

Vraag nr. 49
van 15 oktober 1996
van de heer JACQUES DEVOLDER

Administratietaken – Uitbesteding of inbesteding

De snelheid waarmee de technologie en de kennis evolueren, neemt nog steeds toe. Voor de administratie van de Vlaamse Gemeenschap werden in het verleden reeds maatregelen genomen om ze professioneel, volgens moderne management- en organisatietechnieken te stroomlijnen, om zo op de toekomst voorbereid te zijn.

Cruciaal in dit verband is de keuze tussen het in eigen huis houden of het uitbesteden van bepaalde diensten aan externe professionals. Beide opties hebben voor- en nadelen, qua kostprijs, qua flexibiliteit, qua opbouw van strategische kennis binnenshuis, enzovoort.

1. Wat is de visie van de minister op de uitbesteding van bepaalde diensten ? Gebeurt er een kosten-batenanalyse ? Met welke criteria wordt rekening gehouden ?
2. Wat zijn de bevindingen van de minister inzake het uitbesteden van de schoonmaak ? Wat loopt er goed ? Welke zaken moeten in de toekomst worden vermeden ?
3. Welke andere diensten komen voor uitbesteding in aanmerking ? Op basis van welke argumenten ?
4. In welke mate volgt de minister een langetermijnstrategie ? De organisatie van de Vlaamse Gemeenschap moet intern veel knowhow genereren, wat wij strategische kennis kunnen noemen. Op welke manier worden inspanningen gedaan om deze strategische kennis op te bouwen en te onderhouden, en niet zomaar te grabbel te gooien ?
5. Bij een eventuele uitbesteding moet een keuze worden gemaakt tussen verschillende aanbieders. Op welke basis gebeurt de toewijzing ? In welke mate zijn politieke toewijzingen mogelijk ? Welke houding neemt de minister hiertegenover aan ?

Antwoord

1. De laatste jaren werd heel wat in het werk gesteld om de Vlaamse administratie te laten evolueren van een bureaucratische organisatie

naar een managerieel model. De bedoeling hierbij was en is nog steeds om overspecialisatie, rigide loopbanen, sterk geformaliseerde informatie- en communicatiestromen, gedetailleerde procedures en statistische, hiërarchische werkvoorwaarden om te buigen in geïntegreerde werking, kwaliteitsvolle communicatie, procesmatige aanpak en resultaatgericht werken.

Een van de maatregelen die de efficiëntie kunnen verhogen en de dienstverlening verbeteren is de "outsourcing" van bepaalde diensten. Men vertrekt hierbij van de afbakening van de basisopdrachten van de administratie. Deze basisopdrachten zijn beleidsvoorbereidend werk, procesanalyse en het aangaan van resultaatverbintenissen met klanten. Uitvoerende en hooggespecialiseerde taken komen dan ook in aanmerking om te worden uitbesteed.

De beslissing om bepaalde diensten uit te besteden, wordt het best onderbouwd met een kosten-batenanalyse. Een dergelijke analyse werd gemaakt voor de drukkerij, een van de diensten die voor uitbesteding in aanmerking kan worden genomen. Er werd onder meer nagegaan welke activiteiten de betrokken entiteiten momenteel uitvoeren, met een bepaling van de huidige kosten, er werd een vergelijking gemaakt met de kosten en de baten in het geval van uitbesteding en er werd een overzicht gemaakt van de optimaliseringsmogelijkheden die de huidige kostprijs zouden kunnen verlagen.

2. Op 8 juni 1994 besliste de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring te hechten aan :
 - de oprichting bij decreet van een dienst met afzonderlijk beheer voor de schoonmaak (DABS) binnen het departement Algemene Zaken en Financiën (AZF) ;
 - de toekenning van verantwoordelijkheden aan de beheerder van de DABS ;
 - het afsluiten van een managementovereenkomst tussen de DABS en een externe manager ;
 - de toekenning van verantwoordelijkheden aan de externe manager.

Met het oog op de uitbesteding van het management werd het bijzonder bestek voor toezicht, opleiding, optimalisatie en organisatie van de werkzaamheden van het schoonmaakpersoneel op 19 oktober 1994 door de Vlaamse regering goedgekeurd. *Het was dus niet de bedoeling om de gehele schoonmaakfunctie uit te*

besteden, maar enkel het management van het eigen schoonmaakpersoneel.

Deze opdracht werd op 5 april 1995 gegund aan de firma ISS Servisystem Belgium NV (ISS). De managementovereenkomst ging van start op 1 augustus 1995 voor een periode van drie jaar. In deze periode krijgt de DABS de kans om de nodige knowhow te verwerven om zelfstandig de schoonmaak te organiseren en in te staan voor het management van het schoonmaakpersoneel in de toekomst. Het contract met ISS voorziet trouwens in een overgangsfase die de continuïteit moet garanderen na het verstrijken van de contractuele periode.

Na 1 jaar samenwerking tussen DABS en ISS heeft DABS reeds knowhow verworven op het terrein van het personeelsbestand door middel van diepte-interviews, het organiseren van de opleiding "professionele schoonmaaktechnieken", het bepalen van de benodigde producten, materialen en machines per gebouw, efficiënt voorraadbeheer, leveringen uit centraal magazijn van vaste colli's, inzicht in de berekening van de nodige schoonmaaktijd, inzicht in schoonmaakorganisatie.

Er werden de volgende resultaten geboekt : een stijging van de schoonmaakkwaliteit, een hogere productie per personeelslid, een besparing op de loonmassa, een toename van de personeelsbetrokkenheid, een daling van het ziekteverzuim en een toename van de klanttevredenheid. Meer concreet leverde de reorganisatie van de schoonmaak in het Markiesgebouw een besparing op van 30,5 % op de initiële loonmassa, een vermindering van het personeelsbestand van 21 naar 15, een vermindering van het aantal uren/week van 538 uur naar 375 uur, een daling van het ziekteverzuim van 17,4 % naar 6,1 % en een stijging van de klanttevredenheid van 55 % naar 80 %.

De problemen die hierbij worden gesignaleerd, situeren zich op drie terreinen, met name de beslissingsbevoegdheid, onzekerheid over de continuïteit, en de bevoegdheden van de beheerder.

Het kan gevaarlijk zijn om de externe manager bij dergelijke managementovereenkomsten volledige beslissingsbevoegdheid te geven. Bij een strikte toepassing van dit principe zou de externe manager immers zonder overleg en met een beperkte kennis van de organisatie, statuten en reglementeringen, autonoom beslissingen

kunnen nemen. Het verdient aanbeveling dat elke belangrijke beslissing na gemeenschappelijk overleg wordt genomen. Hierbij valt dan weer op dat de beheerder van de DABS dikwijls een sturende, corrigerende en coördinerende rol vervult en in de loop van de overeenkomst meer en meer handelt als externe manager. Ondanks de goede resultaten zijn er problemen gerezen op het vlak van communicatie en klantencultuur, toch essentiële principes voor een goede organisatie. In deze domeinen is de bijsturing van de beheerder zeer belangrijk en treedt hij vaak op als buffer voor schoonmaakpersoneel, gebouwverantwoordelijken en syndicaten.

In het kader van de continuïteit moeten volgens het contract met ISS, vooraleer de afbouw van de werkzaamheden van de huidige sectorleiders van ISS begint, drie personeelsleden van de DABS aangewezen en opgeleid worden om de functie van sectorleidster over te nemen. Deze gemotiveerde personeelsleden zijn nu reeds geselecteerd en worden ondertussen "klaargestoomd" om deze job te vervullen.

3. Naast de schoonmaak werd voor vier andere domeinen de opdracht gegeven om te onderzoeken of men kan overgaan tot outsourcing en in welke mate. Het betreft concreet de informatica, de juridische dienst, de drukkerij en de vertaaldienst. Deze diensten vragen niet alleen hooggespecialiseerd personeel, maar ook een zeer frequente updating van zowel de kennis van het personeel als het materiaal waarmee op deze domeinen wordt gewerkt. De Vlaamse regering besliste op 4 juli 1996 haar principiële goedkeuring te hechten aan de optie tot outsourcing van de informaticafunctie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
4. Het is inderdaad zo dat het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap kennis en knowhow omtrent organisatieontwikkeling en HRM-materies (human resources management) heeft gegenereerd en doorgegeven. Dit gebeurt zowel door het meewerken in reorganisatieprocessen, als door het volgen van opleidingen waar expliciet kennisoverdracht aan bod komt.

In het kader van de opbouw van het evaluatiesysteem werd in de beginfase (invoering van functioneringsgesprekken) een beroep gedaan op een externe consultancy. De procesbegeleiding lag in handen van externe en interne deskundigen, zodat de interne deskundigen in staat werden gesteld de volgende fasen autonoom in

te voeren. Momenteel wordt de kwaliteitsbewaking en verfijning van het evaluatiesysteem enkel door interne deskundigen uitgewerkt. Externe consultancy speelt pas in tweede lijn een minimale ondersteunende rol.

Reorganisatieprojecten voorzien in een expliciete kennisoverdracht tussen betrokken lijnmanagers en anderen. De bedoeling is dat elke lijnmanager in staat wordt gesteld om kennis en ervaring op te doen in verband met het doorvoeren van procesanalyses, zodat externe begeleiding minder noodzakelijk wordt. Daartoe neemt elk departement de nodige vormings- en ontwikkelingsinitiatieven.

In het kader van het project "doelmatigheidsanalyse" loopt er momenteel een opleidingsreeks waardoor ambtenaren kennis opdoen omtrent het opzetten en begeleiden van dergelijke projecten. Tevens werd een interne structuur opgezet, zodat interne deskundigen vanaf volgend jaar het project kunnen ondersteunen. Ook hier zal de externe instantie zijn rol beperken tot adviesverlening in de tweede lijn.

Daarbij aansluitend kan worden vermeld dat de administratie een permanent opleidingsaanbod ontwikkelt waardoor ambtenaren in staat worden gesteld kennis op te doen, te verfijnen en aan collega's door te geven. Ook tijdens workshops en departementale seminaries wordt expliciet kennis gegenereerd en doorgegeven, zodat ambtenaren op langere termijn in staat zullen zijn om eigen veranderingsprojecten op te zetten en te begeleiden. Externe begeleiding zal dan beperkt zijn tot ondersteuning in tweede lijn.

5. Het is evident dat de basis voor de toewijzing afhangt van de vraag welke procedure conform de wetgeving op de overheidsopdrachten wordt toegepast, namelijk hetzij via aanbesteding, hetzij via offerteaanvraag, hetzij via een onderhandse procedure.

Ingeval van aanbesteding is de (laagste) prijs het beslissende toewijzingscriterium ; ingeval van offerteaanvraag gelden naast de prijs ook andere criteria, bijvoorbeeld kwaliteitseisen, die naargelang het voorwerp van de opdracht vanzelfsprekend kunnen verschillen ; de gevallen van onderhandse procedure zijn veeleer uitzonderlijk en worden limitatief in de wet bepaald. De toewijzingscriteria worden telkens in het bestek vermeld, zodat iedere potentiële inschrijver weet op basis waarvan de selectie gebeurt.

Een ministeriële beslissing – in zoverre nog niet gedelegeerd aan de administratie – wordt vanzelfsprekend voorafgegaan door een advies of voorstel van toewijzing door de functioneel bevoegde administratie die overigens de inschrijvingen ontvangt. De vraag van de Vlaamse volksvertegenwoordiger naar de mogelijkheid tot "politieke toewijzingen" lijkt mij dan ook irrelevant, enerzijds gelet op de voorafgaande bekendmaking van de toewijzingscriteria en anderzijds omdat het gunnen van overheidsopdrachten mij veeleer een zaak van "goed beheer" dan van "politiek beleid" lijkt, reden overigens waarom de gunning van overheidsopdrachten in belangrijke mate werd gedelegeerd aan de administratie.