflict** moet overigens ook onderscheiden worden van een schijnbaar belangenconflict.¹² Als een schijn van belangenconflict wordt opgeworpen bestaat de mogelijkheid immers nog dat de situatie ook effectief een belangenconflict uitmaakt. Bij een schijnbaar belangenconflict werd slechts de illusie gewekt zich in een belangenconflict te bevinden, maar blijkt er uit de feitelijke realiteit geen belangenconflict te bestaan.

Een situatie van schijn van belangenconflict kan een belangenconflictsituatie uitmaken, maar is dat niet *de facto*. De woordkeuze is aldus ongelukkig. Zo had men het evengoed kunnen hebben over een “vermoeden van belangenconflict” in plaats van een “schijn van belangenconflict” om zo de verwarring tussen schijnbare belangenconflicten te vermijden.

10. Ten slotte kan ook nog de categorie van **daadwerkelijke belangenconflicten** onderscheiden worden. De term daadwerkelijk duidt louter op de zekerheid, op de aanwezigheid van alle elementen die inherent deel uitmaken van het begrip belangenconflict, en dit op het moment van beoordeling.¹³ Een belangenconflict is per definitie ook een daadwerkelijk belangenconflict en *vice versa*.

11. Als een persoon die zich in een belangenconflictsituatie bevindt ook daadwerkelijk en op onrechtmatige wijze invloed uitoefent op een taak waarmee hij belast is, spreken we van **belangenvermenging**.¹⁴ Situaties van belangenvermenging zijn als dusdanig het gevolg van onopgeloste belangenconflicten.

¹⁰ Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector - Good practices guide, *OECD publishing*, 2020, 2-3; Managing Conflict of Interest in the Public Sector, *OECD publishing*, 2005, 13.

¹¹ LOYENS, K., BRUUL, J. en HUIJGEN, J., *Draaideurconstructies en belangenconflicten*, onuitg. Studie Universiteit Utrecht, aanbeveling 6.

¹² Omzendbrief ; Beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief ambt, Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie, 2009, 21-24.

¹³ Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (2009). Handboek beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief openbaar ambt, 23.

¹⁴ LOYENS, K., BRUUL, J. en HUIJGEN, J., *Draaideurconstructies en belangenconflicten*, onuitg. Studie Universiteit Utrecht, 21.

12. De bovenstaande situaties kunnen mogelijks ook het misdrijf van **belangenneming** uitmaken.¹⁵ Het betreft een begrip uit het strafwetboek en overlapt in de meeste gevallen, minstens gedeeltelijk, met een van de voorgaande uitgelegde begrippen, maar mag er geenszins mee verward worden.¹⁶

13. Ten slotte dienen in de context van het ~~de~~ overheidsopdrachtencontentieux ook **conflicterende belangen** onderscheiden te worden van belangenconflicten. In de regelgeving kennen de conflicterende belangen immers een nog breder karakter dan de belangenconflicten.¹⁷ Zie Rn.

14. De federale wetgever lijkt de mening toegedaan dat de begrippen belangenconflict en belangenvermenging synoniemen zijn van elkaar. Voorheen werd in de wetgeving steeds gesproken over belangenvermenging.¹⁸ Het is pas vanaf de nieuwe Overheidsopdrachtenwet van 2016 dat men consistent de term belangenvermenging heeft omgezet naar belangenconflict. Zo is het huidige artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet van 2016, dat handelt over belangenconflicten, nagenoeg een exacte kopie van het voormalige artikel 8 van de Overheidsopdrachtenwet van 2006, dat handelt over belangenvermenging.

In de parlementaire voorbereiding geeft men echter niet aan dat het om begrippen met een verschillende betekenis gaat, maar dat de wijziging slechts het voorwerp is van redenen van overeenstemming met het Europees recht: *"Eveneens om de overeenstemming met de terminologie van de Europese richtlijn te bewaren, alsook met de Franse versie, is voortaan in de Nederlandse versie niet langer sprake van een toestand van belangenvermenging, maar wel van een toestand van belangenconflict."* De kritische jurist zou mogelijks durven beweren dat de wetgever naast de opgegeven reden ook tot het inzicht is gekomen dat beide begrippen niet eenzelfde betekenis dragen en de terminologie daarom noodzakelijkerwijs moest worden aangepast, bij voorkeur zonder gezichtsverlies voor de wetgever.

¹⁵ A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Mortsels, Intersentia, 2021, 122; A. LORENT, "La prise illégale d'intérêt" in X, Droit pénal et procédure pénale, Waterloo, Wolters Kluwer, 1-29; F. KUTY, "La prise d'intérêt par une personne exerçant

¹⁶ F. VAN VOLSEM en D. VAN HEUVEN, "belangenneming", *TBP*, 94; A. LORENT, "La prise illégale d'intérêt" in X, Droit pénal et procédure pénale, Waterloo, Wolters Kluwer, 1-29; F. KUTY, "La prise d'intérêt par une personne exerçant une fonction publique", *Rev.dr.pén.* 2009, 112-142.

¹⁷ Toelichting KB 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, *BS* 9 mei 2017, artikel 69.

¹⁸ Artikel 8, Wet van 15 juni 2006 betreffende overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten, *BS* 16 februari 2007; Omzendbrief mei 2014, Overheidsopdrachten Belangenvermenging - Draaideurconstructie ('revolving doors').

15. Het lijkt ter volledigheid aangewezen om de totstandkoming van het begrip belangenconflict in de overheidsopdrachtenwetgeving te duiden aan de hand van haar chronologische evolutie doorheen de tijd:

I. In de Overheidsopdrachtenwet van 1993 heeft de wetgever het over:¹⁹

*ieder ambtenaar, openbaar gezagsdrager of ieder ander natuurlijk of rechtspersoon belast met een openbare dienst verboden, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks, tussen te komen bij de gunning van en het toezicht op de uitvoering van zodra hij persoonlijk of via een tussenpersoon, **belangen** heeft in één van de inschrijvende ondernemingen.*

II. In de Overheidsopdrachtenwet 2006 heeft de wetgever het over:²⁰

*elke ambtenaar, openbare gezagsdrager of ieder ander persoon die op welke wijze ook aan de aanbestedende overheid verbonden is, verboden, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks tussen te komen bij de gunning en de uitvoering van een overheidsopdracht zodra hij daardoor, persoonlijk of via een tussenpersoon, zou kunnen terechtkomen in **een toestand van belangenvermenging** met een kandidaat of inschrijver.*

III. In de Overheidsopdrachtenwet van 2016 heeft de wetgever het over:²¹

*Het begrip **belangenconflict** beoogt ten minste iedere situatie waarin een bij de plaatsing of de uitvoering betrokken ambtenaar, openbare gezagsdrager of andere persoon die op welke wijze ook aan de aanbesteder verbonden is, met inbegrip van de namens de aanbesteder optredende aanbieder van aanvullende aankoopactiviteiten, alsook elke persoon die bij de plaatsing of op het resultaat ervan invloed kan hebben, direct of indirect, financiële, economische of andere persoonlijke belangen heeft die geacht kunnen worden hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij de plaatsing of de uitvoering in het gedrang te brengen.*

Er kan aldus vastgesteld worden dat de wetgever in de uiteenzetting van het wetsartikel bij de wet overheidsopdrachten ~~een~~, doorheen de tijd, eenzelfde ongewijzigde problematiek steeds op een terminologisch andere wijze benoemt, waarbij de differentiatie aan terminologie moeilijk toe te schrijven is aan inhoudswijzigingen en aldus mogelijk één van de redenen dan wel de hoofdrede kan zijn voor het door elkaar gebruiken van de begrippen in de rechtsleer en rechtsspraak. Beter rechtsspraak en rechtsleer.

¹⁹ Artikel 10, Wet 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten.

²⁰ Artikel 8, overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten, BS 15 juni 2006; A. VANDEBURIE, "Article 8" in S. VAN GARSSE (ed.), Commentaire article par article de la (nouvelle) législation des marchés publics, Bruxelles, Politeia, 35, nr. 8.

²¹ Artikel 6, Wet 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, BS 14 juli 2016.

16. Het door elkaar gebruiken van de termen belangenconflict en belangenvermenging werd ook door Nederlandse academici reeds opgemerkt. In een studie, die aangevraagd werd door de federale minister van Ambtenarenzaken, Petra De Sutter, werd meermaals gewezen op de belangrijkheid om *"de bespreekbaarheid rondom belangenconflicten te stimuleren en goed het onderscheid te duiden tussen belangenconflict en belangenvermenging."*²² De onderzoekers in deze ergeren zich terecht aan het verkeerdelijk gebruik van beide begrippen in onder andere de Omzendbrief van 21 juni 2010.²³

17. Ook in de rechtsleer worden verschillende begrippen door elkaar gebruikt om zelfde situaties te beschrijven. In het verleden was dit enigszins begrijpelijk gezien de opvattingen van de wetgever, maar ook in publicaties die betrekking hebben op de meest recente wetgeving wordt vaak geen onderscheid gemaakt. Zo wordt in de laatste editie van het Zakboekje Overheidsopdrachten als het gaat over artikel 6 Overheidsopdrachtenwet nog steeds gewag gemaakt van belangenvermenging.²⁴ Andere auteurs stellen dan weer uitdrukkelijk dat beide begrippen synoniemen zijn van elkaar.²⁵ Voor de goede orde zullen de betreffende begrippen in het vervolg van dit werk de betekenis dragen zoals deze in dit inleidende hoofdstuk werd besproken, tenzij uitdrukkelijk anders gesteld.

²² LOYENS, K., BRUUL, J. en HUIJGEN, J., *Draaideurconstructies en belangenconflicten*, onuitg. Studie Universiteit Utrecht, 12.

²³ *Ibid*, 17.

²⁴ WESTHOVENS, L., *Zakboekje Overheidsopdrachten. Klassieke sectoren*, Algemene bepalingen en definities dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, 1013 p.

²⁵ T. BRUYNINCKX, *Belangenvermenging*, MCP_OOO, 2020, nr. 2, 197-198.

Hoofdstuk 1. Federaal niveau

1.1. Wat wordt begrepen onder belangenconflicten?

18. De federale wetgever omschrijft een belangenconflict in de overheidsopdrachtenwetgeving als *"ten minste iedere situatie waarin een bij de plaatsing of de uitvoering betrokken ambtenaar, openbare gezagsdrager of andere persoon die op welke wijze ook aan de aanbesteder verbonden is, met inbegrip van de namens de aanbesteder optredende aanbieder van aanvullende aankoopactiviteiten, alsook elke persoon die bij de plaatsing of op het resultaat ervan invloed kan hebben, direct of indirect, financiële, economische of andere persoonlijke belangen heeft die geacht kunnen worden hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij de plaatsing of de uitvoering in het gedrang te brengen."*²⁶

19. Er kan vastgesteld worden dat de federale wetgever een zeer brede invulling aan het begrip belangenconflict geeft. Ze voorziet namelijk in een ruime beschrijving die slechts minimumvereisten aanduidt. Concrete toepassingen worden daarbij niet gedefinieerd, maar de Koning krijgt wel de mogelijkheid om specifieke situaties te benoemen als belangenconflict.²⁷ De wetgever zelf heeft door de keuze van een brede definitie dus allerm minst voorzien in een concrete begripsafbakening.

20. Ook in het statuut van de rijksambtenaren definieert de wetgever het begrip belangenconflicten. Hier spreekt men over *een toestand waarin de rijksambtenaar door zichzelf of door een tussenpersoon een persoonlijk voordeel heeft dat van die aard is om de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn ambt te beïnvloeden of de gewettigde verdenking te doen ontstaan van zulke invloed.*²⁸

21. De Koning heeft één specifieke situatie benoemd als belangenconflict.²⁹ Het betreft de zogenaamde draaideurconstructie. De draaideurconstructie, in het Engels gekend als het mechanisme van 'revolving doors', is een specifieke vorm van een belangenconflict waarbij een fysiek persoon, die recentelijk voor een aanbestedende overheid heeft gewerkt vervolgens betrokken raakt bij een overheidsopdracht die door hun voormalige werkgever is uitgezet.³⁰ De figuur duidt zowel op personen die tussenkomen in het kader van de plaatsing van de opdracht als in het (deels) uitvoeren ervan.

22. Het begrip wordt door de wetgever uitgelegd als *"een situatie waarin een fysiek persoon die in een recent verleden als intern medewerker, al dan niet in hiërarchisch verband, bij een aanbestedende overheid heeft gewerkt, als ambtenaar of als mandataris, en die naderhand, hetzij als personeelslid van een onderneming, hetzij als zelfstandige of via een E-BVBA, optreedt in het*

²⁶ Artikel 6, Overheidsopdrachtenwet.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Artikel 9, KB 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, BS 8 oktober 1937.

²⁹ Artikel 51, KB 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, BS 9 mei 2017.

³⁰ WESTHOVENS, L., *Zakboekje Overheidsopdrachten. Klassieke sectoren*, Algemene bepalingen en definities dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2022.

*kader van een overheidsopdracht geplaatst door de aanbestedende overheid voor wie hij in het verleden heeft gewerkt.*³¹ Over de betreffende constructie is dan ook enige rechtszekerheid: dergelijke gevallen worden specifiek omschreven en zullen aldus makkelijker als belangenconflict gecategoriseerd worden.

23. De federale administratie omschrijft belangenconflicten als situaties waarbij de persoonlijke belangen van de rijksambtenaar onrechtmatig zijn overheidstaak zouden kunnen beïnvloeden.³² Het betreft een situatie waarin de plichten en het correct nakomen van de verantwoordelijkheden van de betrokken ambtenaar in het gedrang komen. Haar inspiratie voor het omschrijven van belangenconflicten haalt de federale overheid bij de OESO.³³

24. Belangenconflicten kunnen onderverdeeld worden in drie categorieën: potentiële belangenconflicten, schijnbare belangenconflicten en reële belangenconflicten. Parallel kan ook het onderscheid worden gemaakt tussen 'strafrechtelijke belangenconflicten' en belangenconflicten die geen misdrijf uitmaken of 'niet – strafrechtelijke belangenconflicten'.³⁴

25. Een situatie kan volgens de federale administratie als een **reëel belangenconflict** begrepen worden indien ze de drie volgende elementen omvat: 1) de mogelijkheid tot onaanvaardbare conflicten; 2) tussen de particuliere belangen van een rijksambtenaar en; 3) diens plichten als ambtenaar.³⁵

26. Indien een situatie niet voldoet aan de definitie en de vereiste elementen om te spreken van een reëel belangenconflict, maar de feitelijke elementen wel van dien aard zijn dat inschrijvers en/of derden zouden kunnen vermoeden dat de rijksambtenaar relevante particuliere belangen heeft, is er sprake van een **schijnbaar belangenconflict**. Voor de goede orde: in deze categorie van situaties is er geen reëel belangenconflict of kan er geen reëel belangenconflict zijn. De gevolgen van deze schijnbare belangenconflicten kunnen echter even nefast zijn dan diegene van reële belangenconflicten. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan het vertrouwen van de burgers in de overheid.³⁶

27. Tenslotte kunnen zich ook situaties voordoen waarbij de rijksambtenaar persoonlijke belangen heeft die op het moment van de beoordeling bij het uitvoeren van zijn taken niet als dusdanig conflicterend zijn met het openbaar belang. Echter leent de aard van zijn persoonlijke belangen zich ertoe dat een belangenconflict zich in de toekomst wel zou kunnen voordoen. Bijvoorbeeld indien de

³¹ Artikel 51 KB klassieke sectoren

³² Beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief ambt, Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie, 2009, 7-8.

³³ Richtlijnen voor het beheer van belangenconflicten in de openbare sector, OESO publishing, 2003; "Beheren van belangenconflicten in de openbare sector: richtlijnen van OESO", OESO publishing, 2005; "Beheren van belangenconflicten in de openbare sector: handleiding", OESO publishing, 2006.

³⁴ Beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief ambt, Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie, 2009, 21-24.

³⁵ Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (2009). Handboek beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief openbaar ambt; A. DE BECKER, "Een deontologische code als instrument voor belangenconflictbeheersing bij ambtenaren", *DT* 2013, nr. 2, 89-101.

³⁶ *Ibid.*

functie of het takenpakket van de rijksambtenaar zou wijzigen. Dergelijke situaties kunnen als **potentiële belangenconflicten** geclassificeerd worden. Het toekomstige en onzekere karakter is in deze typerend.³⁷

1.2. Wat is het regelgevende kader?

1.2.1. Overheidsopdrachtenwet

28. De wet inzake Overheidsopdrachten van 2016³⁸ (hierna Overheidsopdrachtenwet genoemd) is de omzetting van de Europese Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten³⁹ in nationaal recht. Deze wet bevat twee artikels die handelen over belangenconflicten. Ook de wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten⁴⁰ (hierna Concessiewet genoemd) bevat een analoge bepaling. In dit werk zal de focus echter steeds bij de overheidsopdrachten liggen, behoudens wanneer er in een andere wetgeving waarin belangenconflicten een rol spelen, relevante verschilpunten opgemerkt worden.

29. Artikel 6 van de desbetreffende wet stelt het volgende:

§ 1. De aanbesteder treft de nodige maatregelen om tijdens de plaatsing en de uitvoering belangenconflicten doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen, teneinde vertekening van de mededinging te vermijden en de gelijke behandeling van alle ondernemers te verzekeren.

Het begrip belangenconflict beoogt ten minste iedere situatie waarin een bij de plaatsing of de uitvoering betrokken ambtenaar, openbare gezagsdrager of andere persoon die op welke wijze ook aan de aanbesteder verbonden is, met inbegrip van de namens de aanbesteder optredende aanbieder van aanvullende aankoopactiviteiten, alsook elke persoon die bij de plaatsing of op het resultaat ervan invloed kan hebben, direct of indirect, financiële, economische of andere persoonlijke belangen heeft die geacht kunnen worden hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij de plaatsing of de uitvoering in het gedrang te brengen.

De Koning kan ook andere situaties benoemen als belangenconflicten.

³⁷ Ibid.

³⁸ Wet 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, BS 14 juli 2016.

³⁹ RL 2014/24/EU van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.

⁴⁰ wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten, BS 14 juli 2016.

§ 2. Het is elke ambtenaar, openbare gezagsdrager of ieder ander persoon die op welke wijze ook aan de aanbesteder verbonden is, met inbegrip van de namens de aanbesteder optredende aanbieder van aanvullende aankoopactiviteiten, verboden, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks tussen te komen bij de plaatsing of de uitvoering van een overheidsopdracht zodra hij daardoor, persoonlijk of via een tussenpersoon, zou kunnen terechtkomen in een toestand van belangenconflict met een kandidaat of inschrijver. In uitzonderlijke omstandigheden is dit verbod evenwel niet van toepassing, indien dit verbod de aanbesteder zou beletten te voorzien in haar behoeften.

§ 3. Een belangenconflict wordt alleszins vermoed te bestaan :

1° zodra de ambtenaar, de openbare gezagsdrager of de natuurlijke persoon bedoeld in paragraaf 1, tweede lid, bloed- of aanverwant is in de rechte lijn tot de derde graad en in de zijlijn tot de vierde graad of in geval van wettelijke samenwoning, met een van de kandidaten of inschrijvers of met ieder ander natuurlijk persoon die voor rekening van een van hen een vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid uitoefent;

2° indien de ambtenaar, de openbare gezagsdrager of de natuurlijke persoon bedoeld in paragraaf 1, tweede lid, zelf of via een tussenpersoon eigenaar, mede-eigenaar of werkend vennoot is van één van de kandiderende of inschrijvende ondernemingen dan wel in rechte of in feite, zelf of desgevallend via een tussenpersoon, een vertegenwoordiging-, beslissings- of controlebevoegdheid uitoefent.

De ambtenaar, de openbare gezagsdrager of de natuurlijke persoon die zich in een toestand van belangenconflict bevindt, is verplicht zichzelf te wraken. Hij stelt er de aanbesteder schriftelijk en onverwijld van op de hoogte.

§ 4. Indien de ambtenaar, de openbare gezagsdrager, de natuurlijke persoon of rechtspersoon bedoeld in paragraaf 1, tweede lid, zelf of via een tussenpersoon, één of meer aandelen of deelbewijzen ter waarde van ten minste vijf percent van het maatschappelijk kapitaal van een van de kandiderende of inschrijvende ondernemingen bezit, is hij verplicht de aanbesteder daarvan in kennis te stellen.

30. De bepaling in artikel 26, § 1 van de Concessiewet bevat een bijna volledig analoge bepaling.

Artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet stemt grotendeels overeen met artikel 8 van de vorige overheidsopdrachtenwetgeving, maar heeft haar nieuwigheden te danken aan de Europese wetgeving en weerspiegelt dan ook in grote mate artikel 24 van de EU Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.⁴¹ We kunnen uit de tweede paragraaf van deze bepaling het

⁴¹ RL 2014/24/EU van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.

toepassingsgebied *ratione personae*, ofwel de **personele component**, afbakenen. Het betreft aldus personen die zich bij de plaatsing dan wel de uitvoering van een overheidsopdracht in een positie bevinden waarvan zij geacht worden een invloed uit te oefenen op de betreffende opdracht. Daarbij moet ook vermeld worden dat het voor wat betreft de plaatsingsprocedure niet enkel gaat over de selectiefase, maar reeds vanaf de kandidatuurstelling.⁴²

Ook wat betreft de uitvoeringsfase moet rekening worden gehouden met een brede interpretatie. Zo gaat het bij de uitvoeringsfase, zoals dat voorheen het geval was, niet enkel over het toezicht op de uitvoering, maar heeft het verbod evenzeer betrekking op de uitvoering zelf.⁴³

31. De bepaling heeft betrekking op alle individuen die op enigerlei wijze verbonden zijn aan de aanbestedende overheid, zoals ambtenaren, openbare gezagsdragers, of vertegenwoordigers van de aanbesteder die namens die laatste aanvullende aankoopactiviteiten aanbieden. Over wie nu net begrepen moeten worden onder ambtenaren en openbare gezagsdragers bestaat in de praktijk weinig onduidelijkheid.⁴⁴ Bij de andere benoemde personen bevinden we ons in een ietwat grijzere zone.

Wat de wetgever bedoelt met personen "*die op welke wijze ook aan de aanbesteder verbonden*" zijn wordt verduidelijkt in de Memorie van toelichting bij de Overheidsopdrachtenwet van 1976.⁴⁵ Men doelt hierbij op de volgende individuen: "*De burgemeesters en de schepenen op gemeentelijk vlak, de voorzitters en leden van de commissies van openbare onderstand, de voorzitters en de schepenen van agglomeraties en federaties van gemeenten, de bestendige afgevaardigden op provinciaal vlak, evenals de Ministers voor het gunnen van opdrachten die onder hun bevoegdheid vallen*".

32. In de Overheidsopdrachtenwet van 2006 geeft de wetgever echter een andere betekenis aan diezelfde passage.⁴⁶ In de toelichting bij deze wet staat te lezen dat het gaat om personen die een arbeidsovereenkomst hebben met de aanbestedende instantie. Deze definitie omvat echter ook individuen of juridische entiteiten die betrokken zijn bij een overheidsopdracht voor diensten, specifiek wanneer ze taken uitvoeren gerelateerd aan het ontwerp of het toezicht op de gunning en uitvoering van overheidsopdrachten.⁴⁷ De wetgever heeft met andere woorden een zeer brede invulling gegeven aan de *ratione personae*. Het hoeft niet steeds te gaan over openbare gezagsdragers. Ook ambtenaren of consultants die optreden als jury's of deel uitmaken van expertencomités en externen die een louter adviserende rol zonder beslissingsbevoegdheid vervullen kunnen onder de personele component vallen.⁴⁸

⁴² MvT Wet Overheidsopdrachten 15 juni 2006, Parl.St. 2005-06, nr. 2237/001, 23.

⁴³ Artikel 10 wet 24 december 1993; A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Mortsels, Intersentia, 2021, 124.

⁴⁴ T. Nuyens en W. Smismans, "Onverenigbaarheden bij overheidsopdrachten", TBP 1999/1, 34; A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Mortsels, Intersentia, 2021, 124.

⁴⁵ SCHUTYSER, B. (ED.), *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, 340; Parl.St. Senaat 1975-1976, nr. 723/1, 15.

⁴⁶ Verslag aan de Koning bij het KB Plaatsing 2011, BS 9 augustus 2011.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ SCHUTYSER, B. (ED.), *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve*

33. Hoewel de bovenstaande gevallen bijzonder breed zijn en quasi alomvattend, bestaat er heden ook een residuaire categorie. Het betreft een nieuwigheid ten aanzien van de Overheidsopdrachtenwet van 1993 om tegemoet te komen aan vragen die zich stelden rond de interpretatie van de zogenaamde *personen belast met een openbare dienst*.⁴⁹

Ook alle andere personen die ten gevolge een *in concreto* beoordeling mogelijke invloed uitoefenen op de uitkomst van de plaatsingsprocedure vallen namelijk onder artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet en artikel 26 van de Concessiewet.⁵⁰

Ten gevolge van deze toevoeging moeten nu ook personen die een leidinggevende functie uitoefenen in een vereniging zonder winstoogmerk begrepen worden onder de *ratione personae* van artikel 6.⁵¹ Dit was voorheen niet het geval. Daarnaast zijn sommige rechtsgeleerden ook de mening toegedaan dat de wijziging een gemiste kans is geweest om de *ratione personae* daarnaast ook verder af te stemmen op het misdrijf van belangenneming van artikel 245 Sw.⁵²

34. Ofschoon het artikel en haar *ratione personae* zich specifiek richten tot ambtenaren, openbare gezagsdragers en personen die aan de aanbesteder verbonden zijn, mogen inschrijvers of kandidaten die bij een plaatsingsprocedure niet weerhouden werden het middel opwerpen voor de Raad van State of, in voorkomend geval, de burgerlijke rechter.⁵³

35. Naast de personele component wordt in artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet en artikel 26 van de Concessiewet ook ingegaan op de **materiële component**. Dit betreft de zogenaamde **belangvereiste**. De wet omschrijft twee situaties waarin een belangenconflict in ieder geval vermoed wordt.⁵⁴

36. Een eerste vermoeden van belangenconflict betreft verwantschap. Daarmee doelt men op personen die onder de *ratione personae* worden begrepen (Cfr. Rn.) die daarenboven ook bloed- of aanverwanten in de rechte lijn tot de derde graad zijn of in de zijlijn tot de vierde graad of in geval van wettelijke samenwoning, met een van de kandidaten of inschrijvers of met ieder ander natuurlijk persoon die voor rekening van een van hen een vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid uitoefent. Het betreft in al deze gevallen dan ook een wettelijk, onweerlegbaar vermoeden van het bestaan van een belangenconflict.⁵⁵

benadering, 341.

⁴⁹ A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Mortsel, Intersentia, 2021, 126.

⁵⁰ A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Mortsel, Intersentia, 2021, 126.

⁵¹ F. Moïses en A. Vandenburie, "Conflits d'intérêts et délit d'ingérence dans les marchés publics" in Jaarboek Overheidsopdrachten 2008-2009, EBP Publishers, 2009, 415.

⁵² *Ibid.*

⁵³ RVS 12 juli 2007, nr. 173.479, GIA Cataro.

⁵⁴ D. D'Hooghe (ed.), *De gunning van overheidsopdrachten*, die Keure, 2009, 388, 631.

⁵⁵ RVS 12 juli 2007, nr. 173.479, GIA Cataro; A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Mortsel, Intersentia, 2021, 130; B. SCHUTYSER en R. MEYLEMANS, *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, De fundamentele beginselen van het overheidsopdrachten- en concessierecht: gebods- en verbodsbepalingen dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2023, 342.

37. Datzelfde wettelijk onweerlegbaar vermoeden bestaat ook wanneer de personen zelf of via een tussenpersoon eigenaar, mede-eigenaar of werkend vennoot is van één van de kandiderende of inschrijvende ondernemingen dan wel in rechte of in feite, zelf of desgevallend via een tussenpersoon, een vertegenwoordiging-, beslissings- of controlebevoegdheid uitoefent en wanneer deze persoon onder het toepassingsgebied van de *ratione personae* valt.⁵⁶ Indien men zich in één van de bovenstaande situaties van belangenconflicten bevindt, is men verplicht zichzelf te wraken en de concessiehouder of aanbestedder op de hoogte te brengen.⁵⁷

38. Indien de personen die tevens onder het toepassingsgebied *ratione personae* vallen zelf of via een tussenpersoon, één of meer aandelen of deelbewijzen ter waarde van ten minste vijf percent van het maatschappelijk kapitaal van een van de kandiderende of inschrijvende ondernemingen bezitten, bestaat er eveneens een vermoeden van het bestaan van een belangenconflict.⁵⁸ Met deze bepaling komt de wetgever tegemoet aan de problematiek van de zogenaamde stille vennoten.⁵⁹ Gezien de wetgever in bovenstaande geval geen melding maakt van een verplichting tot wraking, lijkt het vermoeden in deze wel weerlegbaar te zijn. In dit geval is de betrokken persoon gehouden tot het in kennis stellen van de concessiehouder of aanbestedder.⁶⁰ Er geldt met andere woorden een informatieplicht.⁶¹

39. Ook in de gevallen waarvoor de wetgever geen uitdrukkelijk, al dan niet weerlegbaar vermoeden voorziet, kan alsnog voldaan zijn aan de materiële component of de belangvereiste. Gevallen waarin een direct of indirect financieel, economisch of ander persoonlijk belang speelt dat de onpartijdigheid of onafhankelijkheid in het kader van de gunning of de uitvoering in het gedrang kan brengen, kunnen nog steeds bestempeld worden als belangenconflicten. Dit voor zover deze personen onder het toepassingsgebied *ratione personae* vallen. Al valt de bewijslast in dergelijke gevallen wel op de schouders van de partij die dit belangenconflict opwerpt, gezien het wettelijk vermoeden enkel in de hierboven opgesomde gevallen geldt.⁶² De opwerpende partij zal het belangenconflict in deze minstens aannemelijk moeten maken.⁶³

⁵⁶ *Ibid*; MvT, Parl.St., 2005-06, nr. 2237/001, 27.

⁵⁷ Art. 6, § 3 Overheidsopdrachtenwet; art. 26, § 3 Concessiewet.

⁵⁸ Art. 6, § 4 Overheidsopdrachtenwet; art. 26, § 4 Concessiewet.

⁵⁹ A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Mortsel, Intersentia, 2021, 131.

⁶⁰ Art. 6, § 4 Overheidsopdrachtenwet; art. 26, § 4 Concessiewet.

⁶¹ B. SCHUTYSER en R. MEYLEMANS, *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, De fundamentele beginselen van het overheidsopdrachten- en concessierecht: gebods- en verbodsbepalingen dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2023, 343.

⁶² V. DOR en Y. MUSSCHEBROECK, "eVigilo Ltd – (On)partijdigheid en het bewijs daarvan – Rechtsbescherming in geval van discriminatoire bestekbepalingen – De rechtsgeldigheid van gunningscriteria – Noot bij HvJ, C-538/13, 12 maart 2015", *MCP_OOO* 2015, nr. 3, 345-355; RvS 5 februari 2013, nr. 222.400, Ecorem; HvJ 12 maart 2015, C-538/13, eVigilo, ECLI:EU:C:2015:166; Ondernemingsrechtbank Antwerpen 29 november 2019, nr. C/19/00128, T. Aann. 2020, 337; MOSSELMANS, J. en CORTEZ CAZAS, D., "Aanbestedende overheid: het ene rechtscollege is het andere niet? De toepassing van de belangenconflictenregeling" in EBP (ed.), *Jaarboek Overheidsopdrachten*, Brussel, EBP, 2022, p. 507-525.

⁶³ T. BRUYNINCKX, "De plaatsing en uitvoering van concessieovereenkomsten: algemene beginselen", *OGP*, 2023, afl. 372, 49.

40. In het *Willer* arrest werd een belangenconflict opgeworpen bij een overheidsopdracht dat gegund werd aan de intergemeentelijke samenwerking Intradura.⁶⁴ Tien gemeenten die aandeelhouder waren bij de aanbestedende overheid (TMVW), waren eveneens aandeelhouder bij de inschrijver die de aanbesteding toegewezen kreeg. Er is in deze dus een feitelijke band van aandeelhouderschap tussen de aanbestedende overheid en één van de inschrijvers.

Verbazend genoeg verwijt de Raad van State aan de verzoekende partij dat zij nalaat om concreet aan te tonen waarom dit als een belangenconflict in de zin van artikel 6, § 1, tweede lid waarbij er sprake is van financiële, economische of andere persoonlijke belangen die geacht kunnen worden de onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij de plaatsing of de uitvoering in het gedrang te brengen. Nochtans valt het zeer moeilijk te ontkennen dat er bij aandeelhouderschap een financieel belang speelt. Bovendien suggereert artikel 6 § 4 van de Overheidsopdrachtenwet reeds de mogelijke problemen met deze band.

De Raad van State gaat in dit arrest nog verder. Ze stelt immers dat *de verzoekende partijen hier op het eerste gezicht niet duidelijk aantonen hoe Intradura zou zijn bevoordeeld. Het enige door hen door de verzoekers vermelde concrete element betreft de beweerdde voorkennis die Intradura zou hebben gehad doordat een deel van haar vennoten betrokken zou zijn geweest bij de uitschrijving van de overheidsopdracht.*

Met andere woorden stelt de Raad van State dat niet aannemelijk werd gemaakt dat er ook (onrechtmatige) beïnvloeding zou zijn geweest en welk voordeel dit zou opleveren. Dit arrest illustreert op zeer duidelijke wijze het feit dat het “minstens aannemelijk” maken van een belangenconflict allesbehalve evident is.

41. Het Hof van Justitie is nochtans zeer duidelijk: het loutere bestaan van een belangenconflict is voldoende. De onrechtmatige beïnvloeding, de vermenging, moet volgens het Hof niet bewezen worden.⁶⁵ De vraag rijst dan ook of de door de Raad van State gelegde lat niet dermate hoog ligt bij de beoordeling dat de toets niet doorstaan zal worden in een vernietigingsberoep nadat de overheidsopdracht werd geplaatst, tenzij er zichtbare onrechtmatige gevolgen zijn van het belangenconflict.

⁶⁴ RvS 9 mei 2019, nr. 244.455, Willer.

⁶⁵ V. DOR en Y. MUSSCHEBROECK, “eVigilo Ltd – (On)partijdigheid en het bewijs daarvan – Rechtsbescherming in geval van discriminatoire bestekbepalingen – De rechtsgeldigheid van gunningscriteria - Noot bij HvJ, C-538/13, 12 maart 2015”, *MCP_OOO* 2015, nr. 3, 345-355; MOSSELMANS, J. en CORTEZ CAZAS, D., “Aanbestedende overheid: het ene rechtscollege is het andere niet? De toepassing van de belangenconflictenregeling” in EBP (ed.), *Jaarboek Overheidsopdrachten*, Brussel, EBP, 2022, p. 507-525.

42. In §2 van artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet en artikel 26 van de Concessiewet voorziet de wetgever wel in een **uitzonderingsregime** waar het bestaan van een belangenconflict toch als aanvaardbaar wordt gezien. Het betreft een regime voor uitzonderlijke omstandigheden waarbij de overheid, in het geval zij gevolg zou geven aan het belangenconflict, belet zou worden te voorzien in haar behoeften.⁶⁶

Uit de parlementaire voorbereiding valt af te leiden dat er zich specifieke gevallen kunnen voordoen waarin het voor de aanbestedende overheid absoluut onmogelijk zou zijn om de gunningsprocedure voort te zetten.⁶⁷ Men stelt als voorbeeld het geval de betrokken ambtenaar of openbare gezagsdrager zichzelf zou wraken geen enkele andere ambtenaar of gezagsdrager nog juridisch gemachtigd zou zijn om de procedure voort te zetten, zelfs na het uitputten van alle interne middelen waarop de aanbesteder kan terugvallen, zoals bijvoorbeeld het delegeren van de taken aan een andere ambtenaar.⁶⁸ Van maatregelen die de belangenconflictenregeling afzwakken is in de Europese wetgeving geen enkele sprake. Dit uitzonderingsregime betreft een loutere toevoeging van onze eigen wetgever.

In het geval de aanbesteder zich in bovenstaande situatie dreigt te bevinden zal hij zich wel kunnen beroepen op de uitsluitingsgrond die de wetgever in deze voorzien heeft.⁶⁹

⁶⁶ A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Morsel, *Intersentia*, 2021, 129; K. WAUTERS en B. GHEYSENS, Overheidsopdrachten, Morsel, *Intersentia*, 2017, 77-82.

⁶⁷ Parl. St. 2015-2016, Doc 54, 1541/001, 23-24.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Artikel 69, lid 1, 5° Overheidsopdrachtenwet.

1.2.2. Statuut van het rijkspersoneel

43. Het functioneren van federale ambtenaren wordt geregeld in het KB Statuut Rijkspersoneel.⁷⁰ In dit besluit wordt specifiek ingegaan op de situatie van belangenconflicten en hoe de rijksambtenaar hiermee om dient te gaan.

Artikel 9 van het KB statuut stelt hierover het volgende:

§ 1. De rijksambtenaar plaatst zich niet en laat zich niet plaatsen in een toestand van belangenconflicten, dit wil zeggen in een toestand waarin hij door zichzelf of door een tussenpersoon een persoonlijk voordeel heeft dat van die aard is om de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn ambt te beïnvloeden of de gewettigde verdenking te doen ontstaan van zulke invloed.

§ 2. Wanneer een ambtenaar van oordeel is dat hij een belangenconflict heeft of vreest te hebben, brengt hij zijn hiërarchische meerdere hierover onmiddellijk op de hoogte. Deze verleent hem hiervan schriftelijk akte. In geval van een erkend belangenconflict, neemt de hiërarchische meerdere de passende maatregelen om er een einde aan te stellen. De rijksambtenaar kan op elk ogenblik schriftelijk om het advies van de voorzitter van het directiecomité, of van diens afgevaardigde, vragen over een toestand waarin hij zich in de toekomst zou kunnen bevinden, dit om te weten of deze de oorzaak zou kunnen zijn van een belangenconflict. Het advies wordt hem schriftelijk verstrekt binnen de maand.

Aan de duidelijke woorden van het artikel kan toegevoegd worden dat het inroepen van advies enkel van toepassing is indien er sprake is van twijfel. Het niet bindend-advies dat zij kunnen verkrijgen is ook vervat in het deontologische kader voor ambtenaren.⁷¹

Indien de ambtenaar denkt zich in een belangenconflictsituatie te bevinden zal hij op volledige wijze zijn hiërarchische overste op de hoogte moeten stellen en bovendien zal hij die laatste ook "snel" aangeven in geval er wijzigingen zijn in de situatie.⁷²

Elke aangifte van een ambtenaar dient ook formeel te worden vastgelegd in een officieel document. Dit document zal steeds aan het personeelsdossier van de betrokken ambtenaar worden gevoegd.⁷³

⁷⁰ KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, BS 8 oktober 1937.

⁷¹ Punt 40 Omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt, BS 27 augustus 2007.

⁷² Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (2009). Handboek beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief openbaar ambt, 15-16.

⁷³ *Ibid*, 18.

1.2.3. KB Plaatsing in de klassieke sectoren

44. Het regelgevende kader rond draaieurconstructies vinden we terug in het KB Plaatsing in de klassieke sectoren.⁷⁴ Hoewel het niet om hetzelfde verschijnsel gaat, kan ook in de Overheidsopdrachtenwet een relevante bepaling worden teruggevonden. Het betreft het artikel dat de voorafgaande betrokkenheid van kandidaten of inschrijvers reguleert. De bepaling dat het verschijnsel van draaieurconstructies, als vorm van belangenconflict, concreet benoemd en beschrijft, vinden we terug in artikel 51 KB plaatsing Klassieke Sectoren:

Onverminderd de artikelen 6 en 69, eerste lid, 5°, van de wet, wordt als een belangenconflict beschouwd, elke situatie waarbij een fysieke persoon die gewerkt heeft voor een aanbestedende overheid als interne medewerker, al dan niet in hiërarchisch verband, als betrokken ambtenaar, openbare gezagsdrager of andere persoon die op welke wijze ook aan de aanbestedende overheid verbonden is, later tussenkomt in het kader van een overheidsopdracht geplaatst door deze aanbestedende overheid en een verband bestaat tussen de vroegere activiteiten die de voormelde persoon heeft uitgevoerd voor de aanbestedende overheid en de activiteiten in het kader van de opdracht.

De toepassing van de bepaling opgelegd in het eerste lid is niettemin beperkt tot een periode van twee jaar te rekenen vanaf het ontslag van de betrokken personen, of vanaf eender welke andere vorm van beëindiging van de vroegere activiteiten.

45. Ten eerste wordt de *ratione personae* wordt aldus zeer ruim omschreven gezien het om een op welke wijze ook aan de aanbestedende overheid verbonden fysieke persoon gaat. Ten tweede moet ook aan de materiële voorwaarde worden voldaan: er moet met name een verband zijn tussen de activiteiten die de betrokken persoon vroeger uitvoerde voor de aanbesteder en de activiteiten in het kader van de opdracht. Ten derde moet ook rekening worden gehouden met de temporele werking voor deze figuur. Enkel indien de situatie zich voordoet binnen een periode van twee jaar, zal de situatie een belangenconflict uitmaken.⁷⁵

De draaieurconstructie is, naast de wettelijke vermoedens van belangenconflicten zoals ze in de wet beschreven staan, de enige vorm van belangenconflicten die zeer duidelijk omschrijven wordt in een wettelijk kader. Hoewel dit voor rechtszekerheid biedt en het ongetwijfeld een belangrijke bepaling uitmaakt om draaieurconstructies, moet worden vastgesteld dat er in de praktijk geen sprake lijkt te zijn van systematische controle op de draaieurconstructie.⁷⁶

⁷⁴ KB 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, BS 9 mei 2017.

⁷⁵ C. DE KONINCK en P. FLAMEY, *Overheidsopdrachtenrecht*, Overzicht van de belangrijkste wijzigingen en nieuwigheden die de overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016 met zich meebrengt dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 61-63.

⁷⁶ LOYENS, K., BRUUL, J. en HUIJGEN, J., *Draaieurconstructies en belangenconflicten*, onuitg. Studie Universiteit Utrecht, 9, 15, 49, 81.

1.2.4. KB Plaatsing in de speciale sectoren

46. In 2017 zijn de nieuwe plaatsingsregels voor de zogenaamde 'speciale sectoren' in werking getreden. Het betreft de water-, energie-, vervoer- en postsector. Voorheen waren twee verschillende besluiten van toepassing, afhankelijk van het publieke dan wel private karakter van de onderneming.⁷⁷ Het Koninklijk Besluit betreft een omzetting van de EU Richtlijn inzake Overheidsopdrachten.⁷⁸

47. In het **KB Plaatsing Speciale sectoren**⁷⁹ of het Concessie-KB⁸⁰ is er, merkwaardig genoeg, geen artikel terug te vinden dat het bestaan van draaieursituaties verbiedt dan wel reguleert. In de voorbereidende parlementaire werken is hierover het volgende terug te vinden:

Een aantal bepalingen van het koninklijk besluit "klassieke sectoren" werden niet overgenomen. Het betreft voornamelijk :

- de bepaling omtrent belangenconflicten – draaieurconstructie (waarbij er evenwel op gewezen moet worden dat artikel 6 van de wet van toepassing blijft). Een dergelijke bepaling zou inderdaad te streng zijn voor de arbeidsmobiliteit in de betreffende sectoren, met name voor de overheidsbedrijven en de personen die genieten van bijzondere of exclusieve rechten;

(...)

48. De verantwoording dienaangaande is relatief beperkt en geniet een vaag karakter. De vraag rijst wat er zo bijzonder is aan deze 'speciale sectoren' dat men het in deze opportuun acht draaieurconstructies toe te laten. Het is namelijk een verantwoording die zou kunnen gegeven worden voor elke sector, die niet ingaat op de bijzonderheid van deze speciale sectoren.

49. Hoewel het artikel 6 overminderd van toepassing blijft, lijkt het allerm minst logisch dat de aanbesteder het belangenconflict adequaat kan aanpakken. Men kan eventueel teruggrijpen naar de beginselen van behoorlijk bestuur, maar vanzelfsprekend lijkt dit allerm minst. Het vraagstuk zal naar vermoeden een complexere oplossing vergen dan in de klassieke sectoren met onzekere uitkomst.⁸¹

⁷⁷ KB 18 juni 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de speciale sectoren, BS 23 juni 2017.

⁷⁸ Richtlijn van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.

⁷⁹ KB 18 juni 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de speciale sectoren, BS 23 juni 2017.

⁸⁰ KB 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten, BS 29 juni 2017.

⁸¹ SCHUTYSER, B. (ED.), *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, 360.

1.2.5. Omzendbrieven

50. Benevens de besproken wettelijke bepalingen is er ook *soft law* met betrekking tot draaideurconstructies. In 2014 heeft de toenmalige eerste minister van de Federale Regering een Omzendbrief rondgestuurd waarin hij nadere toelichting geeft over het fenomeen van draaideurconstructies.⁸² Hoewel deze omzendbrief gericht is aan een beperkt aantal actoren en de juridische waarde van een omzendbrief volgens de rechtspraak van de Raad van State eerder beperkt is⁸³, valt uit zijn inhoud wel één en ander op te maken. In de Omzendbrief staan ook standaardclausules opgenomen die de aanbestedende overheden kunnen voorzien in de opdrachtdocumenten.⁸⁴ Er zijn zowel standaardclausules opgenomen voor gunningsprocedures die in één enkele fase verlopen als voor gunningsprocedures die meerdere fases omvatten. Bij die laatste wordt een onderscheid gemaakt tussen de selectie- en gunningsfase, maar ze bevatten allen dezelfde elementen.⁸⁵

1.2.6. Voorafgaandelijke betrokkenheid

51. Artikel 52 van de Overheidsopdrachtenwet van 2016 stelt met betrekking tot voorafgaandelijke betrokkenheid van kandidaten of inschrijvers het volgende:

§ 1. Wanneer een kandidaat of inschrijver of een met een kandidaat of inschrijver verbonden onderneming de aanbestedende overheid heeft geadviseerd, al dan niet in het kader van artikel 51, of anderszins betrokken is geweest bij de voorbereiding van de plaatsingsprocedure, neemt de aanbestedende overheid de passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de mededinging niet wordt vervalst door de deelneming van die kandidaat of inschrijver. (...)

⁸² 5 mei 2014, Omzendbrief - Overheidsopdrachten Belangenvermenging - Draaideurconstructie ('revolving doors').

⁸³ RvS (11e k.) nr. 158.525, 9 mei 2006 ; RvS (9e k.) nr. 198.611, 7 december 2009.

⁸⁴ C. DE KONINCK en P. FLAMEY, *Overheidsopdrachtenrecht*, Overzicht van de belangrijkste wijzigingen en nieuwigheden die de overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016 met zich meebrengt dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 63.

⁸⁵ mei 2014, Omzendbrief - Overheidsopdrachten Belangenvermenging - Draaideurconstructie ('revolving doors'), *De standaardclausule die opgenomen dient te worden in de aankondiging van een opdracht (één enkele fase) luidt als volgt: "In het kader van de strijd tegen belangenvermenging, meer in het bijzonder de draaideurconstructie ('revolving doors') zoals bepaald in de wet van 8 mei 2007 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, gedaan te New York op 31 oktober 2003, onthoudt de inschrijver zich ervan een beroep te doen op een of meerdere vroegere (interne of externe) medewerkers van [naam van de aanbestedende overheid], binnen twee jaar volgend op zijn/hun ontslag, opruiming of elk ander vertrek uit [naam van de aanbestedende overheid], op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks, met het oog op de voorbereiding en/of de indiening van zijn offerte of een andere tussenkomst in het kader van de gunningsprocedure, evenals voor verrichtingen in het kader van de uitvoering van deze opdracht. Dit althans voor zover er een direct verband bestaat tussen de vroegere activiteiten van de betrokken persoon/personen bij de aanbestedende overheid en zijn/hun verrichtingen in het kader van deze opdracht. Inbreuken op deze maatregel die tot gevolg hebben dat de normale mededingingsvoorwaarden vertekend kunnen zijn, worden gesanctioneerd volgens de bepalingen van artikel 9 van de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni (...), in concreto, hetzij de wering van de offerte, hetzij de verbreking van de opdracht, al naargelang.*

Deze maatregelen omvatten met name de mededeling aan andere kandidaten en inschrijvers van relevante informatie die is uitgewisseld in het kader van of ten gevolge van de betrokkenheid van de kandidaat of inschrijver bij de voorbereiding van de plaatsingsprocedure, alsmede de vaststelling van passende termijnen voor de ontvangst van de offertes.

In de zin van dit artikel verstaat men onder "verbonden onderneming", elke onderneming waarop een persoon bedoeld in het eerste lid rechtstreeks of onrechtstreeks een overheersende invloed kan uitoefenen, of elke onderneming die een overheersende invloed kan uitoefenen op die persoon of die, zoals zij, onderworpen is aan de overheersende invloed van een andere onderneming omwille van eigendom, financiële deelneming of op haar van toepassing zijnde voorschriften.

Voor de toepassing van het derde lid wordt de "overheersende invloed" vermoed in de gevallen bedoeld in artikel 2, 2°.

§ 2. De betrokken kandidaat of inschrijver wordt slechts van de procedure uitgesloten indien er geen andere middelen voorhanden zijn om de naleving van het beginsel van gelijke behandeling te verzekeren. Alvorens te kunnen worden uitgesloten, krijgt de kandidaat of inschrijver de kans om te bewijzen, door middel van een schriftelijke verantwoording, dat zijn voorafgaande betrokkenheid de mededinging niet kan vervalsen.

Voor het verschaffen van de in het eerste lid bedoelde verantwoording wordt aan de kandidaat of inschrijver een termijn toegekend van minstens twaalf dagen vanaf het verzoek van de aanbestedende overheid. De kandidaat of inschrijver in kwestie levert het bewijs van de verzending van de verantwoording.

Ook het verzoek van de aanbestedende overheid moet schriftelijk worden gegeven.

§ 3. De Koning kan, voor de door Hem te bepalen opdrachten onder de betreffende drempel voor de Europese bekendmaking en onder de door Hem te bepalen voorwaarden, afwijken van de bepalingen van dit artikel.

52. Ofschoon de voorafgaande betrokkenheid van een inschrijver in de wetgeving volledig parallel staat met de belangenconflictenregeling, kan het in de praktijk een belangrijke bepaling zijn om geplaatste overheidsopdrachten, waarbij sprake was van een draaideurconstructie, trachten te vernietigen.⁸⁶

⁸⁶ C. DE KONINCK en P. FLAMEY, *Overheidsopdrachtenrecht*, Overzicht van de belangrijkste wijzigingen en nieuwigheden die de overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016 met zich meebrengt dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 63-64.

53. In de hypothese dat er zich een draaideurconstructie voordoet, is de kans immers reëel dat er ook sprake zal zijn van voorafgaande betrokkenheid van een inschrijver. Beide bepalingen behelzen een problematiek die in zekere mate met elkaar verbonden is, namelijk het in bezit zijn van een voordeel ten opzichte van andere inschrijvers en zich zo in een toestand bevinden waarbij een onrechtmatige beïnvloeding van de plaatsingsprocedure mogelijk wordt. Bij een toestand van voorafgaandelijke betrokkenheid moeten passende maatregelen worden genomen, met name het overmaken van alle relevante informatie *aan andere kandidaten en inschrijvers van relevante informatie die is uitgewisseld in het kader van of ten gevolge van de betrokkenheid van de kandidaat of inschrijver bij de voorbereiding van de plaatsingsprocedure, alsmede de vaststelling van passende termijnen voor de ontvangst van de offertes*. Slechts indien met deze maatregelen geen heil kan worden gevonden, kan de aanbestedende overheid tot uitsluiting overgaan. Al moet in dat laatste geval de inschrijver steeds de mogelijkheid krijgen zich in deze te verantwoorden teneinde een uitsluiting alsnog te vermijden.

54. Zowel in het geval dat er sprake is van een draaideurconstructie als in het geval van een voorafgaandelijke betrokkenheid van de inschrijver, is het mogelijk voor de inschrijver om de samenstelling van het personeelsteam te wijzigen zonder dat dit aanzien wordt als een ontoelaatbare wijziging van de offerte.⁸⁷ De reden hiervan is dat aan de inschrijver de mogelijkheid moet worden geboden om zelf de situatie op te lossen. Dit kadert binnen de toepassing van de zogenaamde *self cleaning measures* die de Overheidsopdrachtenwet voorziet.⁸⁸

1.2.7. Instellingen van openbaar nut

55. Bovendien werd het voorkomen van belangenconflicten ook wettelijk vastgelegd voor wat betreft personeelsleden met management- of staffuncties in instellingen van openbaar nut. Het gaat hierbij over een tiental agentschappen en instituten zoals bv. het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.⁸⁹ Deze moeten de informatie over eventuele belangen voor zichzelf, of voor leden van familie onder hetzelfde dak, aanreiken zodat deze door de bevoegde minister kunnen onderzocht worden op hun eventuele onverenigbaarheid met het instituut.⁹⁰

1.2.8. Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur

56. Behalve de specifieke wetgeving inzake belangenconflicten, blijft de aanbestedende overheid in de gehele procedure overheidsopdrachten ook steeds gebonden door de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB). De beginselen die hierbij bijzondere aandacht vereisen, zijn het gelijkheidsbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het fair-play-beginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

⁸⁷ C. DE KONINCK en P. FLAMEY, *Overheidsopdrachtenrecht*, Overzicht van de belangrijkste wijzigingen en nieuwigheden die de overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016 met zich meebrengt dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 64.

⁸⁸ Artikel 70 Overheidsopdrachtenwet.

⁸⁹ Artikel 1, Koninklijk besluit van 16 november 2006 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management- en staffuncties in sommige instellingen van openbaar nut, BS 24 november 2006.

⁹⁰ *Ibid*, Artikel 16.

Het bestaan van een belangenconflict in hoofde van een aan een overheidsopdrachtenprocedure verbonden persoon kan mogelijks een schending uitmaken van, al naargelang de concrete feiten, eenieder van bovenstaande beginselen. Al moet daarbij wel vermeld worden dat het loutere bestaan van een belangenconflict niet steeds evident eveneens een schending zal uitmaken van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Het zijn vaak de gevolgen van een (onopgelost) belangenconflict, met name belangenvermenging, die het aantonen van een schending vergemakkelijken.⁹¹

57. Hoewel deze algemene rechtsbeginselen op verschillende wijzen kunnen worden ingevuld en aldus op vele vlakken relevant kunnen zijn bij overheidsopdrachten, wordt hieronder, met eigen nadruk, een kort overzicht gegeven van de relevante beginselen en hun relatie tot overheidsopdrachten. Er zal niet te diep worden ingegaan op de beginselen omdat dit een leerstuk op zich zou uitmaken die de draagwijdte van dit werk zou overstijgen.

Het **gelijkheidsbeginsel** zal geschonden zijn indien verschillende inschrijvers die zich in eenzelfde situatie bevinden tijdens de plaatsingsprocedure op een ongelijke wijze zijn behandeld zonder dat daarvoor een proportionele en redelijke verantwoording bestaat die een wettig doel nastreeft.⁹² Voor wat betreft belangenconflicten zal dit beginsel geschonden zijn wanneer de betrokkene een invloed heeft uitgeoefend op de beslissing van de aanbestedder.⁹³

Het **onpartijdigheidsbeginsel** zal geschonden zijn als de betrokkene aan wie de schending te wijden is een rechtstreeks belang heeft dat uit de betreffende beslissing voortvloeit en dat er aldus een oorzakelijk verband moet bestaan tussen de beslissing en het voor- of nadeel.⁹⁴ In haar rechtspraak stelt de Raad van State inzake een vermeende schending van het onpartijdigheidsbeginsel in een belangenconflictsituatie dat onder rechtstreeks belang volgens de rechtspraak van de Raad van State wordt verstaan *alle belangen waarvan het gemeenteraadslid of lid van het college niet met redelijke zekerheid kan worden geacht afstand te kunnen nemen om de belangen van zijn gemeentebestuur voorrang te verlenen boven zijn persoonlijke belangen*.⁹⁵

⁹¹ MOSSELMANS, J. en CORTEZ CAZAS, D., "Aanbestedende overheid: het ene rechtscollege is het andere niet? De toepassing van de belangenconflictenregeling" in EBP (ed.), *Jaarboek Overheidsopdrachten*, Brussel, EBP, 2022, p. 507-525.

⁹² T. BRUYNINCKX, "De plaatsing en uitvoering van concessieovereenkomsten: algemene beginselen", *OGP*, 2023, afl. 372, 45.

⁹³ B. SCHUTYSER en R. MEYLEMANS, *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, De fundamentele beginselen van het overheidsopdrachten- en concessierecht: gebods- en verbodsbepalingen dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2023, 339; I. OPDEBEEK, S. DE SOMER, "Hoofdstuk III - Beginselen van behoorlijk bestuur" in De Somer, S. en Opdebeek, I. (ed.), *Algemeen bestuursrecht (tweede editie) - gebonden editie*, 2^e editie, Bruxelles, Intersentia, 2019, p. 357-423.

⁹⁴ I. OPDEBEEK, S. DE SOMER, "Hoofdstuk III - Beginselen van behoorlijk bestuur" in De Somer, S. en Opdebeek, I. (ed.), *Algemeen bestuursrecht (tweede editie) - gebonden editie*, 2^e editie, Bruxelles, Intersentia, 2019, p. 357-423.

⁹⁵ RvS 15 september 2016, nr. 235.776, Versluys bouwgroep e.a., 31.

Het **zorgvuldigheidsbeginsel** brengt met zich mee dat de aanbestedende overheid vooraleer ze de plaatsingsbeslissing neemt over alle feitelijke gegevens beschikt en deze op afdoende wijze heeft onderzocht opdat een goede belangenafweging zou kunnen gemaakt worden zodat een correcte beslissing genomen kan worden.⁹⁶

Ook in de rechtspraak van het Hof van Justitie komt de zorgvuldigheidsplicht dat rust op de aanbesteder naar boven. Bij aanbestedingen, vooral in het geval van plaatsingsprocedures voor ingewikkelde en/of vernieuwende projecten, is het vaak noodzakelijk dat aanbestedende partijen externe deskundigheid inschakelen. In haar rechtspraak van de *eVigilo* zaak⁹⁷ stelt het Hof dat het zorgvuldigheidsbeginsel een actieve onderzoekplicht inhoudt in het geval dat derden worden aangesteld in het kader van een plaatsingsprocedure. Dit teneinde onopgeloste belangenconflicten en/ of belangenvermenging te voorkomen.

Hoewel het **fair-play-beginsel** *an sich* mogelijks niet aanzien wordt als vernietigingsgrond kan het als onderdeel van het zorgvuldigheidsbeginsel ook opgeworpen worden in situaties van belangenconflicten. Het beginsel verzekert dat de aanbestedende overheid alle rechtsonderhorigen op een eerlijke manier en zonder vooringenomenheid behandelt met inachtnaam van haar eigen rechtsregels.⁹⁸

Verder zorgt ook het **motiveringsbeginsel** ervoor dat de aanbestedende overheid haar beslissingen omtrent de overheidsopdrachtenprocedure, zoals bijvoorbeeld de plaatsingsbeslissing, afdoende moet motiveren. Dit impliceert ook dat ze bij indicaties van belangenconflicten, al dan niet aangebracht door een andere inschrijver, extra voorzichtig zal moeten zijn bij het maken van een beslissing. Indien de aanbesteder dan toch tot de conclusie komt dat er geen sprake is van een belangenconflict, zal hij zijn beslissing formeel moeten motiveren.⁹⁹

Het **rechtszekerheids- of vertrouwensbeginsel** verzekert de inschrijvers ervan dat zij kunnen vertrouwen en voortbouwen op de informatie die door de aanbestedende overheid wordt aangeleverd. Als een aan de aanbestedende overheid verbonden persoon zich in een belangenconflictsituatie bevindt en om deze redenen niet op een correcte of gelijke wijze communiceert met alle inschrijvers, is het allerm minst ondenkbaar dat een schending van het vertrouwensbeginsel kan worden aangevoerd.¹⁰⁰

⁹⁶ I. OPDEBEEK, S. DE SOMER, "Hoofdstuk III - Beginselen van behoorlijk bestuur" in De Somer, S. en Opdebeek, I. (ed.), *Algemeen bestuursrecht (tweede editie) - gebonden editie*, 2^e editie, Bruxelles, Intersentia, 2019, p. 357-423.

⁹⁷ H.v.J., 12 maart 2015, C-538/13, *eVigilo*, ECLI:EU:C:2015:166.

⁹⁸ I. OPDEBEEK, S. DE SOMER, "Hoofdstuk III - Beginselen van behoorlijk bestuur" in De Somer, S. en Opdebeek, I. (ed.), *Algemeen bestuursrecht (tweede editie) - gebonden editie*, 2^e editie, Bruxelles, Intersentia, 2019, p. 357-423.

⁹⁹ *Ibid.*; B. SCHUTYSER en R. MEYLEMANS, *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, De fundamentele beginselen van het overheidsopdrachten- en concessierecht: gebods- en verbodsbepalingen dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2023, 331.

¹⁰⁰ I. OPDEBEEK, S. DE SOMER, "Hoofdstuk III - Beginselen van behoorlijk bestuur" in De Somer, S. en Opdebeek, I. (ed.), *Algemeen bestuursrecht (tweede editie) - gebonden editie*, 2^e editie, Bruxelles, Intersentia, 2019, p. 357-423.

1.3. Voorkomen van belangenconflicten

1.3.1. Deontologische code

58. Gedragscodes maken een belangrijk instrument uit om belangenconflictsituaties te voorkomen. Als de ambtenaren en mandatarissen hun gedrag ook effectief trachten af te stemmen op de waarden die in de code beschreven staan, is de kans immers klein dat een belangenconflictsituatie effectief een probleem uitmaakt bij de besluitvorming.

1.3.1.1. Rijksambtenaren

59. De gedragscode voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt zit vervat in een deontologisch kader dat werd vastgesteld bij Omzendbrief van 17 augustus 2007.¹⁰¹ Het kader op zich is “maar” een omzendbrief, maar legt wel waarden uit die bij wet werden vastgelegd.¹⁰²

De gedragsregel die handelt over belangenconflicten stelt dat de ambtenaar zich moet hoeden om in de betreffende situatie terecht te komen, waarbij een belangenconflict gedefinieerd wordt als *toestand waarin zij zelf of door een tussenpersoon een voordeel hebben dat de onpartijdige en objectieve uitoefening van hun ambt kan beïnvloeden of een gewettigde argwaan van zulke invloed kan wekken*.¹⁰³ Daarbij wordt ook gesteld dat de persoonlijke belangen van de ambtenaar in principe vermoed worden gewettigd te zijn, behoudens de gevallen waarbij deze niet verenigbaar zijn met de onpartijdigheid die wordt vereist bij de uitoefening van het ambt.¹⁰⁴

1.3.1.2. Parlement

60. De leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn voor de uitoefening van hun mandaat gehouden tot een deontologische code.¹⁰⁵ Heel wat concrete gedragsregels die deze code beschrijft kunnen bijdragen tot het voorkomen van belangenconflicten. Zo roept de code op tot uiterste voorzichtigheid bij de uitoefening van nevenactiviteiten en stelt ze de onverenigbaarheid vast van activiteiten die het parlementslid zelf of via een tussenpersoon verricht waardoor een conflict op het vlak van tegenstrijdige belangen ontstaat.¹⁰⁶

¹⁰¹ Omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt, BS 27 augustus 2007.

¹⁰² Ibid; wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake Ambtenarenzaken; Artikel 14 ter, KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, BS 8 oktober 1937.

¹⁰³ Gedragsregel 16, Omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt, BS 27 augustus 2007.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Artikel 163bis van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

¹⁰⁶ Artikel 2 deontologische code voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Daarnaast bepaalt de code dat, los van nevenactiviteiten, ~~dat~~ elke vorm van belangenconflict voorkomen dient te worden. Het lid dat in dergelijke situatie kan terechtkomen dient hiervan mondeling melding te maken alvorens op eender welke manier tussen te komen in het betreffende vraagstuk.¹⁰⁷

De deontologische code van de Kamer staat op zichzelf, naast de deontologische code die bij wet werd voorzien.¹⁰⁸ De door de wetgever voorziene code is van toepassing op alle openbare mandatarissen en overheidsbeheerders, behoudens de eerder besproken leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.¹⁰⁹

1.3.1.3. Regering

61. Ook de regeringsleden zelf komen tegemoet aan de actualiteit van het integriteitsdebat. Ze onderworpen zichzelf bij Ministerraadsbeslissing op 16 juni 2023 aan een deontologische code voor regeringsleden.¹¹⁰ Het betreft een zeer recente beslissing die vermoedelijk te danken valt aan de actualiteit van de problematiek. Zeker als we de link leggen met het overheidsopdrachten-contentieux, lijkt het een goede zaak te zijn dat ook de uitvoerende macht voortaan over een gedragscode beschikt. Zij speelt immers vaak een betekenisvollere rol in de plaatsing van overheidsopdrachten dan de wetgevende mandatarissen.

62. In een rapport dat opgemaakt werd op vraag van de *Committee on Citizens' Rights and Constitutional Affairs* van het Europees Parlement *de dato* 2020 over de effectiviteit van de belangenconflictenregelingen in de lidstaten, is gebleken dat er in België een zekere discrepantie bestaat tussen het regelgevende kader voor wat de topambtenaren betreft en de ministers.¹¹¹ In geen enkele andere onderzochte lidstaat is de zogenaamde *gap* inzake het geldende kader rond belangenconflicten tussen administratie en politiek zo groot.

Hoewel de methodologie achter deze figuur slechts beperkt verklaard wordt (bv. niet duidelijk of enkel het federale niveau, dan wel alle niveaus in acht werden genomen), is het zeker niet ondenkbaar dat de resultaten van deze studie (mede) aan de basis lagen voor de invoering van deze deontologische code voor ministers. Zo is het evenzeer onduidelijk of het onderwerpen van de ministers aan een deontologische code ook daadwerkelijk zal zorgen voor een verkleining van deze *gap*. Het lijkt alvast een stap in de goede richting.

¹⁰⁷ Artikel 5 deontologische code voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordiger.

¹⁰⁸ Wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen.

¹⁰⁹ Wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen, artikel 2, § 1, 1°.

¹¹⁰ 20 JUNI 2023. - Omzendbrief betreffende de Deontologische Code voor de regeringsleden.

¹¹¹ DEMMKE, C., PAULINI, M., AUTIONIEMI, J. en LENNER, F., *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States*, Brussel, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Union, 2020, 45.

63. De deontologische code van toepassing op regeringsleden kent 10 gedragsregels. Deze gedragsregels worden verduidelijkt bovenop de drie geldende grondbeginselen: algemeen belang, gelijkheid en waardigheid.

Ook de belangenconflicten worden expliciet als gedragsregel opgenomen in de code. Daarbij wordt gesteld dat de regeringsleden elke situatie die aanleiding kan geven tot een belangenconflict of die redelijkerwijs als zodanig kunnen worden gepercipieerd, moeten vermijden.

In de code wordt een belangenconflict als volgt gedefinieerd:

Een belangenconflict doet zich voor als een regeringslid een privaat of persoonlijk belang heeft dat van die aard is dat het de onpartijdige en objectieve uitvoering van de functie kan beïnvloeden. Private of persoonlijke belangen hebben onder meer betrekking op elk reëel of potentieel voordeel voor de regeringsleden zelf, hun gezinsleden, familieleden of huisgenoten. Er moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de voordelen die de echtgenoot of de partner alsook hun kinderen zouden kunnen genieten. Van een belangenconflict is geen sprake wanneer een regeringslid voordeel geniet door het enkele feit dat hij tot de bevolking als geheel of tot een grote categorie van mensen behoort.

De code stipuleert dat in het geval dat een van de regeringsleden zich in een dergelijke belangenconflictsituatie bevindt, zij dit voorafgaandelijk aan enige tussenkomst moet meedelen en zich ook van verdere betrokkenheid moeten onthouden.

64. Toch kunnen of moeten er enkele vraagtekens worden geplaatst bij de uitrol van deze code. Zo stipuleert ze dat elk regeringslid een schending van de code ter attentie kan brengen van de Eerste Minister. Voor het geval dat de schending zich voordoet met een partijlid van diezelfde Eerste Minister of bij die laatste zelf, werd geen alternatieve meldingsprocedure of geen aanspreekpunt voorzien.

Daarnaast rijst de vraag in welke mate het geloofwaardig is om van een regeringslid te verwachten dat hij/zij de goede relaties en werking van een coalitieregering in het gedrang zal brengen door een eventuele schending aan te kaarten. In het geval het slechts een vermoeden van schending betreft dat naderhand niet blijkt te kloppen, zal dit intern tot gezichtsverlies leiden voor het lid dat de schending aanbracht.

Ironisch genoeg bewijst deze code *an sich* ook deze doodvrees van politici om gezichtsverlies te lijden naar de buitenwereld toe. Zo werd met betrekking tot een door de regering genomen standpunt in de code opgenomen dat *het in geen geval aanvaardbaar is dat een regeringslid openlijk voorbehoud maakt, zelfs niet wanneer het gaat om een aangelegenheid die tot zijn bevoegdheidssfeer behoort*.¹¹²

¹¹² Gedragsregel 9, Omzendbrief 23 juni 2023 betreffende de Deontologische Code voor de regeringsleden.

Hoewel de daadwerkelijke impact van de code twijfelachtig is of minstens nog zal moeten blijken, lijkt het een stap in de goede richting.

1.3.1.4. Private ondernemingen

65. Wat betreft de zijde van de inschrijvers kunnen we vooreerst vaststellen dat de wetgever *prima facie* nergens lijkt te voorzien in regelgeving dat bepaalde inschrijvers, bijvoorbeeld diegenen met structurele banden met de aanbesteder, zou verbieden zich kandidaat te stellen voor een overheidsopdracht. De Raad van State bevestigt dit ook in haar rechtspraak.¹¹³ De enige plicht in hoofde van de inschrijvers bestaat erin om een belangenconflict te melden indien deze situatie zich stelt op het moment dat zij deelneemt aan een overheidsopdrachtenprocedure. Dit in de veronderstelling dat de aanbesteder een clause heeft opgenomen in de opdrachtdocumenten. Het Uniform Europees Aanbestedingsdocument bevat dergelijke clause, weliswaar louter gericht op belangenconflicten in het heden. Dergelijke meldingsplicht kan door de aanbestedende overheid worden uitgebreid naar mogelijke belangenconflictsituaties die zich in de toekomst zouden kunnen stellen.

66. In het koninklijk besluit van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten wordt wel voorzien in een verklaring op erewoord over belangenconflicten die ze hebben of gehad hebben in de afgelopen 3 jaren.

Om te begrijpen hoe de inschrijvers situaties van belangenconflicten intern benaderen, bekijken we de deontologische code, als bijlage aan het arbeidsreglement, van een grote private speler die een meerderheidsaandeel van de overheidsopdrachten binnen haar werkgebied weet binnen te halen. Hierin lezen we het volgende:

Artikel X.X. Wij en onze opdrachtgevers

We willen een betrouwbare partner zijn voor onze opdrachtgevers en ondersteunen hen bij het op legitieme wijze bereiken van hun doelstellingen. We bieden contracten voor onze diensten aan die aansluiten bij ons onafhankelijk professioneel oordeel en onze objectiviteit. (...). We betrachten volledige openheid naar onze opdrachtgevers over mogelijke conflicterende belangen tijdens de uitvoering van onze diensten.

In de uitleg die XXX NV aan ditzelfde artikel geeft, lezen we het volgende:

Mag XXX NV deelnemen aan een overheidsopdracht wanneer een van de medewerkers van het bestuur wettelijk samenwoont met een medewerker van XXX NV?

¹¹³ RvS 7 januari 2021, nr. 249.424, nv SPIE: "Il ne semble *prima facie* exister aucune disposition légale ou réglementaire pour interdire aux personnes morales qui présentent des liens structurels avec l'autorité de se porter candidates pour des marchés publics attribués par celle-ci."

Ja. XXX NV mag in principe deelnemen aan de plaatsingsprocedure.

Indien de betreffende medewerker van XXX NV vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid heeft binnen XXX NV, wordt er wel wettelijk vermoed dat er sprake is van een belangenconflict.

Het staat aan de aanbestedende overheid om dit conflict op te lossen (bv. door vervanging van de ambtenaar/door ervoor te zorgen dat de schepen niet betrokken is bij het nemen van de beslissingen (m.b.t. de opdracht). Slechts indien dit absoluut niet mogelijk zou zijn, zou XXX NV van deelname aan de opdracht kunnen worden uitgesloten. Het lijkt ook aangewezen dat XXX NV melding maakt van de "situatie" in haar offerte of aanvraag tot deelneming.

Dit voorbeeld toont aan dat potentiële inschrijvers niet zullen twijfelen om aan plaatsingsprocedures deel te nemen indien zich een belangenconflict voordoet of zou kunnen voordoen, zoals de wetgevers hen dat ook niet verbiedt.

1.3.2. Deontologische Commissie

67. In 2014 werd bij wet beslist om een commissie op te richten die zich als vast orgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers zou buigen over deontologische kwesties.¹¹⁴ De 12 leden van deze commissie worden voor een termijn van 5 jaar benoemd en oefenen géén openbaar mandaat uit, en dit in tegenstelling tot de deontologische commissies op lokaal niveau.¹¹⁵ Het orgaan verstrekt vertrouwelijk advies op vraag van openbare mandatarissen, ministers of staatssecretarissen.¹¹⁶ In bepaalde gevallen kan de Commissie ook individuele adviezen of aanbevelingen formuleren die een of meerdere openbare mandatarissen betreffen.¹¹⁷

De regeringsleden kunnen ook advies vragen aan de Federale Deontologische Commissie. Ook deze adviezen worden vertrouwelijk behandeld.

¹¹⁴ Wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie, BS 31 januari 2014.

¹¹⁵ *Ibid*, Artikel 8.

¹¹⁶ *Ibid*, Artikel 4.

¹¹⁷ *Ibid*, Artikel 4.

1.3.3. Bureau Integriteit

68. Met de oprichting van het 'Bureau Integriteit', de opvolger van het voorheen genaamd 'Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie', beschikt de FOD BOSA sinds kort over een nieuw orgaan dat mogelijks een belangrijke rol kan spelen in de belangenconflictenproblematiek. Bij de oprichting van dit orgaan werd voor het eerst gekozen voor een wettelijke basis die voorziet in een structuur met inbegrip van een takenpakket met betrekking tot het integriteitsbeleid en -management.¹¹⁸ Zo wordt onder meer vastgelegd dat elke federale overheidsdienst een integriteitscoördinator dient aan te stellen die binnen de organisatie zal instaan voor de uitvoering, ondersteuning en coördinatie van het integriteitsbeleid. Al deze coördinatoren zullen onderling ook een netwerk uitmaken. Daarnaast zal het orgaan ook werk maken van planning en rapportering over het integriteitsbeleid dat concreet ook de vorm van een jaarrapport zal aannemen. Ten slotte zullen ze ook een belangrijke rol spelen in het faciliteren van meldingssystemen. Dit door de aanstelling van meldingsfacilitators die ambtenaren kunnen informeren en begeleiden bij meldingen met betrekking tot integriteit. Hierbij kan worden besloten dat het Bureau Integriteit in de eerste plaats van belang zal zijn bij het vaststellen van belangenconflicten bij de aanbestedende overheid, maar tevens ook zal bijdragen tot het voorkomen en het oplossen ervan.¹¹⁹

1.4. Vaststellen van belangenconflicten

69. Over het algemeen kunnen belangenconflicten in de overheidsopdrachtencontentieux worden vastgesteld door de aanbestedende overheid zelf, dan wel op aangeven van één van de inschrijvers.¹²⁰

Voor de eerste optie vallen we terug op het ambtenarenstatuut. Hierin staat bepaald dat wanneer een ambtenaar meent dat er sprake is van een belangenconflict of vreest dat dit kan ontstaan, hij onmiddellijk zijn hiërarchische meerderen hiervan op de hoogte te stellen. De hiërarchische overste verleent schriftelijk akte van deze melding. In geval van een erkend belangenconflict moet de hiërarchische overste de gepaste maatregelen om hieraan een einde te maken. Op elk moment kan de ambtenaar schriftelijk advies vragen aan de voorzitter van het directiecomité, of diens afgevaardigde, over een situatie waarin hij in de toekomst een belangenconflict zou kunnen ervaren. Het verzoek om advies moet door die laatste binnen een maand schriftelijk beantwoord. Deze richtlijnen streven naar het waarborgen van transparantie, integriteit en ethisch gedrag binnen de ambtelijke dienst, en beogen belangenconflicten te voorkomen of adequaat aan te pakken.¹²¹

¹¹⁸ KB van 18 april 2023 betreffende het integriteitsbeleid en het integriteitsmanagement binnen sommige organisaties van de federale uitvoerende macht en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2017 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning, *BS*, 22 juni 2023.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ KONINCK, P. FLAMEY en J. BOSQUET, *De plaatsing van Overheidsopdrachten. Artikelsgewijze commentaar van het Koninklijk Besluit van 15 juli 2011 houdende de plaatsing van overheids- opdrachten in de klassieke sectoren*, Kluwer, Mechelen, 2013, 111-119.

¹²¹ Artikel 101 KB van 18 april 2023 betreffende het integriteitsbeleid en het integriteitsmanagement binnen sommige organisaties van de federale uitvoerende macht, *BS* 22 juni 2023.

Om op een adequate manier belangenconflicten bij overheidsopdrachten op te sporen via interne audit mechanismen is het cruciaal dat de interne auditoren zich niet zelf in een belangenconflictsituatie bevinden. Wegens deze reden werd bij KB vastgelegd in welke situaties sprake is van een belangenconflict voor de bevoegde auditor.¹²² Zo zal er sprake zijn van een belangenconflict bij de auditor *wanneer de onpartijdige en objectieve uitoefening van de interne auditactiviteiten in het gedrang komt om gezinsredenen, affectieve redenen, beroepsredenen, van economisch of financieel belang of om elke andere reden van belangengemeenschap of tegenstelling met de verantwoordelijken van de geëvalueerde processen.*

Opvallend in deze is het feit dat elke verantwoordelijke een register van belangenconflicten bijhoudt waarin de auditoren hem inlichten over de elementen die hun objectiviteit in het gedrang kunnen brengen. De verantwoordelijke houdt hier rekening mee bij de organisatie van de opdrachten en de samenstelling van de teams.¹²³

1.4.1. Vaststellingen langs inschrijverszijde

70. De aanbestedende overheid kan de inschrijver verplichten om belangenconflicten te melden via een vraag in de aanbestedingsdocumenten. Ter voorbeeld kan verwezen worden naar het Uniform Europees Aanbestedingsdocument dat over belangenconflicten het volgende stelt:

Belangenconflict als gevolg van deelneming aan de aanbestedingsprocedure:

Is de ondernemer zich bewust van enig belangenconflict, zoals vermeld in de nationale wetgeving, de betreffende aankondiging of de aanbestedingsstukken, als gevolg van zijn deelneming aan de aanbestedingsprocedure? Uw antwoord?

☐ Ja

☐ Nee

Directe of indirecte betrokkenheid bij de voorbereiding van deze aanbestedingsprocedure:

Heeft de ondernemer of een met de ondernemer verbonden onderneming de aanbestedende dienst of aanbestedende entiteit geadviseerd of is de ondernemer of een met hem verbonden onderneming anderszins betrokken geweest bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure? Uw antwoord?

☐ Ja

☐ Nee

¹²² Artikel 8, KB van 17 augustus 2007 betreffende de interne Auditactiviteiten binnen sommige Diensten van de federale uitvoerende Macht, BS 18 oktober 2007.

¹²³ *Ibid.*

De aanbesteder doet er ook goed aan om aan de inschrijver te verzoeken ook tijdens het verdere verloop van de procedure melding te maken van belangenconflicten.

1.5. Oplossen en sanctioneren van belangenconflicten

1.5.1. Ambtshalve maatregelen

71. Overeenkomstig artikel 6, § 1, eerste lid van de Overheidsopdrachtenwet of artikel 26, § 1, eerste lid Concessiewet behoort het tot de plicht van de aanbesteder belangenconflicten op te lossen. Dit door passende maatregelen te treffen. Wat deze maatregelen exact inhouden, werd in beginsel niet door de wetgever bepaald.

Aan de schending van de bepalingen rond belangenconflicten van artikel 6 Overheidsopdrachtenwet werden géén wettelijke bepalingen opgenomen. Hierdoor lijkt de wetgever het oordeel over te laten aan de burgerlijke dan wel administratieve rechter.¹²⁴ Dit betekent echter niet dat er wel gevolgen kunnen vasthangen aan het laten (voort)bestaan van belangenconflictsituaties.

72. Een voorbeeld van een maatregel is mogelijkwerijs het vervangen van de ambtenaar die zich in een belangenconflictsituatie bevindt door een andere ambtenaar. Het is ook mogelijk voor de aanbestedende overheid om een ambtenaar te verzoeken zijn nevenactiviteit die maakt dat hij zich in een belangenconflictsituatie bevindt, al dan niet tijdelijk, stop te zetten.¹²⁵

Indien het om rijksambtenaren gaat benoemt het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie de maatregelen wraking, inperking, herschikking van functies of mutatie, verzaking en ontslag.¹²⁶

Indien de persoon die zich in een belangenconflictsituatie bevindt een mandataris is die normaal gesproken een beslissing zou nemen in een overheidsopdrachtenprocedure, zou een optie zijn dat het belangenconflict opgelost wordt door simpelweg niet mee te doen aan de debatten en zich te onthouden van elke stemming. Al werd bij deze oplossing een nuance aangebracht door de Raad van State die terecht opmerkt dat *"de handeling waarbij een persoon met een eventueel belang bij een beslissing, de vergadering verlaat van het orgaan dat een beslissing dient te nemen omtrent de toekenning van de concessie, het probleem van eventuele belangenvermenging kan ondervangen."*¹²⁷

¹²⁴ A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Morsel, Intersentia, 2021, 136.

¹²⁵ T. BRUYNINCKX, "Belangenvermenging", MCP 2020, afl. 2, 197-198; T. NUYENS, W. SMISMANS, "Onverenigbaarheden bij overheidsopdrachten", TBP 1999/1, 34.

¹²⁶ Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (2009). Handboek beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief openbaar ambt, 18.

¹²⁷ RvS van 31 januari 2019, 243.568, VSO VAZI.

73. Een uitzondering op de regel vinden we in artikel 6, § 3, eerste lid van de Overheidsopdrachtenwet. Deze bepaling bevat immers een verplichting voor de betrokkene om zich te wraken indien er een onweerlegbaar vermoeden van belangenconflict bestaat.

74. Er kunnen wel strafrechtelijke sancties worden opgelegd voor de ambtenaren, openbare gezagsdragers of personen aan de aanbestedende overheid verbonden in de zin van artikel 6, die een belang hebben verkregen die onder het toepassingsgebied van artikel 245 strafwetboek kan worden begrepen.¹²⁸ Een autonome strafbepaling voor een schending van het betreffende artikel hoeft volgens de wetgever niet te worden voorzien.¹²⁹ Het is dan ook niet verwonderlijk te noemen dat sommige academici pleiten voor een betere afstemming van de *ratione personae* tussen het strafrechtelijke misdrijf van belangenenneming en de bepaling rond belangenconflicten.¹³⁰

75. Wel voorziet de wetgever expliciet in de mogelijkheid voor de aanbesteder om tot uitsluiting over te gaan. Voor de goede orde: we bevinden ons in situaties waarbij het belangenconflict wordt vastgesteld voorafgaand aan de plaatsingsbeslissing. Artikel 69 Overheidsopdrachtenwet en het daarmee analoge artikel 52 van de Concessiewet betreffende de **facultatieve uitsluitingsgronden** stellen hierover het volgende:

Tenzij in het geval waarbij de kandidaat of inschrijver, overeenkomstig artikel 70, aantoont toereikende maatregelen te hebben genomen om zijn betrouwbaarheid aan te tonen, kan de aanbestedende overheid, in elk stadium van de plaatsingsprocedure, een kandidaat of inschrijver van deelname aan deze procedure uitsluiten, in de volgende gevallen :

(...)

3° wanneer de aanbestedende overheid kan aantonen, met elk passend middel, dat de kandidaat of inschrijver in de uitoefening van zijn beroep een ernstige fout heeft begaan, waardoor zijn integriteit in twijfel kan worden getrokken;

4° wanneer de aanbestedende overheid over voldoende plausibele aanwijzingen beschikt om te besluiten dat de kandidaat of inschrijver handelingen zou hebben gesteld, overeenkomsten zou hebben gesloten of afspraken zou hebben gemaakt, die gericht zijn op vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 5, lid 2;

*5° wanneer een **belangenconflict** in de zin van artikel 6 niet effectief kan worden verholpen met andere minder ingrijpende maatregelen;*

6° wanneer zich wegens de eerdere betrokkenheid van de kandidaat of inschrijver bij de voorbereiding van de plaatsingsprocedure een vervalsing van de mededinging als bedoeld in artikel 52 heeft voorgedaan die niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden verholpen;

¹²⁸ Parl.St. Senaat 1975-76, nr. 723-1, 16; RvS 19 oktober 2009, nr. 197.009.

¹²⁹ Verslag van de commissie, Parl.St. Kamer 1975-76, nr. 903-4, 11.

¹³⁰ F. Moïses en A. Vandenburie, "Conflits d'intérêts et délit d'ingérence dans les marchés publics" in Jaarboek Overheidsopdrachten 2008-2009, *EBP Publishers*, 2009, 415.

(...)

9° wanneer de kandidaat of inschrijver heeft getracht om het besluitvormingsproces van de aanbestedende overheid onrechtmatig te beïnvloeden, om vertrouwelijke informatie te verkrijgen die hem onrechtmatige voordelen in de plaatsingsprocedure kan bezorgen, of om verwijtbaar misleidende informatie te verstrekken die een belangrijke invloed kan hebben op beslissingen inzake uitsluiting, selectie en gunning.

De in het eerste lid bedoelde uitsluitingen van deelname aan overheidsopdrachten gelden slechts voor een periode van drie jaar vanaf de datum van de betrokken gebeurtenis of, wanneer het een voortdurende inbreuk betreft, vanaf de beëindiging van de inbreuk.

(...)

76. Met artikel 69, eerste lid, 5° doelt de wetgever specifiek op situaties van belangenconflicten. Echter wil dit niet zeggen, zoals infra zal worden uiteengezet, niet zeggen dat de gevolgen van belangenconflicten belangen in bepaalde gevallen niet kunnen gecategoriseerd worden als beroepsfouten, vervalsing van de mededinging of andere gevallen waaraan gevolgen kunnen worden gekoppeld.

We beperken ons in eerste instantie tot de situaties die louter onder artikel 69, eerste lid, 5° Overheidsopdrachtenwet of het analoge artikel 52, eerste lid, 5° Concessiewet begrepen worden. Hierbij kan vooreerst opgemerkt worden dat de wetgever slechts een uitsluiting toelaat indien het belangenconflict niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden verholpen.

Daarnaast is het evenwel zo dat het oplossen van het belangenconflict met minder ingrijpende maatregelen er niet toe mag leiden dat de aanbesteder niet meer kan voorzien in zijn behoeften. In een dergelijke situatie zal de aanbesteder dus wel moeten overgaan tot de uitsluiting van de inschrijver.¹³¹ Het betreft in dat geval situaties waarbij de aanbesteder niet kan voorzien in een vervanger van de (leidend) ambtenaar die zich in een situatie van belangenconflict bevindt en de procedure ten gevolge daarvan moet worden stopgezet.¹³²

Men zou in die zin dus kunnen stellen dat de facultatieve mogelijkheid tot uitsluiting waarover de aanbesteder beschikt door de wetgever onderworpen is aan twee uitzonderingen waarbij de uitsluiting enerzijds verplicht wordt en ze anderzijds verboden wordt.

77. In het KB Plaatsing wordt bepaald dat een aanbestedende overheid ervan uit kan gaan dat een ondernemer niet over de vereiste beroepsbekwaamheid beschikt wanneer hij heeft vastgesteld dat de ondernemer conflicterende belangen heeft die negatief kunnen uitwerken op de uitvoering van de overeenkomst.¹³³ Dit wil dan ook zeggen dat de inschrijvers reeds bij aanvang geweerd kunnen worden uit de plaatsingsprocedure, gezien ze ten gevolge van het betreffende conflicterende belang

¹³¹ Artikel 6, § 2 Overheidsopdrachtenwet.

¹³² Memorie van toelichting, 24.

¹³³ Artikel 69, KB Plaatsing.

niet beroepsbekwaam zijn en dus niet aan de selectiecriteria voldoen. Die beoordeling wordt *in concreto*, per geval gemaakt.

De wetsbepaling is een omzetting van artikel 58.4 van de richtlijn 2014/24/EU in dewelke sprake is van "conflicting interests". Ook in de Franstalige versie werd bewust gekozen voor een aangepaste benaming: "intérêts conflictuels". Dit teneinde te zorgen voor overeenstemming tussen de verschillende talen en om elke verwarring te voorkomen.¹³⁴

In deze is het van belang deze conflicterende belangen van de ondernemer niet gelijk te stellen met de belangenconflicten in de zin van artikel 6 dan wel 69 van de Overheidsopdrachtenwet. Volgens de toelichting bij het KB Plaatsing dient het begrip conflicterende belangen immers ruimer te worden geïnterpreteerd.¹³⁵ De Koning omschrijft enkele voorbeeldsituaties om het nuanceverschil te duiden.

Zo kunnen conflicterende belangen ontstaan bij een overheidsopdracht voor werfcontrole, met name wanneer de aanbestedende overheid een architect vraagt om op te treden als "leidend ambtenaar" voor een specifieke opdracht. In dit geval zou de architect mogelijk ook kandidaat zijn of een offerte indienen voor dezelfde opdracht en bovendien als opdrachtnemer optreden voor de werfcontrole zelf. Een vergelijkbaar conflict kan zich voordoen als de betreffende persoon nauwe banden heeft met de opdrachtnemer. Het is evident dat de opdrachtnemer niet in staat is of mag zijn om zichzelf te controleren.¹³⁶

Een ander voorbeeld dat wordt aangehaald betreft de situatie waarbij een evaluatie wordt gevraagd van een reeds uitgevoerde studie of impactanalyse. Het spreekt voor zich dat in dergelijk geval de opdrachtnemer van deze initiële studie of impactanalyse zich in een situatie van conflicterende belangen bevindt indien hij zich kandidaat zou stellen om deze evaluatie uit te voeren.¹³⁷

78. Belangenconflicten kunnen ook na de gunning worden vastgesteld. In dat geval kan men in eerste instantie terugvallen op het KB Uitvoering. Artikel 62, 1° van het KB Uitvoering stelt zeer helder dat een aanbestede overheid de opdracht niet mag verbreken door te stellen dat men zich beroept op het bestaan van de facultatieve uitsluitingsgrond van een belangenconflict. Met andere woorden wordt een eventuele onrechtmatige bevoordeling dan wel - benadeling van een inschrijver tijdens de plaatsingsprocedure dat na de plaatsingsbeslissing wordt vastgesteld niet gezien als een fout in hoofde van die inschrijver.¹³⁸

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Toelichting KB Plaatsing, artikel 69.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ B. SCHUTYSER en R. MEYLEMANS, *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, De fundamentele beginselen van het overheidsopdrachten- en concessierecht: gebods- en verbodsbepalingen dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2023, 352.

Evenwel zou een uitsluiting na de plaatsing alsnog mogelijk kunnen zijn op basis van artikel 62, 1° van het KB Uitvoering indien er sprake is van een ernstige beroepsfout of vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 69, 3° van de Overheidsopdrachtenwet. Dit kan het geval zijn indien de inschrijver tijdens de plaatsingsprocedure reeds op de hoogte was van een belangenconflict, maar dit wetens en willens verzwegen heeft voor de aanbesteder. Gezien het voorkomen en onderkennen van belangenconflicten wel de verantwoordelijkheid is van de aanbestedende overheid, lijkt het aangewezen dat die laatsten de inschrijvers tijdens de plaatsingsprocedure expliciet verzoeken om hen van elke situatie van belangenconflicten, zowel in het heden als in de toekomst, in kennis te stellen. Indien de aanbestede overheid met dergelijke bepaling niet uitdrukkelijk voorziet in de opname van een informatieplicht tijdens de plaatsingsprocedure, zal het bewijzen van een ernstige beroepsfout of de vervalsing van de mededinging een stuk minder vanzelfsprekend worden. Ook voor de ondernemer, die het belangenconflict wenst aan te wenden om de plaatsingsprocedure te vernietigen, brengt deze zienswijze belangrijke gevolgen met zich mee.

1.5.2. Tucht

79. Gedragingen die in strijd zijn met het statuut voor rijkspersoneel kunnen voor die laatste een tuchtstraf opleveren. Voor wat betreft de relevantie rond belangenconflicten kan in deze in eerste instantie gedacht worden aan artikel 9 van het statuut¹³⁹ en schendingen van de deontologische code.¹⁴⁰

Een tuchtstraf kan bestaan uit een terechtwijzing, de inhouding van wedde, de verplaatsing bij tuchtmaatregel, het ontslag van ambtswege of de afzetting.¹⁴¹ De tuchtstraffen kennen een parallel bestaan naast eventuele strafrechtelijke sancties.¹⁴²

1.5.3. Sanctie door de rechter

1.5.3.1. Raad van State

80. Hoewel de wetgever aldus voorziet in een wettelijk kader waarmee het de aanbestedende overheid verplicht tot het voorkomen, onderkennen en oplossen van belangenconflicten, rijst de vraag wat de rechter mag en kan doen met de gevallen waarin aan deze verplichtingen, al dan niet bewust, wordt verzaakt en de opdracht -ondanks het bestaan van een situatie van belangenconflict- toch nog werd geplaatst. In andere woorden: kan de toezichthoudende rechter de plaatsingsprocedure in dat geval schorsen of vernietigen, of is hij dit zelfs verplicht? Het antwoord op de vraag is complex en genuanceerd en brengt bovendien nog bijkomende juridische struikelblokken aan het licht.

¹³⁹ Artikel 14, KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, *BS* 8 oktober 1937.

¹⁴⁰ Artikel 14 ter, KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, *BS* 8 oktober 1937.

¹⁴¹ Artikel 77, KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, *BS* 8 oktober 1937.

¹⁴² Artikel 14, KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, *BS* 8 oktober 1937.

81. Vroeger was de onzekerheid hieromtrent bijzonder groot. Uit bepaalde vroegere arresten van de Raad van State leek men te kunnen afleiden dat de schending van de wettelijke belangenconflictenregeling een onregelmatige inschrijving tot gevolg kon hebben waardoor een vernietiging van de plaatsing mogelijk was.¹⁴³ Sommige auteurs beweerden dan weer het omgekeerde, namelijk dat de onregelmatigheid van de plaatsing zich evenwel niet kon opdringen, gezien het verbod niet aan de inschrijvers gericht was maar aan de betrokken ambtenaar, openbare gezagsdrager of persoon verbonden met de aanbestedende overheid¹⁴⁴ en werden daarin ook gevolgd door rechtspraak van de Raad van State¹⁴⁵.

82. Het is door deze onzekerheid dat de Raad van State, ten tijde van het ontwerp van de nieuwe Overheidsopdrachtenwet van 1993, aan de wetgever de suggestie deed duidelijkheid te scheppen omtrent de eventuele onregelmatigheid van gunningsbeslissingen bij dewelke de verbodsbepaling inzake belangenconflicten werd miskend. Deze verduidelijking kwam er echter niet, gezien de wetgever het eerder opportuun achtte om de appreciatie over te laten aan de rechter.¹⁴⁶

83. Uit rechtspraak van het Europese Hof¹⁴⁷ vloeit voort dat indien afgewezen inschrijvers een belangenconflict bij aan de aanbesteder aankaarten, die laatste de plicht heeft om de zaak te onderzoeken. Deze actieve **onderzoeksplicht** geldt echter enkel indien objectieve gegevens worden aangereikt waaruit een eventuele partijdigheid blijkt. Het Hof verwijst voor de gevolgen van het verzuim aan dergelijke onderzoeksplicht naar de nationale wetgevers. Een analyse van de interne wetgeving laat ons toe te stellen dat onze nationale wetgever geen rechtstreekse gevolgen koppelt aan het verzuim aan deze verplichting, hetgeen niet wil zeggen dat de rechter een verzuim aan de onderzoeksplicht niet mee zal nemen in zijn besluitvorming of dat de aanbestedende overheid niet steeds moet voldoen aan haar algemenere motiveringsplicht.

84. De partijdigheid van een aan de aanbestedende overheid verbonden persoon moet sinds het *eVigilo* arrest niet langer bewezen worden door de partij die deze partijdigheid opwerpt.¹⁴⁸ Echter wil dit niet zeggen dat de aanvoerende partij ook ontslaan wordt van het aanbrengen van objectieve gegevens die deze (schijn van) partijdigheid.¹⁴⁹

Wat onder “**objectieve gegevens**” begrepen moet worden maakt het onderwerp uit van discussie. Hoewel het na het arrest *eVigilo* duidelijk lijkt dat subjectieve partijdigheid niet door een inschrijver in een beroepsprocedure moet worden bewezen, zorgt het gebrek aan een eenduidige definitie van de objectieve gegevens en de bewijslast in de zin van artikel 24 Richtlijn 2014/24 voor onduidelijkheid. De Europese wetgever laat eveneens hier ruimte aan de nationale wetgever voor een invulling naar eigen wens. Ook in deze heeft de nationale wetgever zich niet uitgesproken. In

¹⁴³ RvS 16 mei 1986, nr. 26.545, NV Sintra; RvS 29 november 1990, nr. 35.909, NV Fabricom Air Conditioning.

¹⁴⁴ D. D’Hooghe (ed.), *De gunning van overheidsopdrachten*, die Keure, 2009, 388, 632.

¹⁴⁵ RvS 10 juli 1990, nr. 35.443, NV Roegiers en Nobels.

¹⁴⁶ Parl.St. Senaat 1992-93, nr. 656-1, 20-21.

¹⁴⁷ HvJ 12 maart 2015, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, *eVigilo*, overw. 44.

¹⁴⁸ HvJ 12 maart 2015, nr. C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, *eVigilo*.

¹⁴⁹ RvS 22 mei 2015, NV Ondernemingen Jan De Nul.

de rechtsleer heeft men, terecht, de gevolgen voor de gelijkwaardige rechtsbescherming en rechtszekerheid aangekaart. De administratieve en burgerlijke rechtscolleges geven immers elk hun eigen invulling aan het begrip "objectieve gegevens", en die ligt ver uit elkaar.

86. Hierbij moet men de vraag durven stellen of de drempel met betrekking tot de bewijslast van de objectieve gegevens niet dermate hoog ligt dat men als beroepende partij *de facto* instaat voor het aanleveren van het bewijs van de subjectieve onpartijdigheid. De terughoudendheid van de Raad is mogelijks te wijten aan de (grote) gevolgen die kunnen vasthangen aan het vernietigen van een plaatsingsbeslissing. Ook toekomstige of gelijklopende overheidsopdrachten zouden immers gevolgen kunnen ondervinden van uitspraken.

De houding van de Raad van State lijkt haaks te staan op het principe dat de aanbestedende overheid passende maatregelen dient te nemen van zodra de conflicterende belangen worden vastgesteld en niet van zodra het belangenconflict effectief heeft geleid tot beïnvloeding van de overheidsopdrachtenprocedure.¹⁵⁰

Uit rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de verzoekende partij in het geval er geen vermoeden geldt echt zeer concreet zal moeten aantonen welk persoonlijk belang er zou spelen. In de zaak *symeta hybrid*¹⁵¹ wordt vernietigingsberoep ingesteld tegen de plaatsingsbeslissing in een overheidsopdrachtenprocedure voor het afsluiten van een dienst voor het printen en het onder omslag steken, verzendklaar maken en de afgifte van de briefwisseling aan Bpost. De verzoekende partij diende een hogere prijs in dan de tussenkomende partij, de NV Speos, bij dewelke de overheidsopdracht werd geplaatst. Echter voert zij aan dat de NV Speos voor het geven van haar prijs gebruik heeft gemaakt van informatie die niet werd opgenomen in het bestek, maar dewelke zij kon verkrijgen via haar moederonderneming, Bpost.

De Raad van State oordeelt *in casu* dat de verzoekende partij het niet aannemelijk maakt dat Bpost met haar prijszetting naar de inschrijvers toe een directe invloed heeft op hun inschrijvingsprijs. Een opvallende overweging gezien het niet de invloed van conflicterende belangen zou mogen zijn die overwogen wordt, gezien het dan reeds over een situatie van belangenvermenging zou gaan, eerder dan over een belangenconflictsituatie.

Daarnaast stelt de Raad ook dat de verzoekende partij niet concreet aantoont in welk opzicht sprake zou zijn van financiële economische of persoonlijke belangen die geacht kunnen worden de partijdigheid en onafhankelijkheid bij de plaatsing of de uitvoering in het gedrang te brengen. Nochtans betreft het hier de relatie tussen een moederonderneming (Bpost) en dochteronderneming (NV Speos).¹⁵² Deze overheidsbeslissing werd door de Raad van State wettig bevonden. Ondanks er bij de voorgaande overwegingen vragen gesteld kunnen worden, moet meegegeven worden dat de

¹⁵⁰ H.v.J., 12 maart 2015, C-538/13, eVigilo, ECLI:EU:C:2015:166.

¹⁵¹ RvS nr. 255.113 van 25 november 2022, NV Symeta Hybrid/ Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie.

¹⁵² RvS nr. 255.113 van 25 november 2022, NV Symeta Hybrid/ Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie.

Raad van State Bpost ook niet kwalificeerde als “*persoon die op welke wijze ook aan de aanbesteder verbonden is*”.

In het arrest nv Sterrebuilding boog de raad zich over de vraag of een technisch adviseur mag deelnemen aan de beoordeling van de offertes, wetende dat deze adviseur “*zijn eigen aansprakelijkheid in het gedrang dreigt te komen door de vaststelling van fouten bij de uitvoering van de door hem uitgevoerde opdracht van diensten*”. De adviseur zou aldus een rechtstreeks financieel belang hebben bij de opdracht. De Raad oordeelde echter dat de adviseur zich niet in een toestand van “belangenvermenging” bevond “*waardoor hij zich zou laten leiden door andere zijn eigen aansprakelijkheid in het gedrang dreigt te komen door de vaststelling van fouten bij de uitvoering van de door hem uitgevoerde opdracht van diensten*.”¹⁵³

87. In een arrest uit 2021 oordeelt de Raad van State over een vernietigingsberoep ingesteld door nv SPIE.¹⁵⁴ Die laatste had naast een overheidsopdracht gegrepen die door de Société Wallonne des Eaux (‘SWDE’) in de markt werd gezet. De opdracht werd geplaatst bij een consortium, NNC, dat bestond uit de nv NRB (‘NRB’), de nv NSI en de nv Computerland. Spie voert in deze een belangenconflict aan tussen het consortium en de aanbestedende overheid. Daarbij werden niet enkel structurele banden aangekaart, zoals de 4,87% aandelen die de aanbesteder bezat in NRB, maar ook persoonlijke banden tussen meerdere personen.

De Raad van State maakte in dit arrest de volgende overweging: “*Il ne semble prima facie exister aucune disposition légale ou réglementaire pour interdire aux personnes morales qui présentent des liens structurels avec l’autorité de se porter candidates pour des marchés publics attribués par celle-ci*”. Het louter bestaan van structurele banden hoeven inschrijvers aldus niet tegen te houden om zich kandidaat te stellen voor een opdracht.

Met betrekking tot het mandaat dat een bestuurslid van de aanbestedende overheid bezat in één der bedrijven die onderdeel uitmaakten van het consortium, oordeelde de Raad van State dat de verzoeker niet uiteen had gezet welk financieel, economisch of persoonlijk voordeel de betrokkene zou halen door deel te hebben genomen aan de besluitvorming die tot de gunning van de opdracht had geleid aan diezelfde onderneming waarbij de betrokkene dat mandaat bezat.

Met betrekking tot de noodzakelijke maatregelen stelde de Raad van State voorts dat de verzoeker niet had aangegeven welke (andere) maatregelen de aanbesteder had moeten nemen.

De Raad van State stelt in haar rechtspraak duidelijk dat een miskenning van een belangenconflict, voorheen nog begrepen als belangenvermenging in de zin van artikel 8 van de wet van 15 juni 2006 en haar voorloper, het nog eerdere artikel 10 van de wet van 24 december 1993, niet *de facto* moet

¹⁵³ RvS 24 augustus 2017, nr. 238.972, nv Sterrebuilding.

¹⁵⁴ RvS 7 januari 2021, nr. 249.424, nv SPIE.

leiden tot de nietigverklaring van de toegewezen plaatsingsbeslissing dat aldus met miskenning van het betreffende artikel werd genomen.¹⁵⁵

Daarnaast meent de Raad van State in hetzelfde arrest dat dat uit de toenmalige parlementaire bespreking is gebleken dat de wetgever de sanctionering overlaat aan de appreciatie van de wetgever.¹⁵⁶ Dat laatste valt echter niet af te leiden uit de wetgeving¹⁵⁷, noch uit de Memorie van Toelichting.¹⁵⁸

Hetzelfde arrest doet daarnaast wegens andere redenen de wenkbrauwen fronsen. De Raad van State haalt in deze aan dat het bestreden besluit van het College van Burgemeester en Schepenen genomen is met eenparigheid van stemmen.¹⁵⁹ Niet verassend, gezien dat een eigenschap uitmaakt die eigen is aan dit orgaan. Echter voegt de Raad daaraan toe dat gezien het middel maar betrekking heeft op twee van de leden ervan en de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat het feit dat de twee schepenen zich niet onthielden bij de beslissing ook effectief een onwettigheid uitmaakt die de bestreden beslissing op een nadelige wijze heeft beïnvloed.¹⁶⁰

Deze gedachtegang is mijn inziens zeer opmerkelijk te noemen omdat men in de zienswijze van de Raad als verzoekende partij moet aannemelijk maken dat het College van Burgemeester en Schepenen in het geval de persoon met een belangenconflict zich zou hebben onthouden anders het geoordeeld. Het lijkt allerm minst vanzelfsprekend, om niet te stellen onmogelijk, voor een rivaliserende inschrijver om dit te bewijzen. Met dit argument zou enkel in het geval waarbij het gehele College van Burgemeester en Schepenen zich in een belangenconflictsituatie zou bevinden, de beslissing zonder te zware bewijslast voor de inschrijver, aanzien kunnen worden als onwettig.

¹⁵⁵ RvS 15 september 2016, nr. 235.776, Versluys bouwgroep e.a., 31.

¹⁵⁶ RvS 15 september 2016, nr. 235.776, Versluys bouwgroep e.a., 31.

¹⁵⁷ Overheidsopdrachtenwet 2006.

¹⁵⁸ Memorie van toelichting 2006.

¹⁵⁹ VERBIEST, X., "Belangenvermenging – Onpartijdigheidsbeginsel – Middel gericht op twee leden van het college van burgemeester en schepenen – Beslissing genomen met eenparigheid van stemmen", *TBP* 2017, afl. 1, 41.

¹⁶⁰ RvS 15 september 2016, nr. 235.776, Versluys bouwgroep e.a., 30.

1.5.3.2. Burgerlijke rechter

87. In sommige gevallen is het mogelijk dat een onopgeloste belangenconflictsituatie eindigt in een procedure voor de burgerlijke rechterbank. Er kan gesteld worden dat deze niet aanzien wordt als dé specialist in de overheidsopdrachten-contentieux, gezien die reputatie aan de Raad van State toekomt. Dit doet echter geen afbreuk aan het feit dat de burger, los van de rechter waar hij zijn geschil aan voorlegt, een gelijkwaardige rechtsbescherming moet kunnen genieten.

Aan de hand van zaak voor de ondernemingsrechtbank te Antwerpen, afdeling Antwerpen van 29 november 2019 (in kort geding) en 14 juli 2020 (op derdenverzet)¹⁶¹, tonen enkele rechtsgeleerden op een zeer heldere manier aan, dat van deze evenwaardige rechtsbescherming onder druk staat.¹⁶² Het belangenconflict *in casu* handelt over twee heren die bij de overheidsopdrachten-procedure betrokken zijn, de ene betrokken bij als commercieel technisch adviseur van een inschrijver, de ander als ontwerper, auteur en ondertekenaar van het verslag van nazicht bij het door de aanbestedende overheid onder de arm genomen studiebureau. Beide heren zijn lid van eenzelfde serviceclub en wonen geregeld samen evenementen bij.¹⁶³ De band die beide heren met elkaar hadden impliceerde volgens de aanbesteder niet dat de persoon die zich in de belangenconflictsituatie bevond ook een persoonlijk belang had, noch financieel, noch economisch noch van enerlei andere aard.

De voorzitter van de Ondernemingsrechtbank buigt zich over de kwestie en analyseert daarvoor het begrip 'onafhankelijkheid' van artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet 2016. Zijn besluit daaromtrent in combinatie met hetgeen volgt uit het arrest *eVigilo* van het Hof van Justitie¹⁶⁴ doen hem besluiten dat er wel degelijk sprake is van een belangenconflict gezien de onafhankelijkheid niet louter moet bestaan, maar dat derden dit ook zo moeten percipiëren.¹⁶⁵ Een schijn van vooringenomenheid volstaat aldus om te spreken van een belangenconflict.¹⁶⁶

Het hoeft weinig betoog dat deze beoordeling in schril contrast staat met de benadering die de Raad van State hanteert bij haar arresten. Om het met een voorbeeld te illustreren. De overweging die de Raad van State maakt in het arrest *Spie* waarbij ze de verzoeker verwijt niet uiteen te hebben

¹⁶¹ Vz. Orb. Antwerpen 14 juli 2020, *T.Aann.* 2020, afl. 4, 333; Vz. Orb. Antwerpen 29 november 2019, *T.Aann.* 2020, afl. 4, 333.

¹⁶² MOSSELMANS, J. en CORTEZ CAZAS, D., "Aanbestedende overheid: het ene rechtscollege is het andere niet? De toepassing van de belangenconflictenregeling" in EBP (ed.), *Jaarboek Overheidsopdrachten*, Brussel, EBP publishers, 2022, p. 507-525.

¹⁶³ MOSSELMANS, J. en CORTEZ CAZAS, D., "Aanbestedende overheid: het ene rechtscollege is het andere niet? De toepassing van de belangenconflictenregeling" in EBP (ed.), *Jaarboek Overheidsopdrachten*, Brussel, EBP publishers, 2022, p. 516.

¹⁶⁴ HvJ 12 maart 2015, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, *eVigilo*, overw. 44 en 47.

¹⁶⁵ MOSSELMANS, J. en CORTEZ CAZAS, D., "Aanbestedende overheid: het ene rechtscollege is het andere niet? De toepassing van de belangenconflictenregeling" in EBP (ed.), *Jaarboek Overheidsopdrachten*, Brussel, EBP publishers, 2022, p. 517.

¹⁶⁶ *Ibid.*

gezet welk financieel, economisch of persoonlijk voordeel de betrokkene zou halen uit de situatie¹⁶⁷, is op zijn zachts uitgedrukt onverenigbaar met de benadering die de Voorzitter van de Ondernemingsrechtbank maakt.

Hoofdstuk 2. Vlaams niveau

2.1. Wat wordt begrepen onder belangenconflicten?

88. Op Vlaams niveau wordt noch in de decreetgeving, noch in de besluitvorming een definitie gegeven aan het begrip belangenconflicten. Ook inzake belangenvermenging wordt nergens uiteengezet welke situaties hieronder begrepen moeten worden. Wel zijn er bepalingen die de verschijnselen bevatten, hoewel ook hieruit nergens blijkt welke situaties hieronder volgens de decreetgever precies begrepen moeten worden. Vanuit het overheidsopdrachtencontentieux is dit op zich niet verbazingwekkend, gezien deze materie op federaal niveau geregeld wordt.

Op de website van de Vlaamse Overheid wordt het begrip belangenconflicten wel uitgelegd. Hierbij wordt nagenoeg een exacte kopie van artikel 6 Overheidsopdrachtenwet weergegeven. Bovendien wordt ook expliciet naar de federale wetgeving verwezen.¹⁶⁸ Hetzelfde geldt voor het toegepaste verschijnsel van draaieurconstructies. We kunnen er dus van uitgaan dat zowel de Vlaamse politieke machten als de Vlaamse administratie zich aansluiten bij de zienswijze van hun federale collega's.

In tegenstelling tot het statuut van de federale ambtenaren is bij het Vlaams Personeelsstatuut géén sprake van belangenconflicten. Er wordt geopteerd voor de bredere categorie van "onverenigbaarheden", waarbij weliswaar sprake is van "een conflict tussen tegenstrijdige belangen" die onder deze onverenigbaarheden gecategoriseerd kan worden.¹⁶⁹

Er kan wel gesteld worden dat ook op Vlaams niveau de begrippen "belangenconflict" en "belangenvermenging" betekenis-gewijs niet steeds van elkaar onderscheiden worden. In een Omzendbrief van de Minister-President lezen we immers een omschrijving van een belangenconflictsituatie die als belangenvermenging getiteld wordt.¹⁷⁰

¹⁶⁷ RvS 7 januari 2021, nr. 249.424, nv SPIE.

¹⁶⁸ <https://www.vlaanderen.be/belangenconflicten>.

¹⁶⁹ Artikel II 10, Besluit Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, 27 maart 2006.

¹⁷⁰ Omzendbrief deontologische code voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid, de gouverneurs, de arrondissementscommissarissen en de gewestelijke ontvangers van 6 juli 2011, 6.

2.2. Wat is het regelgevende kader?

89. Belangenconflicten worden (onrechtstreeks) geregeld in het Vlaams Personeelsstatuut.¹⁷¹ In hoofdstuk 3. Onverenigbaarheden lezen we in artikel II 10 het volgende:

De hoedanigheid van personeelslid is onverenigbaar met elke activiteit die het personeelslid zelf of via een tussenpersoon verricht en waardoor ofwel:

- 1° de functieplichten niet kunnen worden vervuld;*
- 2° de waardigheid van de functie in het gedrang komt en/of het vertrouwen van het publiek in de dienst wordt aangetast;*
- 3° de eigen onafhankelijkheid wordt aangetast;*
- 4° een conflict tussen tegenstrijdige belangen ontstaat.*

Langs de zijde van de aanbestedende overheid worden belangenconflicten in zekere zin dus wel degelijk op het Vlaamse niveau geregeld. Hierbij moeten wel enige nuances worden aangebracht. Het betreffende artikel spreekt namelijk over de onverenigbaarheid van een "activiteit" die het personeelslid verricht. Belangenconflicten gaan uiteraard veel verder dan dat. Zo lijkt bijvoorbeeld het loutere bestaan van een vriendschaps- of familieband niet evident onder te brengen onder deze bepaling.

Bovendien heeft het Vlaams Personeelsstatuut het niet over belangenconflicten, maar wel over een conflict tussen tegenstrijdige belangen. Wat hiervan de bedoeling is is niet duidelijk. Taalkundig lijken de begrippen hetzelfde te betekenen. De decreetgever geeft ook nergens aan dat er expliciet voor een andere begripshantering wordt gekozen en wegens welke reden. Het lijkt aldus een spijtige zaak voor de uniformiteit tussen de verschillende bestuursniveaus.

90. Naast het personeelsstatuut is er *soft law* van kracht die duiding geven over situaties van belangenconflicten. Het betreft met name een deontologische code die opgenomen werd per omzendbrief. Weliswaar wordt naar de code verwezen in het Vlaams Personeelsdecreet.¹⁷²

¹⁷¹ Besluit Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, 27 maart 2006.

¹⁷² Art. II 7. § 1, Besluit Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, 27 maart 2006, "*De rechten en de plichten worden nader toegelicht in een deontologische code die vastgesteld wordt door de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken. § 2. In de beleidsdomeinen, raden of instelling kan door de hoofden van de entiteiten, raden of instelling voor specifieke problemen een aanvullende code opgesteld worden.*".

Persoonlijke voorkeur en belangenvermenging

Persoonlijke voorkeuren en overtuigingen of uw engagement in een vereniging mogen geen weerslag hebben op de objectiviteit waarmee u uw taken uitoefent.

U probeert zo veel mogelijk te voorkomen dat privé-belangen de objectiviteit van uw taakuitoefening kunnen beïnvloeden. Dat is bijvoorbeeld het geval als u zelf of via een tussenpersoon belangen hebt in bedrijven of organisaties die u in uw functie moet beoordelen bij een administratieve procedure. Als zo'n situatie zich toch voordoet, brengt u uw chef op de hoogte en geeft u het dossier door aan een collega.

U voorkomt draaideurconstructies bij overheidsopdrachten die gegund worden via een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Bij die procedure bepaalt u welke firma's u uitnodigt om een offerte in te dienen. Om elke schijn van partijdigheid en belangenvermenging te vermijden, nodigt u daarom bij onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking geen firma's uit waarvan u weet dat ex-medewerkers van uw entiteit bestuurder of werknemer zijn, tot twee jaar na het vertrek van de medewerker uit uw entiteit.

Buiten de uitoefening van uw functie mag u geen betaald advies verlenen in dossiers waarbij u zelf professioneel betrokken kunt zijn. Als u buiten de uitoefening van uw functie betaald advies verleent, zorgt u er voor dat uw adviespraktijk op geen enkele manier verband houdt met de dossiers waar u als personeelslid bij betrokken bent, of onder de bevoegdheid van de dienst waaraan u verbonden bent.

U moet toestemming vragen aan uw lijnmanager voor de cumulatie van activiteiten tijdens uw diensturen. Dat geldt ook voor beroepsactiviteiten tijdens een verlof. U zorgt ervoor dat de cumulatie van activiteiten geen belangenvermenging met zich meebrengt of in strijd is met andere deontologische regels. Bespreek uw cumulaties openlijk met uw leidinggevende en kijk na of u de cumulatie niet formeel hoeft aan te vragen. In deel II, hoofdstuk 4 van het Vlaams personeelsstatuut vindt u de afspraken over de cumulatie van beroepsactiviteiten.

Uit hetgeen in de bovenstaande passage van de omzendbrief werd aangeduid kan opgemaakt worden dat het voorkomen van belangenconflicten in hoofdte van de personeelsleden wordt beoogd. Indien een belangenconflict zich voordoet en aldus niet vermeden kon worden, rust op het betreffende personeelslid een meldingsplicht.

Er kunnen wel vragen worden gesteld bij deze Omzendbrief: los van het wederom gebruik van ongewenste terminologie (het veel engere 'belangenvermenging'), worden specifiek de onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking geïsoleerd. Hoewel het in deze niet verkeerd lijkt om deze procedure extra in de verf te zetten gezien er geen andere inschrijvers betrokken worden (minder mededinging) in de procedure en er dus minder controle zal zijn op belangenconflicten. Anderzijds is de draaideurconstructie verboden bij alle procedures en zou de schijn kunnen gewekt worden dat dit niet het geval is, omdat maar sprake is van één bepaalde procedure.¹⁷³

Ook voor wat betreft de passage van de adviesverlening kan een analoge redenering worden gemaakt: door aan te geven dat de ambtenaar hier niet voor betaald mag worden, wekt de minister de indruk dat hij dit wel zonder betaling zou mogen.

¹⁷³ Omzendbrief deontologische code voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid, de gouverneurs, de arrondissementscommissarissen en de gewestelijke ontvangers van 6 juli 2011, 6.

91. Het recent Vlaams Bestuursdecreet¹⁷⁴ dat de bepalingen omvat rond de werking van overheidsinstanties en de relatie tussen de burger en de overheid bevat, tegen de verwachtingen in, geen rechtstreekse bepalingen die belangenconflicten beschrijven of reguleren.

2.3. Voorkomen van belangenconflicten

92. Net zoals dat op het federale niveau het geval is, zijn ook de Vlaamse volksvertegenwoordigers onderworpen aan een deontologische code. De code is in werking getreden op 1 januari 1998 en werd sindsdien klaarblijkelijk niet meer gewijzigd.¹⁷⁵

In deze code is van het begrip belangenconflict nog geen sprake. Gezien de datum van inwerkingtreding, hoeft dit niet te verbazen. In de code staat wel het volgende te lezen:¹⁷⁶

*“Bij hun optreden in en buiten het parlement en in hun contacten met individuen, groepen en instellingen geven de volksvertegenwoordigers voorrang aan het algemeen belang boven **particularistische belangen** en zij vermijden **elke vorm van belangenvermenging**.”*

In de toenmalige context is de code in de lijn met de toenmalige federale overheidsopdrachtenwet.

Deze code omvat ook de bevoegdheden van de Deontologische Commissie.¹⁷⁷ Het verschil met de federale Deontologische Commissie is fundamenteel. Op Vlaams niveau bestaat de Commissie immers uitsluitend uit Vlaamse parlementsleden.¹⁷⁸ Het gaat met andere woorden over een vorm van (gepolitiseerd) toezicht op zichzelf.

Hoewel de vergaderingen van de Deontologische Commissie achter gesloten deuren plaatsvinden, worden de beslissingen, in geval van een oplegging van blaam, in openbare zitting uitgesproken.¹⁷⁹

Er bestaat vandaag de dag vooralsnog geen deontologische code voor de Vlaamse ministers. Het betreft zeker een aandachtspunt met het oog op het overheidsopdrachtencontentieux, gezien de uitvoerende macht een belangrijke rol speelt in deze. Het is niet duidelijk of Vlaanderen al dan niet de ambitie heeft om het (recente) voorbeeld van de federale regering te volgen. Alleszins zou dit een mogelijke stap kunnen zijn om de *gap* die kan worden vastgesteld in de

¹⁷⁴ Decreet bestuursdecreet 7 december 2018, BS 19 december 2018.

¹⁷⁵ Deontologische Code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking.

¹⁷⁶ Artikel 5, Deontologische Code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking.

¹⁷⁷ Artikel 35 Deontologische Code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking.

¹⁷⁸ Ibid; artikel 2 reglement van orde.

¹⁷⁹ Artikel 7 reglement van orde.

belangenconflictenregeling tussen de topambtenaren enerzijds en de ministers anderzijds te verkleinen.¹⁸⁰

2.4. Vaststellen van belangenconflicten

93. Voor sommige functies wordt er preventief nagegaan of er belangenconflicten aanwezig zijn. Bij de aanstelling van regeringscommissarissen is het zo dat het tot de taak van de Vlaamse Regering toebehoort om na te gaan of er bij de kandidaat geen rechtstreeks of onrechtstreeks functioneel of persoonlijk belangenconflict bestaat.¹⁸¹

De vaststellingen zouden voor de aanbestedende overheid ook vergemakkelijkt dienen te worden door de geldende spreekplicht te voorzien voor alle Vlaamse personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid, de gouverneurs, de arrondissementscommissarissen en de gewestelijke ontvangers.

2.5. Oplossen en sanctioneren van belangenconflicten

94. De Vlaamse overheid en nader bepaald de functionele chef van de persoon die overtredingen begaan, heeft op de bepalingen van het Vlaams Personeelsstatuut of de deontologische code zijn bevoegd om een toepasselijke tuchtmaatregel op te leggen.¹⁸² In deze kan geopteerd worden voor een blaam, de inhouding van salaris, een tuchtschorsing, een lagere inschaling, de terugzetting in graad, het ontslag van ambtswege of de afzetting.

De tuchtregeling kent een autonome werking tegenover potentiële strafrechtelijke vervolging voor hetzelfde feit. Indien een ambtenaar zich schuldig heeft bevonden aan het verzwijgen van een belangenconflict waarover hij beschikte in het kader van een overheidsopdrachtenprocedure waarin hij tussenkwam, is het bijvoorbeeld mogelijk dat hij zich in deze ook schuldig heeft gemaakt aan het misdrijf van belangenenneming van artikel 245 van het strafwetboek en hiervoor ook strafrechtelijk vervolgd wordt. In deze situatie zal de tuchtoverheid in kennis worden gesteld van zodra een onherroepelijke beslissing uitgesproken werd of de procedure gestaakt werd.¹⁸³

¹⁸⁰ DEMMKE, C., PAULINI, M., AUTIONIEMI, J. en LENNER, F., *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States*, Brussel, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Union, 2020, 45.

¹⁸¹ Artikel III.49, Decreet van 7 december 2018 Bestuursdecreet, BS 19 december 2018.

¹⁸² Omzendbrief deontologische code voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid, de gouverneurs, de arrondissementscommissarissen en de gewestelijke ontvangers van 6 juli 2011, 13; DEEL VIII., TITEL I., Artikel VIII 1. Besluit Van De Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, BS 27 maart 2006.

¹⁸³ Art. VIII 22 Besluit Van De Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, BS 27 maart 2006.

Hoofdstuk 3. Lokaal niveau

3.1. Wat wordt begrepen onder belangenconflicten?

95. Zoals dat op het Vlaams niveau het geval is, worden belangenconflicten niet eenduidig gedefinieerd of geregeld op het lokale niveau, maar vinden we slechts enkele onrechtstreekse toepassingen terug. Voor het overheidsopdrachtencontentieux betreft het de verbodsbepalingen rond belangenconflicten en belangenvermenging langs de zijde van de aanbestedende overheid.

Het feit dat op lokaal niveau geen eigen invulling wordt gegeven, hoeft niet te verbazen, gezien kan worden voortgegaan op de Vlaamse decreetgeving en federale wetgeving. Hetgeen wel opvalt is dat, ook voor wat betreft het lokaal niveau, de lijn tussen de verschillende begrippen vervaagt. In het Decreet Lokaal Bestuur staat te lezen dat bij afwezigheid of “in geval van een belangenvermenging” van de financieel directeur een personeelslid wordt afgevaardigd, terwijl de afwezigheid van een persoon wegens conflicterende belangen precies een maatregel is om belangenvermenging te vermijden.¹⁸⁴ Dergelijke bepalingen vergroten het risico op een verkeerdelijk gebruik van termen op het lokaal niveau.

3.2. Wat is het regelgevende kader?

96. Het Decreet Lokaal Bestuur¹⁸⁵ bevat een artikel analoog aan artikel II 10 van het Vlaams Personeelsstatuut. Artikel 191 luidt als volgt:

§ 1. De hoedanigheid van personeelslid is onverenigbaar met elke activiteit die het personeelslid zelf of via een tussenpersoon verricht en waardoor:

1° de ambtsplichten niet kunnen worden vervuld;

2° de waardigheid van het ambt in het gedrang komt;

3° de eigen onafhankelijkheid wordt aangetast;

4° een belangenconflict ontstaat.

De personeelsleden mogen geen vergoedingen, wedden, toelagen, presentiegelden of andere tegenprestaties ontvangen van de rechtspersonen waarin zij de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn vertegenwoordigen.

(...)

In tegenstelling tot het Vlaams Personeelsstatuut spreekt het Decreet Lokaal Bestuur wel over belangenconflicten en niet over een conflict tussen tegenstrijdige belangen. Echter gaat het hier enkel over activiteiten. Daardoor verkleint het aantal situaties die door dit artikel beoogd worden.

¹⁸⁴ Artikel 300, Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018.

¹⁸⁵ Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018.

97. Naast de personeelsleden van de lokale besturen zijn ook de politieke mandatarissen onderhevig aan regelgeving met betrekking tot belangenconflicten. Artikel 27 van het Decreet Lokaal bestuur luidt als volgt:

§ 1. Het is voor een gemeenteraadslid verboden deel te nemen aan de bespreking en de stemming over:

1° aangelegenheden waarin hij een rechtstreeks belang heeft, hetzij persoonlijk, hetzij als vertegenwoordiger, of waarbij de echtgenoot, of bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben. Dat verbod strekt niet verder dan de bloed- en aanverwanten tot en met de tweede graad als het gaat om de voordracht van kandidaten, benoemingen, ontslagen, afzettingen en schorsingen. Voor de toepassing van deze bepaling worden personen die een verklaring van wettelijke samenwoning als vermeld in artikel 1475 van het Burgerlijk Wetboek hebben afgelegd, met echtgenoten gelijkgesteld;

2° de vaststelling of goedkeuring van het meerjarenplan, het budget en de jaarrekening van een instantie waaraan hij rekenschap verschuldigd is of van een instantie tot het uitvoerend orgaan waarvan hij behoort.

Het eerste lid is niet van toepassing op het gemeenteraadslid dat zich in de omstandigheden, vermeld in het eerste lid, bevindt louter op grond van het feit dat hij als vertegenwoordiger van de gemeente is aangewezen in andere rechtspersonen.

§ 2. Het is voor een gemeenteraadslid verboden:

1° rechtstreeks of onrechtstreeks als advocaat of notaris tegen betaling te werken in geschillen ten behoeve van de gemeente. Dat verbod geldt ook voor de personen die in het kader van een associatie, groepering, samenwerking of op hetzelfde kantooradres met het gemeenteraadslid werken;

2° rechtstreeks of onrechtstreeks als advocaat of notaris ten behoeve van de tegenpartij van de gemeente of ten behoeve van een personeelslid van de gemeente te werken bij geschillen die betrekking hebben op beslissingen over de tewerkstelling binnen de gemeente. Dat verbod geldt ook voor de personen die in het kader van een associatie, groepering, samenwerking of op hetzelfde kantooradres met het gemeenteraadslid werken;

3° rechtstreeks of onrechtstreeks een overeenkomst te sluiten, behalve in geval van een schenking aan de gemeente of een gemeentelijk extern verzelfstandigd

agentschap, of deel te nemen aan een opdracht voor aanneming van werken, leveringen of diensten, verkoop of aankoop ten behoeve van de gemeente of een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap, behalve als het gemeenteraadslid een beroep doet op een dienstverlening van de gemeente of van een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap en ten gevolge daarvan een overeenkomst aangaat;

(...)

98. Het Decreet Lokaal Bestuur stelt dat bovenstaande artikel, naast de gemeenteraadsliden, ook van toepassing is op de leden van het College van Burgemeester en Schepenen, de financieel- en algemeen directeur, de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, de leden van het vast bureau, de leden van het bijzonder comité van de sociale dienst alsook op alle personeelsleden van de gemeente en van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.¹⁸⁶ De *ratione personae* van dit artikel is dus bijzonder groot. Opvallend in deze is toch dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende categorieën van mandatarissen, uitvoerend of niet-uitvoerend. De vraag rijst of al deze mandatarissen over dezelfde kam geschoren moeten worden. Men kan immers toch aannemen dat het risico op belangenconflicten bij de Schepenen van een lokaal bestuur, die wekelijks of zelfs dagelijks bestuurshandelingen stelt tijdens gesloten zittingen, vele malen groter is dan bij een gemeenteraadslid die éénmaal per maand in alle openbaarheid deelneemt aan een wetgevende vergadering waar normaliter geen individuele beslissingen worden genomen. Zelfs de leden van het Bijzonder Comité van de Sociale Dienst, het orgaan waar sporadisch individuele dossiers van hulpbehoevende burgers worden besproken, zijn aan dezelfde bepalingen onderworpen.

Een persoon die (uitsluitend) lid is van het Bijzonder Comité zou technisch gezien aan elke plaatsingsprocedure, voor welk bedrag ook, kunnen deelnemen zonder dat hij daarbij in contact komt met deze procedure bij de uitoefening van zijn mandaat. Dezelfde redenering kan doorgetrokken worden voor gemeenteraadsliden die zouden willen meedingen naar bepaalde overheidsopdrachten.¹⁸⁷

99. Het Decreet Lokaal bestuur voorziet aldus in een algemeen verbod tot deelname aan de bespreking en stemming in de aangelegenheden waarbij gemeenteraadsliden of leden van het College van Burgemeester en Schepenen zich in een belangenconflictsituatie bevinden. Daarenboven vermeldt zij ook enkele specifieke toepassingen. Deze concrete gevallen zijn van openbare orde en kunnen door de rechter dus ambtshalve opgeworpen worden.¹⁸⁸ Indien raadsleden ondanks hun belangenconflict toch deelnemen aan de debatten en/of de stemming kan er sprake zijn van

¹⁸⁶ Artikel 50, 74, 83, 110, 169, 191 decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018.

¹⁸⁷ S. KEUNEN, "Belangenvermenging ontward", Impuls, nr.2, 33, 2021; VERBIEST, X., "Belangenvermenging – Onpartijdigheidsbeginsel – Middel gericht op twee leden van het college van burgemeester en schepenen – Beslissing genomen met eenparigheid van stemmen", TBP 2017, afl. 1, 41; T. BRUYNINCKX, "Belangenvermenging", MCP 2020, afl. 2, 197-198.

¹⁸⁸ Ibid.

belangenvermenging of minstens van een belangenconflict. Indien dat geval dreigt een vernietiging van het genomen besluit.

Hoewel gemeenteraadsleden in de betreffende situatie dus niet mogen deelnemen aan de debatten, noch aan de stemming, lijkt gezien de openbaarheid van de zittingen niets te verhinderen dat zij, net zoals elke andere burger, de debatten bijwonen als toeschouwer.

100. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) is pleitbezorger voor een mildere toepassing van artikel 27 Decreet Lokaal Bestuur.¹⁸⁹ Ze zijn vragende partij in de mogelijkheid om te beslissen betreffende de strikte regels gemotiveerd een afwijking toe te staan.

Daarnaast stellen ze ook dat het College of het vast bureau over de mogelijkheid zou moeten kunnen beschikken om een afwijking toe te staan voor personeelsleden. Hiervoor schetsen zij de volgende voorbeelden:

- *een personeelslid dat yogalessen geeft in de lokalen van de gemeente en hiervoor een contract afsluit;*
- *een personeelslid dat in een groepje zit en optreedt in kader van feestelijkheden die de gemeente organiseert.*

Het betreffen beiden situaties die volgens het huidige artikel 27 uitgesloten zijn, maar waarvan de VVSG meent dat een afwijking toch wenselijk zou zijn.

101. De zelfstandigenorganisatie UNIZO gaat zelfs nog een stap verder. Zij pleit voor een afschaffing van artikel 27 Decreet Lokaal Bestuur, gezien het betreffende artikel volgens haar haaks staat op de vrijheid van ondernemen en het recht om deel te nemen aan de verkiezingen. UNIZO waarschuwt voor een vertekend beeld in de gemeenteraden en de Colleges van Burgemeester en Schepenen indien de wetgever deze strikte regels blijft hanteren. De ondernemers maken immers een deel uit van de lokale bevolking en zullen steeds minder geneigd zijn om in de lokale politiek te stappen indien dit betekent dat ze hierdoor noodgedwongen inkomsten zullen mislopen. Dat zou kunnen leiden tot een ondervertegenwoordiging van deze categorie van inwoners, aldus UNIZO. Het is volgens hen perfect te verantwoorden dat een mandataris meedingt naar een overheidsopdracht, indien hij de plaatsingsprocedure op een correcte wijze volgt. Ook het sluiten van overeenkomsten waaruit de betrokkene zelf voordeel haalt zijn volgens UNIZO niet steeds problematisch. Ter illustratie kan de situatie geschetst worden van de lokale bakker die al jaar en dag op zes december de speculaas mag leveren aan de betreffende gemeente. Gezien de grootte van de gemeente is er ook geen andere bakkerij aanwezig op haar grondgebied. Echter wordt de bakker door de bevolking verkozen als lokaal volksvertegenwoordiger. Vanaf dit moment is het aan de bakker, tevens ook gemeenteraadslid, niet meer toegestaan om zijn goederen te leveren, zelfs indien hij dit te goeder trouw en aan een bijzonder scherp tarief zou willen doen.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Voorontwerp decreet lokaal bestuur, Standpunt VVSG, 19 april 2017, 28.

¹⁹⁰ Eigen notities bij gedachtenwisseling tijdens Vergadering Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, Vlaams Parlement, 5 december 2023.

102. In het overheidsopdrachtencontentieux wordt belangenvermenging naast een verbod tot deelneming aan de debatten en stemming ook voorkomen door een geheimhoudingsplicht die op de mandatarissen rust. Het lijkt immers niet ondenkbaar dat een onrechtmatige beïnvloeding van een overheidsopdrachtenprocedure zich zou uitten in het overmaken van gevoelige informatie die een van de partijen zou bevoordelen. De geheimhoudingsplicht heeft betrekking op alle dossiers, stukken en akten waar de politieke mandatarissen toegang tot hebben.¹⁹¹

3.3. Voorkomen van belangenconflicten

3.3.1. Deontologische Code

103. Het vastleggen van een deontologische code is voor de Vlaamse steden en gemeenten reeds lange tijd een verplichting (sinds 2007). De lokale besturen hebben een ruime autonomie wat betreft de inhoud van dergelijke code waarbij het de gemeenteraad is die de inhoud bepaalt. Het lijkt aldus een uitgelezen kans om een adequate regeling omtrent het intern omgaan met belangenconflicten te verwerken in deze code. Volgens de administrateur-generaal van Audit Vlaanderen is de deontologische code wel steeds aanwezig, maar betreft het echter te vaak een passief instrument.¹⁹² Ook eerder stelde Audit Vlaanderen reeds vast dat de deontologische code niet “leeft”.¹⁹³ Daarmee doelt men op het feit dat de deontologische code vaak een generiek document uitmaakt. Concreet gaat het vaak om een document dat ter beschikking werd gesteld door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Het overnemen van een gestandaardiseerd document dat vervolgens eenmalig ter sprake wordt gebracht op een gemeenteraad aan het begin van een zesjarige legislatuur, zou maken dat de raadsleden en de administratie weinig voeling hebben met de deontologische code.¹⁹⁴

104. Uit cijfers blijkt dat de bekommernissen van Audit Vlaanderen niet uit de lucht gegrepen zijn. Uit een grootschalige enquête die afgenomen werd bij een vierde van de Vlaamse lokale besturen blijkt dat slechts 18% van de lokale besturen een eigen deontologische code hebben opgesteld op maat van de eigen gemeente of stad.¹⁹⁵ De overige 82% van de lokale besturen maakten gebruik van het standaardmodel dat door VVSG ter beschikking werd gesteld. Daarvan nam ongeveer de helft de code integraal over en paste de andere helft de code naar eigen wensen aan.

In het model dat door VVSG ter beschikking wordt gesteld is geen sprake van belangenconflicten. Men hanteert hier namelijk het veel engere begrip “belangenvermenging”. Hierbij kan de vraag gesteld worden of men zich bewust beperkt heeft tot een hoofdstuk “Belangenvermenging en de schijn ervan” of dat men hiermee in realiteit ook de belangenconflicten beoogt te viseren. Het is

¹⁹¹ Artikel 29, § 4; artikel 50, Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.

¹⁹² Mark Vandersmissen, administrateur-generaal Audit Vlaanderen, gedachtenwisseling tijdens Vergadering Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, Vlaams Parlement, 5 december 2023.

¹⁹³ Thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies, globaal rapport, 16.02.2016, Deel I, punt 1.5 (blz. 31) en Deel II, punt 1.3 (blz. 71-73).

¹⁹⁴ *Ibid*; A. DE BECKER, “Een deontologische code als instrument voor belangenconflictbeheersing bij ambtenaren”, *DT* 2013, nr. 2, 89-101.

¹⁹⁵ GD&A-enquête deontologie en integriteit, 29 november 2023.

alleszins minstens verdedigbaar, mogelijk zelfs wenselijk dat men belangenconflicten niet algemeen uitsluit. De Overheidsopdrachtenwet blijft immers ook hier van toepassing.

105. Een mogelijke verbetering van de deontologische code als werkinstrument zou kunnen liggen in het opstellen op maat ervan. Van het klein landelijk dorp tot de dichtbevolkte centrumstad, ieder lokaal bestuur ziet er anders uit. Niet enkel qua grootte, maar evengoed wegens haar demografie, ligging, economie en alle andere factoren die de gemeente in kwestie onderscheidt van anderen. Het lijkt dan ook logisch dat in de deontologische code, hoewel deze kan steunen op dezelfde basisprincipes, de nadruk op bepaalde aspecten wordt gelegd, teneinde tegemoet te komen aan de noden van de specifieke gemeente. Een minimaal artikelsgewijs debat lijkt zich hiervoor op te dringen. Ook een verplichte periodieke herziening of evaluatie kan mogelijks soelaas bieden. Het is niet ondenkbaar dat specifieke situaties van belangenconflicten waar het lokaal bestuur in het verleden mee geconfronteerd werd, hierbij gebruikt kunnen worden teneinde soortgelijke situaties in de toekomst te vermijden. Het orgaan bij uitstek die hierin een sleutelrol zou kunnen spelen is de Deontologische Commissie.

3.3.2. Deontologische Commissie

106. Alle Vlaamse steden en gemeenten moeten sinds kort (maart 2023) verplicht een deontologische commissie oprichten.¹⁹⁶ De samenstelling, werking en bevoegdheid van deze commissie wordt vastgelegd in de deontologische code. Het is ook mogelijk om, naast de volgens het decreet verplichte afgevaardigden van elke fractie, tevens onafhankelijke experts te laten zetelen in dit orgaan. Ook andere gemeentelijke commissies (vb. gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening) maken vandaag de dag al op deze wijze gebruik van “externe” expertise. Hoewel het sinds kort aldus een verplichting uitmaakt, blijkt dat 13% van de lokale besturen deze commissie nog niet hebben opgericht.¹⁹⁷ Wat nog meer opvalt is het feit dat bijna de helft van de lokale besturen nog geen deontologische commissie hadden voor dit jaar, 2023. Wat bedoelt ge? Vóór 2023 of in 2023?¹⁹⁸ De vraag rijst of dit dan ook betekent dat bijna de helft van de steden en gemeenten in Vlaanderen deze commissie opricht, louter en alleen wegens de verplichting, eerder dan dat zij in dit orgaan geloven.

3.3.3. Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)

107. Indien de toezichthoudende overheid onregelmatigheden vaststelt bij lokale besturen, kan zij de gemeente of stad in kwestie onder verscherpt toezicht plaatsen. Het fenomeen is opmerkelijk, gezien hierover decretaal niets terug te vinden valt. Het gaat in feite om een praktijk die op aansturen van de wil van de minister van binnenlands bestuur het licht heeft gezien. Dit is mogelijk omdat het “verscherpte” toezicht in feite niets meer is dan het decretaal vastgelegde algemeen

¹⁹⁶ Artikel 39, decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.

¹⁹⁷ GD&A-enquête deontologie en integriteit, 29 november 2023.

¹⁹⁸ *Ibid.*

bestuurlijk toezicht.¹⁹⁹ Het feit dat een gemeente onder verscherpt toezicht wordt geplaatst impliceert slechts dat de toezichthouder, bij monde van de provinciegouverneur als commissaris van de Vlaamse Regering, dan wel door de minister van binnenlands bestuur zelf, nauwer zal toezien op de werking van de gemeente in kwestie dan dat normaal het geval zal zijn.

De praktijk toont aan dat het niet louter gaat over een theoretische mogelijkheid, maar over een veelvuldig toegepaste praktijk. Zo stonden het afgelopen jaar heel wat lokale besturen onder verscherpt toezicht. Het gaat onder meer over Boechout, Meulebeke, Knokke-Heist, Sint-Truiden, Herent, Oudenburg en Haaltert.²⁰⁰

In het licht van de omgang met belangenconflicten juich ik het recent ontwikkelde instrument, los van haar mogelijk politiek onstaansreden, toe. Het staat immers als een huis dat het zeer nefast is voor de geloofwaardigheid van een lokaal bestuur om onder dergelijk verscherpt toezicht geplaatst te worden. Bovendien zullen de mandatarissen in het geval een verscherpt toezicht plaatsvindt (nog) meer letten op integriteitsrisico's bijvoorbeeld plaatsingsprocedures dan normaal het geval is. Aldus lijkt dit een waardige tool ter voorkoming van (onopgeloste) belangenconflictsituaties.

Daarnaast komt het verscherpte toezicht ook tegemoet aan een van de elementen die volgens het Agentschap Binnenlands Bestuur bijzondere aandacht vereist: het gebrek aan transparantie of de nood aan meer transparantie rond belangenconflictsituaties.²⁰¹

3.4. Vaststellen van belangenconflicten

108. Evenals op het Vlaams niveau, wordt ook op het lokaal niveau Audit Vlaanderen ingeschakeld voor het uitvoeren van interne audits, onder andere met betrekking tot belangenconflicten.²⁰² Zij doen dit ambtshalve, maar evenzeer op basis van klachten. Audit Vlaanderen stelt dat belangenvermenging prominent aanwezig blijkt in haar forensische audits. Uit de context valt echter op te maken dat er gedoeld wordt op belangenconflicten en zeker niet enkel op belangenvermenging, zoals verkeerdelijk wordt gesteld.

Hoewel integriteitsproblematieken bij lokale besturen steeds meer aan bod lijken te komen in de media, stelt Audit Vlaanderen dat het aantal forensische audits ongeveer gelijk blijft. De grotere aandachtsbesteding betekent aldus niet per definitie dat er ook in de praktijk meer schendingen zijn van de toepasselijke regelgevingen. Wel stelt Audit Vlaanderen een veelvoud aan klachten binnen

¹⁹⁹ Artikel 330-334, decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.

²⁰⁰ P. NEIRYNCK, "Knokke-Heist onder verscherpt toezicht: wat betekent dat?", *De Tijd*, 22 september 2023.

²⁰¹ Gedachtewisseling over de verenigbaarheid van lokale mandaten met nevenactiviteiten en het risico op belangenvermenging, Vlaams Parlement, 5 december 2023, <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=LPJNZIQVoI>.

²⁰² Artikel 121-224, Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.

te krijgen tegenover vroeger, met de nuance dat de kwaliteit van de melding zienderogen achteruit gaat.²⁰³

Gezien het belang van het onderwerp en de geregelde vaststelling van praktijkvoorbeelden, bereidt Audit Vlaanderen ook een thema-audit voor met betrekking tot integriteitsrisico's. Het auditprogramma is momenteel wel nog in ontwikkeling, maar de uitrol wordt verwacht in 2024.²⁰⁴

3.5. Oplossen en sanctioneren van belangenconflicten

109. Een voorbeeld van een maatregel zou het vervangen zijn van de ambtenaar, die zich in een belangenconflictsituatie bevindt, door een andere ambtenaar. Het is ook mogelijk voor de aanbestedende overheid om een ambtenaar te verzoeken zijn nevenactiviteit die maakt dat hij zich in een belangenconflictsituatie bevindt, al dan niet tijdelijk, stop te zetten.²⁰⁵

In een arrest van 6 december 2022 wordt de vraag beantwoord of de aanbestedende overheid tijdens de uitvoering van een reeds geplaatste overheidsopdracht of met het oog op een uitbreiding van de betreffende opdracht alsnog maatregelen kan nemen met betrekking tot een betrokken ambtenaar die een belangenconflict heeft en bij deze opdracht betrokken is, teneinde het belangenconflict op te lossen.²⁰⁶ *In casu* beschikte de ambtenaar over een bijverdienste als handelsagent bij een bedrijf dat deelnam aan een plaatsingsprocedure. Hoewel er twijfel bestaat op welk moment de aanbestedende overheid te weten kwam dat de betreffende ambtenaar zich in een (minstens potentiële) belangenconflictsituatie bevond, bestaat er geen discussie over het feit dat hieraan niet meteen gevolg werd gegeven. De reden kan, minstens gedeeltelijk, gevonden worden in het feit dat het belangenconflict niet werd opgeworpen door andere inschrijvers, noch door de ambtenaar zelf. Desondanks heeft de aanbestedende overheid, met het oog op de uitvoering en eventuele uitbreiding van de betreffende opdracht, de ambtenaar verzocht om zijn bijverdienste bij de onderneming aan dewelke de betreffende overheidsopdracht reeds werd gegund, alsnog stop te zetten, teneinde het belangenconflict op te lossen.

Deze overheidsbeslissing werd door de Raad van State wettig bevonden. Ondanks het feit dat bij voorgaande overwegingen ernstige vragen gesteld kunnen worden, dient te worden vastgesteld dat de Raad van State *Bpost* ook niet kwalificeert als "*persoon die op welke wijze ook aan de aanbesteder verbonden is*".

²⁰³ Gedachtewisseling over de verenigbaarheid van lokale mandaten met nevenactiviteiten en het risico op belangenvermenging, Vlaams Parlement, 5 december 2023, <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=LPJJNZIQVoI..>

²⁰⁴ Gedachtewisseling over de verenigbaarheid van lokale mandaten met nevenactiviteiten en het risico op belangenvermenging, Vlaams Parlement, 5 december 2023, <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=LPJJNZIQVoI..>

²⁰⁵ Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (2009). Handboek beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief openbaar ambt.

²⁰⁶ RvS nr. 255.191 van 6 december 2022 (Tom Harding / Gemeente Lubbeek).

Dit arrest bevestigt aldus dat de lokale overheid - ook wanneer ze zich in de uitvoeringsfase van een overheidsopdracht bevindt- nog de volgens haar gepaste maatregelen kan treffen teneinde het belangenconflict in hoofde van de betrokken ambtenaar op te lossen. Het feit dat zij hiervan reeds kennis had of behoorde te hebben ten tijde van de plaatsingsprocedure staat het alsnog treffen van deze maatregelen niet in de weg.

110. Indien de persoon die zich in een belangenconflictsituatie bevindt een mandataris is die normaal gesproken een beslissing zou nemen in een overheidsopdrachtenprocedure, zou het ook mogelijk kunnen zijn dat het belangenconflict opgelost wordt door simpelweg niet mee te doen aan de debatten en zich te onthouden van elke stemming. Al werd bij deze oplossing een nuance aangebracht door de Raad van State die terecht opmerkt dat *“de handeling waarbij een persoon met een eventueel belang bij een beslissing, de vergadering verlaat van het orgaan dat een beslissing dient te nemen omtrent de toekenning van de concessie, het probleem van eventuele belangenvermenging kan ondervangen.”*²⁰⁷

3.5.1. Tucht

111. Er zijn ook tuchtmaatregelen mogelijk voor schendingen rond de bepalingen die in het DLB (voluit schrijven) en de deontologische code werden opgenomen die relevant zijn voor het beheersen van belangenconflicten. Ambtenaren riskeren daarbij een blaam, inhouding van salaris, een schorsing met inhouding van salaris, het ontslag van ambtswege of de afzetting.

112. Indien het om grove nalatigheid of kennelijk wangedrag betreft door een lokale mandataris zoals de burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van het vast bureau, lid van het vast bureau of voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst, kan dit ook voor de betreffende mandataris leiden tot de afzetting.²⁰⁸

²⁰⁷ RvS van 31 januari 2019, 243.568, VSO VAZI.

²⁰⁸ Artikel 158 Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018.

Hoofdstuk 4. Mogelijke verbeteringen aan het Belgisch regelgevende kader

113. In de voorgaande hoofdstukken werd een globaal beeld geschetst van de voornaamste regelgeving die vandaag de dag de situaties van belangenconflicten bij overheidsopdrachten beheerst. Ook de uitwerking van deze regels in de praktijk werd bestudeerd aan de hand van de beschikbare rechtspraak en rechtsleer. Deze globale analyse brengt ons tot enkele aanbevelingen dan wel potentiële alternatieve denkpistes die in dit hoofdstuk nader verklaard zullen worden.

114. Vooreerst pleit deze bijdrage voor een systematisch gebruik van de correcte **terminologie**. Verschillende begrippen om eenzelfde situatie te benoemen, al naargelang het beleidsniveau of de tijd waarin het belangenconflict zich afspeelt, zijn nefast wegens verschillende redenen. Zoals uit de inleiding reeds bleek is er nu eenmaal wel een veelvoud aan termen met vaak een specifieke betekenis, niettegenstaande er in vele gevallen overlap bestaat. Dat maakt van het thema een ingewikkeld gegeven dat niet door alle mandatarissen en personeelsleden die ermee in contact komen, goed begrepen wordt. Dat laatste is een cruciaal gegeven.

Mandatarissen en personeelsleden zijn in vele gevallen immers de spilfiguren bij belangenconflicten in het overheidsopdrachtencontentieux. Als deze personen het concept van belangenconflicten niet afdoende beheersen, zullen zij logischerwijze ook niet in staat zijn deze conflicten op een adequate wijze te voorkomen dan wel aan te kaarten of oplossen. Het zou een goede zaak zijn mocht de overheid, zowel de wetgever als de administratie, op alle bestuursniveaus overeenkomstige terminologie gebruiken om eenzelfde situatie te omschrijven. Eenzelfde situatie die wordt aangemerkt als een "belangenconflict" op federaal niveau (bv. Overheidsopdrachtenwet), moet niet aangeduid worden als een "situatie van conflicterende belangen" op Vlaams niveau of als een "belangenvermenging" op lokaal niveau.

Hierbij pleit ik er bijkomend ook concreet voor om het begrip "belangenvermenging" volledig achterwege te laten in alles wat specifiek betrekking heeft op het overheidsopdrachtencontentieux. Uit de rechtspraak van het Europees Hof is immers reeds gebleken dat een onrechtmatige beïnvloeding in een overheidsopdrachtenprocedure niet moet aangetoond worden teneinde van een belangenconflict te spreken. In het geval van vermenging is die invloed er wel geweest. Er is aldus geen enkele reden om specifiek de term belangenvermenging te gebruiken in het regelgevende kader rond belangenconflicten, gezien de term belangenconflicten ook de gevallen van vermenging omvat.

115. Verder is ook een **goede begripsafbakening** van fundamenteel belang om het regelgevend kader ook in de praktijk correct toe te passen. Deze vereiste gaat hand in hand met het hanteren van de juiste terminologie. De kunst bestaat erin een evenwicht te vinden tussen enerzijds het aanduiden, definiëren van concrete eigenschappen en anderzijds de toepassingen zoals belangenconflictsituatie en de categorie van deze figuur ruim genoeg houden zodat situaties, die niet rechtstreeks als toepassingsgeval aangeduid worden, niet door de mazen van het net glippen.

Hoewel het begrip belangenconflict inherent een brede groep van situaties beoogt, lijkt de wetgever er niet in te slagen criteria te voorzien, aan de hand van dewelke situaties in de praktijk klaar en duidelijk kunnen worden aangeduid als **belangenconflict**.

116. Naast het begrip belangenconflict, dient ook het verder uitgeklaard te worden wat verstaan moet worden onder de zogenaamde "**objectieve gegevens**" die het bestaan van een belangenconflict aannemelijk maken. Zoals uit hetgeen voorafgaat reeds is gebleken, is de Raad van State bijzonder terughoudend om een plaatsingsprocedure te vernietigen en steunt zij haar beslissing geregeld op (het gebrek aan) voorliggende objectieve gegevens. Een indicatie of niet-limitatieve opsomming van wat deze objectieve gegevens zouden kunnen inhouden, of omgekeerd, hetgeen alleszins niet moet worden aangereikt door de partij die het belangenconflict opwerpt, zou ongetwijfeld de rechtszekerheid ten goede komen.

Voorts lijkt het ook niet verkeerd van de wetgever om bij de bijstelling van het regelgevende kader hieromtrent aan te geven in welke fase van de procedure deze objectieve gegevens aangereikt dienen te worden. Mogen gegevens die blijf zouden geven van een belangenconflict na de toewijzing van de overheidsopdracht of tijdens de uitvoering van de opdracht nog steeds worden opgeworpen door een andere inschrijver terwijl deze reeds in het bezit was van deze objectieve gegevens nog vooraleer de opdracht toegewezen werd? Het lijkt een opportuniteitsvraag waarvan de wetgever het beste geplaatst is om een antwoord te voorzien, welk het antwoord ook mogen zijn. Dit alles moet bijdragen tot een zeer belangrijk aspect, waar het schoentje vandaag de dag misschien zelfs het meeste wringt: de bewijslast. Het lijkt aangewezen dat de wetgever haar standpunt dienaangaande verduidelijkt. Met name een aanvulling van artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet met het bovenstaande zou meer rechtszekerheid bieden en willekeur en/of een ongelijke behandeling vermijden.

Daarnaast bestaan ook andere begrippen in relatie tot de belangenconflictenregeling die de wetgever zou kunnen verduidelijken. Daarbij kan gedacht worden aan het begrip **objectiviteit**. Uit rechtspraak is immers gebleken dat verschillende opvattingen kunnen leiden tot een zeer verschillende beoordeling van een casus. Terecht worden in de rechtsleer daarom problemen van gelijkwaardige rechtsbescherming aangekaart.²⁰⁹ Het is aan de wetgever om deze problematiek aan te pakken door een betere begripsuitlegging.

De begripsuitlegging zou ook kunnen uitgaan vanuit de Europese wetgever. Met het *eVigilo* arrest van het Hof van Justitie worden enkele belangrijke verduidelijkingen gedaan over de interpretatie van Richtlijn 2014/24 overheidsopdrachten, maar daarnaast levert het arrest ook nieuwe vragen op. Wat met de interpretatie van de begrippen onafhankelijkheid en onpartijdigheid? Wat met de bewijslast van de objectieve gegevens? Het zijn zaken die door de Europese wetgever zouden kunnen worden verduidelijkt.

²⁰⁹ MOSSELMANS, J. en CORTEZ CAZAS, D., "Aanbestedende overheid: het ene rechtscollege is het andere niet? De toepassing van de belangenconflictenregeling" in EBP (ed.), *Jaarboek Overheidsopdrachten*, Brussel, EBP, 2022, p. 507-525

117. Een uitzondering op de gebrekkige begripsafbakening is de situatie van draaideurconstructies. Het betreft een goed voorbeeld van een duidelijk afgebakend geval in dewelke alleszins sprake is van een belangenconflict. Een concrete aanbeveling lijkt in deze de logische **uitbreiding van de draaideurconstructie naar de "speciale sectoren"**, gezien nergens in wetgeving, rechtspraak of rechtsleer een logische uitleg lijkt te bestaan waarom de draaideurconstructie in deze sectoren op een andere manier benaderd dient te worden. Een kritische blik op de actualiteit in combinatie met de zeer beperkte en vage toelichting van de wetgever in het KB van de speciale sectoren doet vermoeden dat het een bewuste politieke keuze geweest is deze om de speciale sectoren niet te viseren.

Verder ben ik van mening dat een logische stap zou zijn om de **draaideurconstructie in de "omgekeerde" richting** te benoemen als concrete vorm van belangenconflict. Hierin kan het voorbeeld van andere Europese landen gevolgd worden die reeds dergelijk verbod hanteren.²¹⁰ Het gaat met name om een situatie waarbij een persoon een private onderneming verlaat om bij een aanbestedende overheid aan het werk te gaan en in deze hoedanigheid tussen te komen in een plaatsingsprocedure waar hij eerder reeds bij betrokken was in zijn hoedanigheid als werknemer van deze private onderneming. Het betreft een situatie waar een belangenconflict onvermijdelijk is, maar toch benoemt de wetgever deze vandaag de dag niet concreet in de wetgeving. Dit wil uiteraard niet zeggen dat ze niet als belangenconflict zou kunnen worden ondergebracht in de zin van artikel 6 van de Overheidsopdrachtenwet. Al lijkt dit niet vanzelfsprekend, temeer omdat het concreet benoemen van de draaideurconstructie in één enkele richting doet vermoeden dat een draaideurconstructie in de andere richting *de facto* door de wetgever toegelaten is. De benoeming als belangenconflict zou kunnen via een wijziging van het huidige artikel van het KB Uitvoering waarin de draaideurconstructie vandaag benoemd staat. Deze figuur zou onder dezelfde voorwaarden uitgesloten kunnen worden als de draaideurconstructie vandaag, waarmee onder andere bedoeld wordt op de afkoelingstermijn van twee jaar.

118. Momenteel is het gevolg dat aan belangenconflictsituaties die niet met minder ingrijpende maatregelen kunnen opgelost worden gegeven volgens de Overheidsopdrachtenwet de facultatieve uitsluiting.²¹¹ De vraag die zich stelt: is deze sanctie drastisch genoeg teneinde de betrokken partijen op de beoogde manier te laten omgaan met belangenconflicten? Sommige auteurs waren reeds verbaasd dat de Europese wetgever niet uit zichzelf de uitsluiting als verplicht had aangestipt.²¹² Na de belangenconflictsituaties langsheen verschillende invalshoeken te hebben

²¹⁰ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010). Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest. Paris, France: OECD Publishing; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2020). Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316. Paris, France: OECD Publishing.

²¹¹ Artikel 69 Overheidsopdrachtenwet

²¹² V. DOR en Y. MUSSCHEBROECK, "eVigilo Ltd – (On)partijdigheid en het bewijs daarvan – Rechtsbescherming in geval van discriminatoire bestekbepalingen – De rechtsgeldigheid van gunningscriteria – Noot bij HvJ, C-538/13, 12 maart 2015", *MCP_000* 2015, nr. 3, 349.

bestudeerd, ben ik persoonlijk van mening dat het effect van de sanctie ten gevolge het niet opwerpen of niet oplossen van belangenconflicten in overheidsopdrachtenprocedures niet van die aard is dat ze een ontradend effect heeft op de betrokken partijen. De sanctie, en met name de facultatieve uitsluiting, gaat immers niet verder dan het geval waarbij de betrokken partijen het belangenconflict waarvan zij kennis hebben te goeder trouw meedelen aan de aanbestedende overheid. In dat geval is de sanctie immers evengoed het oplossen van het belangenconflict en in het geval dat noodzakelijk blijkt de facultatieve uitsluiting. Indien men wil bereiken dat de inschrijvers actief meewerken aan de problematiek rond belangenconflicten, zal men mijn inziens moeten voorzien in sancties die zwaarder zijn voor het geval waarbij de inschrijvers het belangenconflict, al dan niet bewust, niet opwerpen en het belangenconflict in de loop der procedure alsnog uitkomt. Concreet lijkt het zeker en vast de overweging waard om de facultatieve uitsluiting bij belangenconflicten te vervangen ten gunste van een **verplichte uitsluiting**. Het is zeker niet gezegd dat een verplichte uitsluiting ook *de facto* zal resulteren in een verslechtering van de mededinging. Volgens sommigen maakt dat laatste argument een drogreden uit, gezien inschrijvers gelet op hun winstoogmerk actief belangenconflictsituaties zullen trachten te voorkomen. Men zou immers kunnen bepalen dat slechts tot verplichte uitsluiting dient te worden overgegaan indien het belangenconflict niet op een andere minder ingrijpende wijze kan worden opgelost. Ook de uitzondering die vandaag de dag bestaat met betrekking tot het voldoen van de eigen behoeften van de aanbestedende overheid, kan in deze behouden worden.

119. Om aan de werkbaarheid en de haalbaarheid tegemoet te komen zou geopteerd kunnen worden om een verplichte uitsluiting, al dan niet voorlopig, enkel in te voeren voor overheidsopdrachten die de bepaalde drempelbedragen overschrijden. In de betreffende categorieën mag men er immers redelijkerwijze van uitgaan dat de inschrijvers de bekwaamheid dan wel over de middelen beschikken om de extra administratieve last, met name het actief onderzoeken en melden van mogelijke belangenconflicten, aankunnen. Met andere woorden: men zou ervoor kunnen opteren om de uitsluiting facultatief te houden voor overheidsopdrachten van een lage waarde. Deze manier lijkt ook de haalbaarheid ten goede te komen op het vlak van werklast en controleerbaarheid.

120. Ook de rechter en bij name de Raad van State zou, los van een eventuele beslissing van de wetgever, een impactvolle verandering teweeg kunnen brengen om belangenconflicten in de praktijk op een efficiëntere manier aan te pakken. De Raad van State zou ook uit eigen initiatief kunnen wegen op een adequatere behandeling van belangenconflictsituaties door zich minder terughoudend op te stellen en actief overheidsopdrachten te vernietigen in het geval een belangenconflict aanwezig blijkt.

Deze verandering lijkt echter zeer onwaarschijnlijk gezien de Raad van State in dat geval zou moeten breken met haar tot op heden ontwikkelde rechtspraak. Hoewel er vragen gesteld kunnen worden bij de wenselijkheid van dergelijke vernietigingen, gezien de mogelijks grootse maatschappelijke en economische impact, lijkt het antwoord wat betreft de efficiëntere aanpak van belangenconflicten mijn inziens volmondig bevestigend te zijn.

Hoewel de negatieve economische en maatschappelijke impact in de concrete vernietigde cases mogelijks groot kan zijn, hetgeen *an sich* zelfs niet zeker is, zal hiermee tezelfdertijd immers een sterk signaal worden gegeven aan andere en/of toekomstige inschrijvers. Het signaal waarbij duidelijk gesteld wordt: wij zijn niet terughoudend om de plaatsingsbeslissing van een overheidsopdracht te vernietigen in het geval van een belangenconflict. Dat signaal lijkt in deze echt nodig teneinde ook de inschrijvers actief te laten instaan voor het vermijden, vaststellen en oplossen van belangenconflicten. Een inschrijver zal immers veel meer op zijn hoede zijn indien het helder is welke de financiële gevolgen kunnen zijn.

121. Op grond van hetgeen voorafgaat, kunnen we naadloos aansluiten naar een, mogelijks meest realistische, aanpassing van het regelgevende kader teneinde belangenconflictsituaties adequater aan te pakken. Niets lijkt te verhinderen dat de wetgever **financiële sancties**, boetes oplegt in het geval dat inschrijvers de regels inzake belangenconflicten schenden. Zo kan een boete worden opgelegd indien tijdens de uitvoering van de opdracht blijkt dat er sprake is van een belangenconflict waarvan de inschrijver op de hoogte was of minstens behoorde te weten, maar waarvan hij de aanbestedende overheid niet op de hoogte bracht. De boete kan in verhouding worden opgelegd al naar gelang de totale waarde van de overheidsopdracht (vb. 15% van de waarde van de opdracht).

Deze maatregel kan ook een combinatie vormen met hetgeen reeds eerder gesuggereerd werd *cf. supra*. Zo kan de geldboete die wordt opgelegd indien de schending slechts wordt vastgesteld bij de uitvoering, hand in hand gaan met een verplichte uitsluiting indien de vaststelling gebeurt tijdens de procedure, alvorens de opdracht aldus definitief werd geplaatst. Evenwel zal deze boete steeds moeten bestaan naast een eventuele vernietigingsmogelijkheid van de plaatsing door de Raad van State, gezien de inschrijver in kwestie niet geneigd mag worden een afweging te maken tussen de nadelen van het betalen van boete en het eventuele voordeel dat hij zou halen bij het laten bestaan van een belangenconflict. Daarbij zou daarbij kunnen voorzien dat de bewijslast voor de overheid teneinde een geldboete op te leggen niet van dezelfde aard is dan de bewijslast van een belangenconflict voor de vernietiging van een plaatsingsbeslissing.

122. Een uitsluiting van een inschrijver die verbodsbepalingen belangenconflictsituaties geschonden gedurende een vast bepaalde tijdsperiode lijkt ook tot de mogelijkheden te behoren. Daarvoor zal weliswaar ook de verantwoordelijkheid van artikel 6, die heden gericht is op de aanbesteder, ook naar de inschrijver moeten verschuiven.

Besluit

123. Na een analyse van de drie klassieke bestuursniveaus die België telt, is gebleken dat er een relatief grote hoeveelheid aan regelgeving aanwezig blijkt om belangenconflicten te beheersen. Daarbij kan worden vastgesteld dat voornamelijk op het federale niveau de grondslagen werden gelegd om de problematiek rond belangenconflicten expliciet op het overheidsopdrachtenrecht toe te spitsen. Op het Vlaamse en lokale niveau zijn voornamelijk bepalingen te vinden die onrechtstreeks van belang zijn voor overheidsopdrachtenprocedures, met name omdat ze aangezien ze bepaalde handelingen aan de aanbestedende overheid opleggen dan wel verbieden. Daarbij gaat het zowel om rechtsregels die betrekking hebben op de administratie als op de politieke mandatarissen. Wat opvalt is dat een groot deel van de bestaande regels opgenomen of minstens verduidelijkt wordt in *soft law* en in minder mate in (formele) wetgeving. Daarbij kan gedacht worden aan de talrijke deontologische codes en -kaders.

124. In de meeste gevallen werd de mosterd om tot de begripsuitlegging van belangenconflicten te komen gehaald uit de federale wetgeving rond overheidsopdrachten. Die wetgeving heeft echter een terminologische evolutie doorgemaakt. Bijgevolg is deze evolutie ook waar te nemen in allerhande bepalingen van de andere niveaus. Hoewel de federale wetgever het vandaag de dag consistent over belangenconflicten lijkt te hebben, blijft het begrip belangenvermenging op de andere bestuursniveaus, in de rechtsleer en in de praktijk nog steeds in de verkeerde context gebruikt te worden. Zoals werd aangetoond met de evolutie van de overheidsopdrachtenwetten lijkt het een zekerheid dat deze verwarring minstens gedeeltelijk gecreëerd werd door de federale wetgever zelf.

125. De grootste aanbeveling van deze scriptie lijkt dan ook uit te monden in een correct en consistent gebruik van terminologie op alle bestuursniveaus. Daarbij is het ook van groot belang dat beide begrippen strikter worden afgelijnd en concreter worden gedefinieerd. Een verkeerdelijk gebruik kan mijn inziens immers zowel praktische als juridische nefaste gevolgen hebben. Dit valt te illustreren met eenvoudige voorbeelden.

126. De praktische gevolgen kunnen blijken uit het volgende voorbeeld. Indien men (bv. begripshantering en informatie van Agentschap Binnenlands Bestuur) het steeds blijft hebben over het verbod op belangenvermenging zou een politiek mandataris mogelijks kunnen denken dat hij, ondanks het bestaan van een belangenconflict, toch mag deelnemen aan beraadslagingen of stemmingen in een overheidsopdrachtenprocedure waarbij het belangenconflict zich stelt indien hij meent zich desondanks toch objectief op te stellen zonder de procedure onrechtmatig te beïnvloeden. Dit is uiteraard niet zo gezien de vermenging niet moet plaatsvinden vooraleer het bestaan van het belangenconflict *an sich* moet aangepakt worden met passende maatregelen.

127. De juridische gevolgen kunnen blijken uit het volgende voorbeeld. In de arresten die aan bod zijn gekomen komt meer dan eens ter sprake dat de verzoekende partij die het bestaan van een belangenconflict opwerpt in een vernietigingsberoep tegen een plaatsingsbeslissing bij de Raad van

State in gebreke blijft aan te tonen op welke manier de persoon die zich in een belangenconflictsituatie bevindt, persoonlijk voordeel zou hebben gehaald door een inschrijver te bevoordelen dan wel benadelen. Hoewel het nooit de enige grond was om een verzoek af te wijzen, illustreert deze gedachtegang ook de nood van nadere begripsuitlegging. Het bestaan van een belangenconflict vereist immers geen persoonlijk voordeel voor de betrokkene. Het loutere bestaan van het conflict is voldoende om te spreken van een schending van de belangenconflictenregeling voorzien in de overheidsopdrachtenwet. Is de Raad van State hier misschien zelfs activistisch te noemen in zijn terughoudendheid?

128. Wat betreft de concretere definiëring kan er worden vastgesteld dat er in slechts enkele gevallen duidelijkheid bestaat over welke situatie als belangenconflict begrepen moeten worden. Het gaat dan met name over enkele wettelijke vermoedens en het de als belangenconflict aangeduide draaieurconstructie. In alle andere gevallen (en zelfs in bovenstaande gevallen) heerst er geregeld onduidelijkheid, al dan niet voor de rechter, of de gevallen als belangenconflict moeten begrepen worden. Het breed houden van het begrip belangenconflict zou verdedigbaar zijn als de praktijk zou aantonen dat in dat geval veel meer situaties onder het begrip begrepen zouden worden. In realiteit blijkt het omgekeerde waar te zijn. Er heerst terughoudendheid, veeleer door de Raad van State, om situaties als belangenconflict te bestempelen wegens de weinig concrete definitie die de wetgever aan het begrip geeft.

129. Toch is het niet onbegrijpelijk dat de Raad van State de lat hoog legt bij vernietigingsberoepen op basis van belangenconflicten. Het is immers zo dat de praktische (financiële, maatschappelijke) gevolgen van de vernietiging van een overheidsopdracht niet te onderschatten zijn. Daarom is een duidelijk wettelijk kader nodig dat de politieke wil voor de vernietiging van opdrachten op basis van belangenconflicten vertaalt in wetgeving. Dat bestaat vandaag de dag niet. De wetgever heeft namelijk expliciet gesteld dat de noodzaak tot vernietiging van een overheidsopdracht vanwege een belangenconflict bij de appreciatie van de wetgever ligt. Hoewel hij het bestaan van een belangenconflict wel verbiedt, is er géén wettelijke sanctie gekoppeld aan het niet naleven van het verbod. De Raad van State riep de wetgever bij het vernieuwen van de overheidsopdrachtenwet reeds op tot het verduidelijken van de sancties, maar deze achtte dat niet opportuun. Hierbij moeten we de vraag durven stellen of dit niet het doorschuiven van de hete aardappel betekent, wegens het gebrek aan politieke wil.

130. Een mogelijke sanctie zou kunnen bestaan uit de verplichte uitsluiting van de inschrijver bij het bestaan van een belangenconflict. Dit uiteraard mits de voorafgaandelijke mogelijkheid tot oplossen van de belangenconflictsituatie en de nodige uitzonderingen. Daarvoor is echter vereist dat de verantwoordelijkheid rond het voorkomen, onderkennen en oplossen van belangenconflicten zoals bepaald in de overheidsopdrachtenwet zich ook tot de inschrijvers richt. Het zou immers niet eerlijk zijn moest een inschrijver worden uitgesloten omdat de aanbestedende overheid haar verantwoordelijkheid niet is nagekomen. Dat ligt anders als die verantwoordelijkheid ook bij de inschrijver zelf ligt.

131. In dezelfde gedachtegang waarbij men de inschrijvers bij wet mede verantwoordelijk maakt lijkt het zeker tot de mogelijkheden te behoren om financiële sancties, boetes, te koppelen aan het schenden van de belangenconflictregeling. Dit zou men, naast de verplichte uitsluiting die tijdens een lopende plaatsingsprocedure kan gelden, kunnen doen tijdens of na de uitvoeringsfase. Het zou een enorme drijfveer zijn om de inschrijver zeer plichtsbewust te laten omspringen met eventuele belangenconflicten.

132. Deze scriptie sluiten ik graag af met een concreet antwoord te formuleren op de vraag waarmee dit werk aangevat werd: of het Belgisch regelgevend kader rond belangenconflicten aangepast dient te worden teneinde een, in de praktijk, eerlijker verloop van overheidsopdrachten-procedures te verkrijgen. Voor de aandachtige lezer zal het antwoord reeds gebleken zijn. Met het oog op een eerlijker verloop van overheidsopdrachten is het mijn inziens zeer wenselijk om het kader uit te breiden of minstens te verduidelijken.

Bibliografie

Wetgeving

KB 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, *BS* 9 mei 2017.

KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, *BS* 8 oktober 1937.

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

KB plaatsing overheidsopdrachten in de speciale sectoren van 18 juni 2017.

KB plaatsing overheidsopdrachten in de speciale sectoren van 18 juni 2017, *BS* 23 juni 2017, verslag aan de Koning, de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

KB van 8 maart 2004 tot bepaling van de bijzondere aanwervingsvoorwaarden van het statutaire en het contractuele personeel van het FAVV en tot regeling van de dienst met het oog op het voorkomen van belangenconflicten.

KB van 15 mei 2022 betreffende de organisatiebeheersing binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht, en tot wijziging van de koninklijk besluiten van 4 mei 2016 tot oprichting van de Federale Interne auditdienst en van 17 augustus 2007 tot oprichting van het Auditcomité van de Federale Overheid.

KB van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen dat ambtenaren de mogelijkheid biedt om tijdelijk de overheid te verlaten en te gaan werken in de private sector.

KB van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten.

Bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten.

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

Wet inzake overheidsopdrachten van 17 juni 2016, voorbereidende weken.

Wet inzake overheidsopdrachten, 17 juni 2016.

Wet 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies, B.S. 21 juni 2013 ('Rechtsbeschermingswet').

Wet van 8 december 2022 "betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie".

Wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen of diensten, artikel 10.

VN New York wet van 8 mei 2007 (BS 18 november 2008).

Omzendbrief, Overheidsopdrachten Belangenvermenging – Draaideurconstructie ('revolving doors'), 5 mei 2014

Omzendbrief nr. 706 van 5 juli 2022. - Hernieuwde aandacht voor het deontologisch kader voor federale ambtenaren Laatste versie.

Omzendbrief deontologische code voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid, de gouverneurs, de arrondissementscommissarissen en de gewestelijke ontvangers van 6 juli 2011.

Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten

Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden met betrekking tot de federale overheidsinstanties en de geïntegreerde politie.

Richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken, Pb. L. 395, blz. 33 ('Rechtsbeschermingsrichtlijn').

Parl. St. Kamer 2005-06, nr. 51-2237/001, 27.

Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, 13 januari 2006, Art. II 10. 4°.

Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.

Decreet bestuursdecreet 7 december 2018, *BS* 19 december 2018.

Rechtspraak

HvJ 12 maart 2015, nr. C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, eVigilo.

Rvs nr. 249.424 van 7 januari 2021 inzake de nv SPIE.

RvS 7 juni 2021, nr. 250.805, Le Botanique.

RvS van 31 januari 2019, 243.568, VSO VAZI.

RvS (12e k.) nr. 235.776, 15 september 2016 (bvba Versluys Bouwgroep, nv Citexar, nv General Automatic Amusement, e.a. / Gemeente Middelkerke).

RvS (6e k.) nr. 252.358, 8 december 2021 (la société anonyme N.R.B. / la société anonyme RESA INNOVATION ET TECHNOLOGIE, la société anonyme RESA (intercommunale)).

RvS 25 maart 2014, nr. 226.873, Prize Wize Holding.

RvS 9 mei 2019, nr. 244.455, Willer.

Ger. 28 februari 2018, T-292/15, Vakakis kai Synergates, r.o. 105-107.

Ondernemingsrechtbank Antwerpen, afdeling Antwerpen, 29 november 2019, nr. C/19/00128.

Rechtsleer

OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD 2009,

C. DE KONINCK, P. FLAMEY en J. BOSQUET, Rechtsbescherming inzake overheidsopdrachten na de wet van 23 december 2009, Maklu, Antwerpen, 2010, 128 et seq.

S. Van Garsse, Codex overheidsopdrachten, Antwerpen, 2023 (Hoofdstuk 10).

Jaarboek Overheidsopdrachten 2022-2023, EBP, Brussel, 2023.

Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (2009). Handboek beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief openbaar ambt.

De Graaf, G. (2005). De corrupte functionaris, zijn omkoper en hun relatie. Justitiële Verkenningen, 3(7), 4.

SCHUTYSER, B. (ED.), *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, 327-370.

V. DOR en Y. MUSSCHEBROECK, "eVigilo Ltd – (On)partijdigheid en het bewijs daarvan – Rechtsbescherming in geval van discriminatoire bestekbepalingen – De rechtsgeldigheid van gunningscriteria - Noot bij HvJ, C-538/13, 12 maart 2015", MCP_OOO 2015, nr. 3, 345-355.

Van Garsse, S., « Belangenconflicten vanuit een internationaal en een Europees perspectief » in Jaarboek Overheidsopdrachten 2014-2015 / Chronique des Marchés Publics 2014-2015, 1e editie, Bruxelles, EBP Consulting, 2015, p. 419-428.

Cerrillo-i-Martínez, A. (2017). Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests Through Regulation. Public Integrity, 19(4), 357-373.

B. SCHUTYSER en R. MEYLEMANS, *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, De fundamentele beginselen van het overheidsopdrachten- en concessierecht: gebods- en verbodsbepalingen dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2023, 1485.

C. DE KONINCK en P. FLAMEY, *Overheidsopdrachtenrecht*, Overzicht van de belangrijkste wijzigingen en nieuwigheden die de overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016 met zich meebrengt dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 739.

F. WALSCHOT en T. BRUYNINCKX, "Overheidscontracten" in R. DERINE, H. COUSY, J. COUTURIER, W. DELVA, J. HERBOTS en R. VEKEMAN (eds.), Het onroerend goed in de praktijk, Mechelen, Wolters Kluwer, 2023, (45) 45-50.

A. DE BECKER, "Een deontologische code als instrument voor belangenconflictbeheersing bij ambtenaren", *DT* 2013, nr. 2, 89-101.

V. DOR en Y. MUSSCHEBROECK, "eVigilo Ltd – (On)partijdigheid en het bewijs daarvan – Rechtsbescherming in geval van discriminatoire bestekbepalingen – De rechtsgeldigheid van gunningscriteria - Noot bij HvJ, C-538/13, 12 maart 2015", *MCP_OOO* 2015, nr. 3, 345-355.

WESTHOVENS, L., *Zakboekje Overheidsopdrachten. Klassieke sectoren*, Algemene bepalingen en definities dln., Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, 1013 p.

VERBIEST, X., "Belangenvermenging – Onpartijdigheidsbeginsel – Middel gericht op twee leden van het college van burge- meester en schepenen – Beslissing genomen met een- parigheid van stemmen", *TBP* 2017, afl. 1, 41.

KEUNEN, S., "Belangenvermenging ontward", *Impuls* 2021, afl. 2, 33-35.

MOSSLMANS, J. en CORTEZ CAZAS, D., "Aanbestedende overheid: het ene rechtscollege is het andere niet? De toepassing van de belangenconflictenregeling" in EBP (ed.), *Jaarboek Overheidsopdrachten*, Brussel, EBP, 2022, p. 507-525

T. BRUYNINCKX, "Belangenvermenging", *MCP* 2020, afl. 2, 197-198.

T. BRUYNINCKX, "De plaatsing en uitvoering van concessieovereenkomsten: algemene beginselen", *OGP*, 2023, afl. 372, 45-50.

A. DELVAUX e.a., Praktische commentaar bij de reglementering van overheidsopdrachten 1A - 1B, Mortsel, Intersentia, 2021, 123-141 (222p.).

T. Nuyens en W. Smismans, "Onverenigbaarheden bij overheidsopdrachten", *TBP* 1999/1, 34.

F. Moïses en A. Vandenburie, "Conflits d'intérêts et délit d'ingérence dans les marchés publics" in *Jaarboek Overheidsopdrachten 2008-2009*, EBP Publishers, 2009, 415. *Overheidsopdrachten*

LOYENS, K., BRUUL, J. en HUIJGEN, J., *Draaideurconstructies en belangenconflicten*, onuitg. Studie Universiteit Utrecht, 132 p.

C. De Koninck en P. Flamey, *Overheidsopdrachten: De wetten van 15 en 16 juni 2006 houdende omzetting van de Europese Overheidsopdrachtenrichtlijnen: algemene inleiding en tekstgeschiedenis*, Maklu, 2007, 125.

KONINCK, P. FLAMEY en J. BOSQUET, *De plaatsing van Overheidsopdrachten. Artikelsgewijze commentaar van het Koninklijk Besluit van 15 juli 2011 houdende de plaatsing van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren*, Kluwer, Mechelen, 2013, 111-119, randnummers 106-112.

D. BATSELÉ, T. MORTIER en A. YERNA, "Chapitre II – L'intégrité et l'éthique dans les marchés publics" in *Réussir ses marchés publics*, Brussel, Larcier, 2016, 529-542.

F. VAN VOLSEM en D. VAN HEUVEN, "belangenneming", *TBP*, 94.

D. D'Hooghe (ed.), *De gunning van overheidsopdrachten, die Keure*, 2009, 388, 631.

K. WAUTERS en B. GHEYSENS, *Overheidsopdrachten*, Morsel, Intersentia, 2017, 77-82 (257 p.)

A. LORENT, "La prise illégale d'intérêt" in X, *Droit pénal et procédure pénale*, Waterloo, Wolters Kluwer, 1-29; F. KUTY, "La prise d'intérêt par une personne exerçant une fonction publique", *Rev.dr.pén.* 2009, 112-142.

D. VAN HEUVEN en F. VAN VOLSEM, "Belangenneming" in *Comm.Straf.*, losbl., 1-30; F. MOÏSES en A. VANDEBURIE, "Conflits d'intérêts et délit d'ingérence dans les marchés publics" in C. DE KONINCK, P. FLAMEY,

P. THIEL en B. DEMEULENAERE (eds.), *Jaarboek overheidsopdrachten 2008-2009*, Brussel, EBP, 2009, 399-405 (245 belangenneming).

F. KUTY, "La prise d'intérêt par une personne exerçant une fonction publique", *Rev.dr.pén.* 2009, 113.

Het Hof van Cassatie bevestigt dat art. 245 Sw. juist de vermenging tussen het algemeen en het persoonlijk belang bestraft: Cass. 22 november 2005, P.05.0717.N, www.cass.be.

A. VANDEBURIE, "Article 8" in S. VAN GARSSE (ed.), *Commentaire article par article de la (nouvelle) législation des marchés publics*, Bruxelles, Politeia, 35, nr. 8.

V. DOR en F. VERHOEVEN, "La notion de conflit d'intérêts en matière de marchés publics: zoom sur l'évolution de la notion et sur les nouveautés dans la nouvelle réglementation de 2016" in *Jaarboek Overheidsopdrachten 2019-2020*, Brussel, EBP Consulting, 2020, 857.

DEMMKE, C., PAULINI, M., AUTIONIEMI, J. en LENNER, F., *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States*, Brussel, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Union, 2020, 180.

Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (2009). *Handboek beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief openbaar ambt*.

Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) (2019). Vijfde evaluatiecyclus. Het Voorkomen van corruptie en het bevorderen van de integriteit binnen de centrale regeringen (hoge functies van de uitvoerende macht) en de politiediensten. Evaluatieverslag België. Straatsburg, Frankrijk: Secretariaat GRECO.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010). *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest*. Paris, France: OECD Publishing.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2020). *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD/LEGAL/0316. Paris, France: OECD Publishing.

Internetbronnen

Overheid geeft amper inzage in miljardenorders, P. DEPUYDT, O. VERHAEGHE, De Tijd, 2023, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/economie/overheid-geeft-amper-inzage-in-miljardenorders/10446564.html>; <https://www.tenderexperts.be/nieuws/artikel-de-tijd-overheid-geeft-amper-inzage-in-miljardenorders/>.

Belangenconflicten en draaieurconstructies, <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/belangenconflicten>.

Draaieurconstructies tijdens onbetaald verlof, https://overheid.vlaanderen.be/int_draaieurconstructies.

Draaieurconstructies, <https://www.gdena-advocaten.be/nieuws/afwerving-personeel-bij-lokale-besturen-de-rol-van-de-regelgeving-inzake-draaieurconstructies>.

<https://immospector.kluwer.be/newsview.aspx?contentdomains=IMMORES&id=kl2132885&lang=n> l.

Lydian, Webinar Public Procurement Series 2021 - III : Belangenvermenging, beïnvloeding en collusie in het kader van overheidsopdrachten, <https://www.lydian.be/nl/nieuws/de-lydian-public-procurement-webinar-series>.

Risico's draaieurconstructies Belgische federale overheid onderzocht (opdrachtgever Petra de Sutter), https://www.linkedin.com/posts/kim-loyens-50679568_risicos-draaieurconstructies-belgische-activity-7082226035009708032-vRIa/?originalSubdomain=nl, <https://www.uu.nl/nieuws/risicos-draaieurconstructies-belgische-federale-overheid-onderzocht>

https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/Overheidsopdrachten%20en%20raamcontracten/20170618_kb_plaatsing_speciale_sectoren_volledig.pdf?timestamp=1530796765

<https://www.gdena-advocaten.be/nieuws/overheidsopdrachten-artikel-314-strafwetboek-niet-van-toepassing-op-de-onderhandelingsprocedure-af>

<https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

<https://bosa.belgium.be/nl/news/belgisch-staatsblad-nieuwe-ontwikkelingen-op-het-vlak-van-het-federaal-integriteitsbeleid>