Vlaamse
overheid

NOTA AAN HET VOORZITTERSCOLLEGE

Referte: VC/16/21.04/

betreft: Leidraad voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen

Bijlage 2 bij het Sectroaal Akkoord 2015-2016

Inleiding

Op het kern-CAG overleg van 28 november 2012 werd afgesproken dat het CAG een gedragen kosten – baten model zou ontwikkelen voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen binnen de Vlaamse overheid. Aanleiding is onder meer de stellingname van de vakorganisaties dat insourcing van taken grote besparingen zou opleveren.

De vraag is met andere woorden of er een methodiek bestaat of ontwikkeld kan worden die ons in staat stelt om doordacht te kunnen beslissen of een activiteit geïnsourced, geoutsourced of gecosourced moet worden. Een nota hieromtrent werd voor het daarop volgend kern-CAG overleg voorbereid, gebruik makend van de methodiek van Ernst en Young op basis van principes zoals business case en scenario-denken.

Op het CAG van 14 maart 2013 stelde de VDAB haar tenderbeleid voor. Het CAG vroeg de nota die eerder aan de kernministers werd bezorgd verder aan te vullen met de aspecten uit de methodiek die de VDAB hanteert. Op het CAG van 16 mei 2013 werd deze opdracht verder gespecifieerd: 'Het CAG opteert principieel voor een "light" hanteerbaar besluitvormingsmodel, met onderliggend een tweede laag (met eerder elementen van business case). Ook de opties waarover politiek moet beslist worden zullen in het afwegingskader aan bod komen.'

Op het overleg tussen het CAG en de kernministers van 3 juli 2013 werd deze problematiek opnieuw besproken en werden tal van aanpassingen gevraagd.

In de Beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 wordt expliciet aangekondigd dat er een toetsingskader moet komen voor beslissingen m.b.t. in- en outsourcing.

De overheidsdelegatie in het sectorcomité XVIII vroeg om het aangepast toetsingskader te bezorgen, zodat dit kan worden meegenomen in de onderhandelingen voor een volgend sectoraal akkoord. Op het voorzitterscollege van 9 juli 2015 werd daarom afgesproken dat het Departement Kanselarij en Bestuur (DKB) en het Agentschap Overheidspersoneel (AgO) het toetsingskader voor in-, out- en cosourcing opnieuw opnemen, rekening houdend met de afspraken uit het overleg van het CAG met de kernministers van 3 juli 2013.

Op 2 februari 2016 werd dit toetsingskader met de vakorganisaties besproken. De vakorganisaties kregen de mogelijkheid om tijdens de bespreking hun opmerkingen over te maken. Het Departement Kanselarij en Bestuur (DKB) en het Agentschap Overheidspersoneel (AgO) hebben de onderstaande tekst in de mate van het mogelijke aangepast aan de gemaakte opmerkingen.

Leidraad voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen

Inleiding

De leidraad voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen bevat een mogelijke methodiek die in staat stelt om doordacht te kunnen beslissen over de insourcing, outsourcing of cosourcing van een activiteit. Deze keuzes moeten bijdragen tot het creëren van een resultaat- en klantgerichte overheid met nadruk op efficiëntie en effectiviteit..

Deze leidraad gaat uit van ideaaltypische situaties. De realiteit is meestal complexer. De leidraad mag daarom niet aanzien worden als een verplichte checklist die moet worden gehanteerd bij elke vorm van overheidsopdracht. Geval per geval moet deskundig afgewogen worden welke aspecten van de methodiek noodzakelijk zijn. Het moet daarenboven mogelijk zijn om, in functie van de eigenheid van het voorliggende dossier, bepaalde van onderstaande stappen samen te nemen, verder uit te splitsen, of met onderdelen ervan te kunnen schuiven. De administratieve last die ermee gepaard gaat, moet voorts in proportie staan tot de grootte van de in-, out- of cosourcingsoefening. De betrokken entiteitsoverlegcomités (EOC), maar ook de andere stakeholders, moeten voldoende op de hoogte gehouden worden van deze oefeningen.

Als een in-, out of cosourcing impact heeft op het personeelsplan, dan komt die oefening aan bod in het EOC binnen de normale spelregels van het syndicaal statuut.

Een richtinggevende typologie van verschillende soorten overheidsopdrachten en het hieraan gekoppelde gebruik van de methodiek kan echter nog verder worden uitgewerkt. Deze typologie is bij voorkeur gebaseerd op de verschillende belangrijke componenten die de algemene omvang (in de brede betekenis) van het sourcingproject typeren. Zo houdt men bij het opstellen van dergelijke typologie best rekening met de financiële grootte van de oefening, het type dienstverlening, het maatschappelijk belang, het strategisch belang, de grootte van het geïmpacteerd personeelsbestand, … . Uiteraard moet men dan ook combinaties maken van deze componenten met telkens de gevolgen voor het gebruik van de methodologie.

Het spreekt voor zich dat niet elke opdracht of dienstverlening zich even goed leent voor in-, out- of cosourcing. Zo is er bijvoorbeeld de voorbereiding en de evaluatie van het beleid waar strakke interne opvolging noodzakelijk is, wat niet uitsluit dat voor deelaspecten geen out- of cosourcing mogelijk zou kunnen zijn (bv. specifiek juridisch werk, evaluatie enz.). Zuiver uitvoerend werk kan wellicht vaker beter extern worden uitgevoerd met een controle vanop grotere afstand.

De mogelijke omkeerbaarheid van beslissingen moet voorzien worden. Het is daarom aangewezen om regelmatig evaluatiemomenten in het traject te voorzien. Ook moet worden gewaarschuwd voor het feit dat bij een out- en cosourcingsituatie de politieke impact vermindert, maar de politieke eindverantwoordelijkheid blijft.

Het toetsingskader is voorzien voor nieuwe oefeningen van in-, out- en cosourcing. Maar eens deze methodologie is ingeburgerd bij nieuwe oefeningen, kan deze methodologie ook worden toegepast op bestaande situaties van in-, out- en cosourcing.

Vooraleer het toetsingskader hieronder voor te stellen moet tot slot verwezen worden naar de beslissing van de Vlaamse regering van 17 juli 2015 inzake de kerntakenplannen. De Vlaamse regering keurde immers

de opgemaakte kerntakenplannen goed, alsook de principes waaraan deze kerntakenplannen getoetst worden. Belangrijk hierbij om te vermelden is dat deze kerntakenplannen en de afgesproken principes tot stand kwamen in nauw overleg tussen de Vlaamse regering en het voorzitterscollege. Eén van deze principes is de organisatie van de eigen dienstverlening door de overheid, rechtstreeks aan de burger en aan de organisaties:

We zien onze dienstverlening als een essentieel (beleids)instrument om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Dat geldt evenzeer voor de eigen dienstverlening van de overheid, rechtstreeks aan de burger (als een generiek bedrijfsproces).

Om een optimale (eigen) dienstverlening te kunnen bieden aan burgers ziet het Voorzitterscollege ook mogelijkheden om de dialoog met de Vlaamse regering te voeren over keuzes inzake welke (eigen) dienstverlening door welke actor moet gebeuren. Hoe zorgen we zo efficiënt mogelijk voor een zo goed mogelijke dienstverlening aan de burgers en aan organisaties? In essentie gaat het over het evalueren van wat de overheid zelf aan diensten moet blijven aanbieden en wat niet.

Er is nood aan verder debat, over welke dienstverlening door welke actor moet gebeuren. Daar zijn talloze voorbeelden van, zoals De Lijn die voor de helft van haar busritten zogenaamde pachters (privé-busmaatschappijen) inschakelt, het Forensisch Psychiatrisch Centrum te Gent waarbij voor de kwaliteitsvolle uitbating van de zorginstelling een beroep wordt gedaan op externe zorgverstrekkers, enzovoort. Het evalueren van eigen dienstverlening door de overheid (rechtstreeks aan de burger) gebeurt het meest effectief als ze opgezet wordt vanuit het standpunt van de doelgroep waarop de dienstverlening betrekking heeft. De overheid stelt de standaarden waaraan de dienstverlening moet voldoen. Daarnaast kan onderzocht worden aan welke actor de dienstverlening wordt toegewezen: de overheid zelf, het middenveld (non-profit) of privé.

Naast afwegen van een heel aantal argumenten en feiten t.o.v. elkaar bij de beslissing over het toewijzen van bepaalde (publieke) dienstverlening moeten we eveneens aandacht hebben voor schakeringen in de eigen dienstverlening door de overheid. Een eerste vorm van eigen dienstverlening door de overheid is waar de overheid als exclusieve aanbieder optreedt en een tweede vorm is waar de overheid een aanbieder is naast andere aanbieders, ook al nemen we een specifieke residuaire bevoegdheid op. Elke vorm vergt wellicht een specifieke aanpak, maar met steeds een duidelijk debat, ook met de doelgroepen, en ook stellingname over aan welke actor de (publieke) dienstverlening wordt toegewezen.

De te behalen efficiëntiewinsten door deze denkpiste zijn zeker niet eindeloos. Maar deze evaluatie-oefening is zeker noodzakelijk.

Hieronder volgt het toetsingskader voor in-, out- en cosourcing.

Stap 1: Opdracht om mogelijkheid insourcing / outsourcing / cosourcing te onderzoeken

Het beleidsniveau geeft de opdracht aan de administratie of de instelling om te onderzoeken of een bepaalde taak of opdracht kan worden geinsourced / geoutsourced / gecosourced. Afhankelijk van de materie en de impact ervan, varieert hetgeen bedoeld wordt met "beleidsniveau". Dit kan dus zijn: Vlaamse Regering, Minister, Raad van Bestuur, leidend ambtenaar. Zeker wanneer het gaat over directe dienstverlening van de Vlaamse overheid naar de bevolking toe, begeeft men zich snel in een

kerntakendebat waar het beleid zich over moet uitspreken. In dat opzicht kan worden verwezen naar de kerntakenplannen die op 17 juli 2015 werden goedgekeurd door de Vlaamse regering, en die een belangrijke insteek vormen voor deze eerste stap.

Ook belangrijk wanneer het gaat over in-, out- of cosourcen van directe dienstverlening naar de burger toe is dat men in het beoordelingsproces rekening moet houden met de Europese regelgeving inzake de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) waarin de thema's zoals de plicht tot het organiseren van vrije mededinging en het geoorloofd karakter van staatssteun aan bod komen..

Bij de in-, out- of cosourcing van ondersteunende taken zijn het vooral beheersmatige overwegingen die aan het begin van het onderzoek zullen liggen waardoor het management hier, in samenspraak met het beleidsniveau, een grotere rol kan spelen.

Belangrijkste vragen in deze stap zijn:

- Wat zijn de behoeften die aan de basis liggen voor het onderzoek naar de mogelijkheid van insourcing / outsourcing / cosourcing?

- Over welke activiteiten, processen of dienstverlening gaat het? Het kan bijvoorbeeld gaan over een puur ondersteunende taak maar evenzeer over een taak van directe dienstverlening naar de bevolking toe. Ook het gegeven of het om een nieuwe taak of opdracht gaat, of over een bestaande taak of opdracht heeft een impact op het verdere verloop van het in-, out- of cosourcingstraject.

- Is het belangrijk om deze activiteiten intern te houden, bijvoorbeeld door het grote strategische of maatschappelijk belang, het belang van interne know how, de controle en verantwoordelijkheid die men wenst te behouden, … ?

- Wat zijn de verwachtingen bij in-, out- en cosourcing? Belangrijk bij deze fase is dat het beleidsniveau aangeeft welke gewicht men aan welk criterium geeft:
    - Kwaliteitsniveau
    - Kostprijs
    - Foutenpercentage
    - Snelheid
    - Bereikbaarheid / beschikbaarheid / flexibiliteit
    - Maatschappelijk verantwoord ondernemen
    - …

Het spreekt voor zich dat de middelen die naar het onderzoek gaan in proportie moeten staan tot de grootte van de in-, out- of cosourcingsoefening.

<u>Stap 2:</u> Onderzoek mogelijkheid outsourcing / cosourcing/ insourcing

Vooraleer verder te gaan moet eerst bekeken worden of het wel degelijk mogelijk is om de opdracht/taak op een degelijke manier te out-, co- of insourcen:

- Heeft de markt ervaring/competenties om de activiteiten die in aanmerking komen voor outsourcing en cosourcing uit te voeren? Heeft de eigen organisatie ervaring/competenties om de activiteiten die in aanmerking komen voor insourcing uit te voeren?

- Bestaat er interesse om dergelijke activiteiten over te nemen (bij out- en cosourcing: de markt, bij insourcing: de eigen organisatie)?
- Is het juridisch mogelijk om de activiteit te out-, co- of insourcen?
- Zijn er belangrijke leerpunten uit eerdere out-, co- of insourcing?
- Welke termijn is nodig om expertise op te bouwen om de insourcing goed uit te voeren?

Bij out- en cosourcing kan men volgende bijkomende vraag stellen:

- Is de activiteit van die aard dat in detail kan worden aangegeven welke dienst / welk product kan worden verwacht van de externe aanbieder?
- Welke cruciale rollen en verantwoordelijkheden moet de overheid intern houden om de out- en cosourcers goed te kunnen aansturen?

Stap 3: Analyse van de eigen organisatie, de markt en de omgeving

- Beleidskader
- Scherp stellen van missie, visie, doelstellingen van de betrokken organisatie
- Bepaling kernprocessen (zie kerntakenplannen), ondersteunende processen en sturende processen
- Duidelijke omschrijving van geviseerde opdrachten en taken: parameters, personeelsleden, ondersteunende systemen, dienstverleningsmodel, organisatie- en aansturingsstructuur, budget
- Sterkte-zwakte analyse t.a.v. de verwachtingen uit stap 1.
- Omgevingsanalyse
- Doelgroepen
- Stakeholders
- Beschrijving mogelijke aanbieders in het geval van out- en cosourcing

Stap 4: Zet de scenario's uit en formuleer de business case

In deze fase worden de mogelijke scenario's naast elkaar gelegd en wordt er telkens een business case geformuleerd. Minstens kunnen volgende scenario's worden aanbevolen:

- *Nul scenario*: wat als de huidige werking behouden blijft?
- *Optimalisatie*: in dit scenario wordt gezocht naar optimaliseren van de werking. Dat kan vanuit verschillende invalshoeken (procesoptimalisatie, kostenefficiëntie, …)
- *Minimaal scenario*: een minimum aan activiteiten wordt geoutsourced, gecosourced of geïnsourced
- *Maximaal scenario*: de activiteiten worden maximaal geoutsourced, gecosourced of geïnsourced

Elk van deze scenario's wordt afgetoetst ten aanzien van de vooropgestelde criteria en verwachtingen uit stap 1 en moet een beeld bieden van:

- De sterktes en zwaktes van de scenario's t.a.v. de criteria en verwachtingen
- De kosten en de baten van de beschreven scenario's
- De strategische en operationele risico's van de beschreven scenario's

Voor het in kaart brengen van de kosten is het belangrijk dat de volledige kosten van een product of dienst in kaart worden gebracht (op soortgelijke manier zoals de externe aanbieders dat doen). Een goede aanzet voor deze kostprijsberekening kan men vinden in de methodiek van beheerskosten ontwikkeld door het toenmalige departement Bestuurszaken waar de loonkost, de overheadkosten en de gebonden kosten (kosten die specifiek veroorzaakt worden door de opdracht of taak, bijv. ICT-toepassingen, rollend

materieel of infrastructuur, opleiding, …) in worden verwerkt. Belangrijk is verder dat ook de minder zichtbare en indirecte kosten, zoals de kost van het onderhandelen van het contract, het monitoren van de prestatie van de externe partner en de uitwisseling van informatie tussen de entiteit en de externe partner, … , in rekening wordt gebracht. Een checklist van de meest voorkomende en mogelijke kosten kan hiertoe worden opgemaakt.

Nog complexer dan de volledige kostprijsberekening is de waardering van de geleverde kwaliteit, snelheid, flexibiliteit, bereikbaarheid, beschikbaarheid, mate van maatschappelijke verantwoordelijkheid …, van het geleverde product of de geleverde dienstverlening. Ook deze aspecten kunnen worden meegenomen in de beslissing, naast de pure kostprijsberekening. Hier kan worden verwezen naar technieken zoals multicriteria-analyse (MCA) die kan helpen om deze complexere waardering uit te kunnen voeren.

Stap 5: Beslis

Beslis, op basis van de vergelijkingscriteria en de risico's, welk scenario het 'beste' is en geef de opdracht tot aanbesteding indien men kiest voor out- en cosourcing of geef de opdracht tot overdracht van de activiteit naar de eigen organisatie in het geval van insourcing.

De keuze voor het scenario moet gepaard gaan met een beslissing over de evaluatiemomenten en de mogelijke omkeerbaarheid als gevolg.

Bij het maken van de beslissing, wordt rekening gehouden met het advies van Inspectie van Financiën, die toekijkt op het goed beheer van overheidsmiddelen. IF doet in haar advies uitspraak over de wettigheid en regelmatigheid, de doelmatigheid en kostenefficiëntie en de budgettaire inpasbaarheid op termijn. IF vermeldt ook of het akkoord van de minister bevoegd voor begroting noodzakelijk is.

De beslissing moet zo snel en zo transparant mogelijk worden gecommuniceerd naar de verschillende stakeholders.

Stap 6: Uitvoering

- Plaatsen overheidsopdracht, operationalisering en opvolging in geval van out- en cosourcing
- Overdracht, operationalisering en opvolging in geval van insourcing.

Beide types verandering moeten worden aangepakt als grote veranderingsprojecten met aandacht voor de principes van project- en veranderingsmanagement. Voldoende tijd, mensen en middelen moeten worden voorzien om het traject te begeleiden.

In het specifieke geval van out- en cosourcing, moet er over worden gewaakt dat voldoende kennis intern aanwezig is en blijft om de nodige contracten op een adequate manier op te maken en af te sluiten. De contracten moeten daarbij heel duidelijk stipuleren aan welke criteria de taken moeten voldoen, hoe deze worden geëvalueerd, wat de maatregelen en sancties zijn indien de afspraken niet worden nageleefd en hoe de outsourcing kan worden stopgezet indien noodzakelijk. Eens de out- en cosourcing operationeel is, moet er intern voldoende controlecapaciteit worden vrijgemaakt om de werkzaamheden adequaat te kunnen opvolgen. De personeelsleden waarvan de taak naar een cosourcer of outsourcer gaat, wordt van nabij begeleid en indien nodig geheroriënteerd door intensieve vorming.

Tot slot moet ook worden gewezen op een lopend initiatief binnen het Vlaams Kenniscentrum PPS van het Departement Kanselarij en Bestuur naar aanleiding van het regeerakkoord 2014-2019 dat uitdrukkelijk erkent dat de PPS-meerwaarde van projecten dient te worden aangetoond op basis van een objectieve analyse. In gevolge de Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 heeft het Kenniscentrum PPS de opdracht gekregen om haar meerwaardekader, dat dient als objectieve analyse, verder te verfijnen, Hierbij zal rekening gehouden worden met recent wetenschappelijk onderzoek en de aanbevelingen geformuleerd door het Rekenhof inzake het bestaande afwegingskader. In deze context wordt het meerwaardekader en PPS-instrumentarium uitgebreid tot een ruimer afwegingsinstrument dat specifiek toelaat verschillende vormen van uitvoering van grote investerings- en infrastructuurprojecten in rekening te nemen. Eens dit instrument klaar is, zal dit uiteraard ook een rol kunnen spelen in bovenstaand stappenplan.

Voorstel tot beslissing

De leden van het voorzitterscollege gaan akkoord met de aangepaste leidraad voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen.

Martin Ruebens

Voorzitter Voorzitterscollege