

Beheer van de behoeften aan informaticapersoneel door de federale Staat

Om methodes van e-government te kunnen gebruiken in het overheidsbeheer, is het absoluut noodzakelijk te kunnen beschikken over adequaat informaticapersoneel.

In 2009 onderzocht het Rekenhof hoe de Staat zijn informaticabehoeften in de sector van de sociale zekerheid beheerde. Het ging daarbij nader in op het inschakelen van de vzw Smals.

In zijn audit van 2015 richt het Rekenhof zich op de federale overheidsdiensten. Het gaat daarbij na of de uitgaven inzake informaticapersoneel in overeenstemming zijn met de regelgeving (hoofdstuk 3) en beantwoorden aan de criteria doeltreffendheid en zuinigheid (hoofdstuk 4). Daartoe onderzoekt het onder meer of de FOD's zich op objectieve criteria baseren om een beroep te doen op Selor, de vzw Egov of overheidsopdrachten voor aanneming van diensten.

De federale Staat beschikt immers over drie mogelijkheden om zijn behoeften aan informaticapersoneel in te vullen.

De eerste mogelijkheid bestaat erin een beroep te doen op Selor, het selectiebureau van de federale overheid, om statutaire of contractuele personeelsleden aan te werven. Het personeel dat via deze weg wordt aangeworven, wordt toegewezen aan de overheidsdienst die de aanwerving heeft gevraagd en wordt bezoldigd ten laste van de kredieten voor personeelsuitgaven.

Een tweede mogelijkheid bestaat erin een beroep te doen op een vzw (Egov) die op grond van een wet van 2001 kon worden opgericht door overheidsdiensten. Die vereniging stelt tegen betaling personeel ter beschikking van de diensten die er lid van zijn. De facturen van die vzw zijn ten laste van de werkingskredieten van de diensten in kwestie. Het personeel wordt door Egov aangeworven en bezoldigd onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die van de privésector.

De derde mogelijkheid bestaat erin te opteren voor een dienstenopdracht, hetzij om een specifiek informaticaproject te realiseren, hetzij om specifieke professionele profielen ter beschikking te stellen. Die diensten worden bezoldigd ten laste van de werkingskredieten.

De federale Staat heeft verschillende initiatieven genomen om het informaticapersoneel te inventariseren, zoals de ICT-omzendbrief van 19 augustus 2013, die de informaticakosten beter in de hand moest houden.

Het Rekenhof concludeert echter dat de federale Staat nog niet over een volledige en gecentraliseerde inventaris van zijn informaticapersoneel beschikt en dat er geen federaal ICT-plan bestaat. Dit heeft een negatieve weerslag op de kwaliteit van de programmering van de behoeften en verhindert ook een goede opvolging en sturing. Het Rekenhof stelt eveneens vast dat de respectieve verantwoordelijkheden van de betrokkenen (de FOD's Personeel & Organisatie, Budget & Beheerscontrole en Fedict) niet gedefinieerd zijn.

De voorzitter van het directiecomité van Fedict preciseert in zijn antwoord dat de opvolging van de ICT-activiteiten waarin de bovenvermelde omzendbrief voorzag, werd stopgezet op vraag van de voorzitters van de federale overheidsdiensten. Hij is van oordeel dat een centrale sturing in het kader van een federaal ICT-plan onverenigbaar is met de autonomie van de verschillende FOD's.

Volgens het Rekenhof komt de autonomie van de FOD's niet in het gedrang door te zoeken naar de beste manier om aan de behoeften te voldoen, vermits de keuze van welke middelen worden gedeeld of ingezet zou worden gemaakt en gedragen door elke FOD. Het beveelt dus aan de inventarisering en programmering van de behoeften op een gecentraliseerde manier aan te pakken zodat het informaticapersoneel optimaal wordt toegewezen.

Volgens het Rekenhof is er een betere omkadering nodig voor het al dan niet gebruik maken van dienstenopdrachten of de vzw Egov. Enerzijds moet de keuze voor een overheidsopdracht tegemoetkomen aan duidelijk gedefinieerde behoeften en een meerwaarde bieden ten opzichte van de intern aanwezige expertise. Anderzijds moet het inschakelen van een vzw door de overheid een uitzondering blijven waarnaar enkel bij wijze van afwijking wordt teruggegrepen wanneer de situatie van de arbeidsmarkt dat vereist. Bovendien zou de Staat de werking van een dergelijke structuur, en in het bijzonder het bezoldigingsbeleid, meer moeten controleren. Het Rekenhof merkt in dat verband ook op dat sinds de invoering van de Copernicushervorming de prestaties van de verantwoordelijken voor de aanwerving van informaticapersoneel nooit werden geëvalueerd.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan het monitoringcomité van de informaticasector (ICTMC) een grotere rol toe te bedelen.

Er zouden richtlijnen moeten worden goedgekeurd zodat de criteria doeltreffendheid en zuinigheid zouden worden in acht genomen wanneer een beroep wordt gedaan op de drie procedures voor terbeschikkingstelling van informaticapersoneel. Daarbij zou eveneens moeten worden nagegaan of het opportuun is voor de openbare sector een beroep te doen op twee verschillende vzw's (Smals en Egov).

Er moet nagegaan worden voor welke specialisaties en organieke taken statutair personeel nodig is om een zuinige en doeltreffende werking van de overheidsdiensten te garanderen.

Bovendien zou meer moeten worden geïnvesteerd in beroepsopleiding op maat van de informatici die de Staat heeft aangeworven, waardoor zij hun competenties kunnen bijschaven en kan vermeden worden dat een beroep moet worden gedaan op de markt(prijzen).

Tot slot stuurt het Rekenhof aan op een grotere beroepsmobiliteit en een gemeenschappelijke inzet van het IT-personeel onder de verantwoordelijkheid van Selor.

De minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken, heeft niet geantwoord op de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof.

INHOUD

HOOFDSTUK 1	5
Inleiding	5
1.1 Informatiepersoneel van de federale Staat: knelpuntberoepen	5
1.2 Audit van het Rekenhof	6
1.2.1 Kader van de audit	6
1.2.2 Reikwijdte van de audit	6
1.2.3 Voorwerp en onderzoeksvragen	6
1.2.4 Auditmethode	7
1.2.5 Verloop van de audit	7
HOOFDSTUK 2	9
Beschikbaar en noodzakelijk informatiepersoneel	9
2.1 Identificatie van het beschikbare en noodzakelijke informatiepersoneel	9
2.1.1 Context en normen	9
2.1.2 Vaststellingen	10
2.2 Opvolging en monitoring van het beschikbare en noodzakelijke informatiepersoneel	14
2.2.1 Context en normen	14
2.2.2 Vaststellingen	14
2.3 Conclusies en aanbevelingen	15
2.3.1 Conclusies	15
2.3.2 Aanbevelingen	16
HOOFDSTUK 3	18
Naleving van de normen voor de aanwerving van IT-personeel	18
3.1 Aanwervingen door Selor	18
3.2 Aanwerving door de vzw Egov	18
3.2.1 Context en normen	18
3.2.2 Vaststellingen	19
3.3 Dienstenopdrachten	22
3.4 Inschakelen van Smals	23
3.5 Conclusies en aanbevelingen	25
3.5.1 Aanwervingen door Selor	25
3.5.2 Aanwervingen door Egov	25
3.5.3 Dienstenopdrachten	26
3.5.4 Inschakelen van Smals door overheidsdiensten die er geen lid van zijn	26

HOOFDSTUK 4	27
Zuinigheid en doeltreffendheid bij de aanwerving van IT-personeel	27
4.1 Context en normen	27
4.2 Vaststellingen en conclusies	27
4.2.1 HR-strategie gebaseerd op een kostenanalyse	27
4.2.2 Vormingsbeleid voor federale ambtenaren	29
4.2.3 Specifieke mobiliteitsmaatregelen voor IT'ers	29
4.2.4 Evaluatie van de prestaties van Selor en Egov	30
4.2.5 Gerichte besparingsmaatregelen	31
4.3 Aanbevelingen	32
HOOFDSTUK 5	34
Tabel van de aanbevelingen	34

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Informatiepersoneel van de federale Staat: knelpuntberoepen

Sinds de invoering van e-government-methodes in 1999 om beter te communiceren met de burgers en de kosten van de administratie te rationaliseren, is het IT-personeel van doorslaggevend belang geworden. Het concept van e-governement kwam tot stand in een context van spanningen op de IT-arbeidsmarkt. De HRM-verantwoordelijken van de Staat beschouwen de informatieberoepen dan ook als knelpuntberoepen¹.

Het humanresourcesbeheer van de federale Staat in de IT-sector is een gedeelde verantwoordelijkheid van de FOD Informatie- en Communicatietechnologie (Fedict), de vzw Egov, de FOD Personeel en Organisatie (P&O), Selor maar ook van elke federale overheidsdienst (FOD) als werkgever die belast is met het programmeren van zijn personeel en zijn informatisering.

Een studie van 2009 over de stand van de informatisering van de federale overheid² schat dat deze globaal 4.555 voltijdse equivalenten in haar ICT-departementen telt, d.i. gemiddeld 2,7 % van het totale personeel³. Die raming dateert van enige tijd geleden en omvat het statutaire en contractuele personeel, alsook het personeel dat permanent gedetacheerd is vanuit een commercieel bedrijf of vanuit de vzw's Smals of Egov. Ze omvat echter niet het personeel dat gedetacheerd is in het kader van de uitvoering van overheidsopdrachten voor de realisatie van een project met een resultaatverbintenis.

De federale Staat beschikt over drie mogelijkheden om zijn behoeften aan IT-personeel in te vullen.

De eerste is de aanwerving via Selor, het selectiebureau van de federale overheid. De administratieve toestand van die personeelsleden, die op statutaire basis of via een arbeidsovereenkomst worden aangeworven, wordt geregeld door het recht van het openbaar ambt. Het personeel dat zo wordt aangeworven, wordt toegewezen aan de overheidsdienst die de aanwerving ervan vraagt en wordt bezoldigd ten laste van de kredieten voor de personeelsuitgaven.

De tweede mogelijkheid bestaat erin een beroep te doen op een vereniging van overheden (vzw Egov) die personeel ter beschikking stelt van haar leden. Het personeel wordt aangeworven en bezoldigd door Egov onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die in de privésector, op basis van een collectieve arbeidsovereenkomst. De overheidsdienst die dat

¹ Zie de edities 2013, 2014 en 2015 van het verslag van de FOD P&O, *Beloning van de federale ambtenaren, vergelijking met de privé- en publieke sector*, www.fedweb.belgium.be.

² Fedict, *Fed-eView/A 2009, Een onderzoek naar de informatisering van de federale overheid*, 2009, http://www.fedict.belgium.be/nl/binaries/09085_fedict_fediview_NL_tcm460-127440.pdf.

³ De definitie van de federale overheid die in de studie wordt gehanteerd, omvat de FOD's, de OISZ en de wetenschappelijke instellingen.

personeel inzet, betaalt Egov terug via uitgaven ten laste van de kredieten voor de werkingsuitgaven. Een dergelijke werkwijze bestaat al ettelijke tientallen jaren in de socialezekerheidssector via de vzw Smals. Via de wet van 17 juli 2001⁴ werd machtiging verleend om de vzw Egov op te richten. De voorzitter van Fedict is eveneens de gedelegeerd bestuurder van de vzw Egov.

De derde mogelijkheid bestaat erin een beroep te doen op een overheidsopdracht voor aanneming van diensten die wordt gegund aan een privaatrechtelijke vennootschap om een specifiek IT-project te realiseren of om specifieke professionele profielen ter beschikking te stellen. Net zoals de Egov-facturen worden die diensten betaald ten laste van de werkingskredieten.

1.2 Audit van het Rekenhof

1.2.1 Kader van de audit

De audit past binnen het controlemandaat van het Rekenhof, dat ermee belast is de openbare instellingen die door de Staat worden opgericht of die eronder ressorteren, te controleren⁵. Die bevoegdheid omvat een boekhoudkundige controle, een controle van de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen en een controle a posteriori op de goede besteding van de rijksmiddelen. Deze laatste controle vergewist zich ervan dat de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen.

1.2.2 Reikwijdte van de audit

Het Rekenhof had in 2009 het beheer van de informaticabehoefte van de Staat in de socialezekerheidssector geanalyseerd, en in het bijzonder de inschakeling van de vzw Smals⁶. De huidige audit heeft betrekking op de federale Staat, met uitsluiting van de socialezekerheidssector.

1.2.3 Voorwerp en onderzoeksvragen

De audit onderzoekt de uitgaven die de Staat doet voor de bezoldiging van het IT-personeel dat wordt tewerkgesteld in het kader van een statuut, een arbeidsovereenkomst of een dienstenopdracht.

De audit wil nagaan of die uitgaven stroken met de regelgeving en beantwoorden aan de criteria van doeltreffendheid en zuinigheid. Het Rekenhof onderzoekt daartoe onder meer of de mogelijkheid voor de FOD's om een beroep te doen op Selor, de vzw Egov of dienstenopdrachten wordt aangewend op basis van objectieve criteria. Het onderzoekt eveneens of de uiteenlopende manieren om personeel in te zetten geen schaalnadeel oplevert.

Volgens het Rekenhof zijn de voornaamste risico's die de Staat moet beheersen:

- ontoereikende inschatting van behoeften en personeel;

⁴ Wet van 17 juli 2001 betreffende de machtiging voor de federale overheidsdiensten om zich te verenigen met het oog op de uitvoering van werkzaamheden inzake informatiebeheer en informatieveiligheid.

⁵ Artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

⁶ Rekenhof, *Informaticabedrijven van de overheid – Samenwerking van de overheid met de vzw Smals*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2009. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

- praktijken die afwijken van de normen van het recht van het openbaar ambt, van de overheidsopdrachten en van het wettelijk kader voor de tussenkomst van de vzw Egov;
- onvoldoende richtlijnen over de verschillende procedures voor aanwerving van informaticapersoneel;
- concurrentie tussen de verschillende aanwervingskanalen die de Staat biedt;
- onvoldoende gebruik van de interne mobiliteit.

Het Rekenhof heeft zijn auditwerkzaamheden georganiseerd rond de volgende drie vragen:

- Worden de behoeften inzake informaticapersoneel van de Staat geïdentificeerd, gepland, opgevolgd en gemonitord? ([hoofdstuk 2](#))
- Wordt het informaticapersoneel aangeworven en ter beschikking gesteld overeenkomstig de wettelijke en reglementaire normen? (zie [hoofdstuk 3](#))
- Worden de principes van doeltreffendheid en zuinigheid nageleefd bij de keuze van de manier waarop de behoeften inzake informaticapersoneel zullen worden ingevuld (Selor, Egov of opdracht voor aanneming van diensten)? (zie [hoofdstuk 4](#))

1.2.4 Auditmethode

Het Rekenhof heeft zijn auditwerkzaamheden uitgevoerd bij Fedict, de vzw Egov, de FOD P&O, de FOD Budget en Beheerscontrole (B&B) en Selor. Zij doen een beroep op informaticapersoneel en spelen tegelijk een rol bij het beheer van die human resources op federaal niveau. Het onderzocht ook de uitgaven voor IT-personeel van de FOD's Financiën en Buitenlandse Zaken, die tot de grootste werkgevers van de federale overheid behoren.

Het Rekenhof voerde zijn audit op basis van de gegevens die ter beschikking werden gesteld door de verantwoordelijken van de stafdiensten Personeel en Organisatie en Informatie- en Communicatietechnologie die onder het gezag van de voorzitter van het directiecomité van de FOD staan. Die stafdiensten vallen niet rechtstreeks onder de FOD P&O of Fedict.

1.2.5 Verloop van de audit

Oktober 2014	Aankondiging van de audit bij de staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten, de voorzitter van het directiecomité van Fedict en de gedelegeerd bestuurder van Egov, de gedelegeerd bestuurder van Selor, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Personeel en Organisatie, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Budget en Beheerscontrole, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën en de voorzitter van het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking
November 2014 – maart 2015	Uitvoering van de audit
Juli 2015	Verzending van het voorontwerp van verslag
Augustus 2015	Antwoord van de voorzitter a.i. van het directiecomité van de FOD P&O Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD B&B Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van Fedict

- Oktober 2015 Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën
- November 2015 Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken. De minister heeft niet geantwoord.

HOOFDSTUK 2

Beschikbaar en noodzakelijk informaticapersoneel

Het Rekenhof heeft onderzocht of de behoeften aan informaticapersoneel van de federale Staat worden geïdentificeerd, gepland, opgevolgd en gemonitord.

2.1 Identificatie van het beschikbare en noodzakelijke informaticapersoneel

2.1.1 Context en normen

In de context van de aanpassing van de informaticatoepassingen aan de overgang naar het jaar 2000 en aan de invoering van de munteenheid was de Staat verontrust over het feit dat informaticapersoneel zo moeilijk aan te werven en in dienst te houden is bij het openbaar ambt, onder meer omdat dat personeel veel van job verandert⁷.

Tussen september 1998 en december 2001 heeft de Staat volgens een schatting van het Rekenhof 21.579.263,47 euro⁸ geïnvesteerd in de financiering van een tijdelijke toelage aan het personeel belast met informaticataken. Die investering heeft echter niet geleid tot een inventaris van de behoeften en het beschikbare personeel. De begunstigen van de toelage werden gewoon geboekt op basis van een nomenclatuur van taken met een IT-dimensie⁹. Het Rekenhof heeft in 2005 gewezen op de zwakke punten van die boeking¹⁰.

Op dit moment kunnen drie tools een bijdrage leveren om het beschikbare en noodzakelijke informaticapersoneel te inventariseren:

- het personeelsplan van elke FOD;
- de gegevensbank Pdata over het personeel;
- het ICT-plan¹¹ van de federale Staat.

Aan de hand van de **personeelsplannen** kan het personeelsbestand worden geprogrammeerd. Ze hebben betrekking op alle human resources van een overheidsdienst die via Selor worden aangeworven. Ze worden geregeld via omzendbrieven¹² en bepalen het

⁷ Zie de aanhef van het koninklijk besluit van 6 september 1998 houdende toekenning van een toelage aan de personeelsleden belast met informaticataken bij sommige overheidsdiensten.

⁸ Rekenhof, *Doelmatigheid van de informaticatoelage in de federale openbare diensten*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, december 2005, p. 6. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

⁹ Ministerieel besluit van 7 mei 1999 tot uitvoering van het koninklijk besluit van 6 september 1998 houdende toekenning van een toelage aan de personeelsleden belast met informaticataken bij sommige overheidsdiensten.

¹⁰ Rekenhof, *ibid.*, p. 23.

¹¹ Informatie- en communicatietechnologieën.

¹² FOD Personeel en Organisatie en FOD Budget en Beheerscontrole, *Omzendbrief nr. 629 van 6 december 2013 – Informatie inzake de personeelsenvolpes 2014 en 2015 en de personeelsplannen 2014*, www.fedweb.belgium.be.

personeelsbestand dat nuttig is voor de werking op basis van een jaarlijkse begrotingsenveloppe. In het kader van de administratieve en budgettaire controle worden de personeelsplannen aan de Inspectie van Financiën en aan de ministers van Begroting en Ambtenarenzaken voorgelegd.

De **gegevensbank Pdata** is bedoeld om de informatie over het personeel van het openbaar ambt te centraliseren¹³. Ze wordt beheerd door de FOD P&O.

Het **ICT-plan** is tot slot het instrument dat de ministerraad van 5 juli 2013 in het leven heeft geroepen om te zorgen voor een inventaris en gecentraliseerde monitoring van de IT-activiteiten en -projecten van de federale administratie. Het maakt het voorwerp uit van een omzendbrief van 19 augustus 2013¹⁴, dat een monitoringcomité van de informaticasector (ICTMC) invoert. Dat comité moet voornamelijk:

- de monitoring coördineren van de ICT-activiteiten en de ICT-kredieten van de organisaties van de federale administratie;
- een periodiek overzicht van de ICT-uitgaven en -activiteiten opmaken;
- synergie-effecten en efficiëntieverbeteringen identificeren om aldus een betere *return on investment* en/of *return on value* te realiseren.

2.1.2 Vaststellingen

2.1.2.1 Inventarissen van het IT-personeel

Het Rekenhof stelt vast dat de doelstelling van één federaal ICT-plan niet wordt gehaald. Er bestaat geen overzicht van de ICT-projecten van de federale overheid noch een opvolging van die projecten. Er kan dus geen gemeenschappelijke strategie voor de federale overheidsdiensten worden ontwikkeld. De gegevens van Pdata zijn overigens nog niet volledig voor de titularissen van IT-functies¹⁵. De FOD B&B heeft zich tot slot niet voorgenomen een federaal personeelsplan op te stellen op basis van een consolidatie van de personeelsplannen van elke dienst.

De federale Staat wil weliswaar de gegevens centraal verwerken maar heeft de bestaande demarches in verband met de toestand van het IT-personeel niet verenigd noch geïntegreerd.

Dat gebrek aan eenheid komt tot uiting door het feit dat Pdata¹⁶, de personeelsplannen en het ICTMC - dat één ICT-plan moet verwezenlijken - worden gevoed door verschillende gegevensstromen.

¹³ Koninklijk besluit van 4 oktober 2005 houdende uitvoering van artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 141 van 30 december 1982 tot oprichting van een databank betreffende de personeelsleden van de overheidssector.

¹⁴ FOD Budget en Beheerscontrole en Fedict, *Omzendbrief van 19 augustus 2013 betreffende informatie inzake de monitoring van de ICT-activiteiten en de ICT-kredieten*, www.etaamb.be/fr/circulaire-du-19-aout-2013_n2013003232.html.

¹⁵ De gegevens die op 1 januari 2015 online werden geplaatst, maken gewag van 1.252 personeelsleden die een informaticaberoep uitoefenen, waarvan 406 van niveau A, 571 van niveau B, 216 van niveau C en 59 van niveau D. Het gaat echter om partiële en voorlopige cijfers. Men is immers nog niet klaar met het indelen van de effectieven van het openbaar ambt op basis van het criterium van het uitgeoefende beroep en 12.889 personeelsleden moeten nog worden uitgesplitst.

¹⁶ Voor de grenzen aan de inbreng van Pdata bij de opmaak van een inventaris van de human resources van de federale Staat wordt verwezen naar de artikelen die het Rekenhof in zijn Boeken 164 tot 171 heeft gewijid aan het

De vereisten van de omzendbrieven in verband met de personeelsplannen en het ICT-plan worden ook niet op elkaar afgestemd. Daarenboven houden ze geen rekening met de verschillende mogelijkheden om IT-personeel ter beschikking van de Staat te stellen.

Zo verwijzen de omzendbrieven in verband met de personeelsplannen enkel naar de personeelsleden die rechtstreeks door Selor of Egov worden aangeworven, maar niet naar de informatici die in het kader van dienstenopdrachten ter beschikking worden gesteld.

De bijlage van de omzendbrief in verband met het ICT-plan beoogt vooral het via Selor aangeworven personeel. Het via Egov aangeworven personeel wordt niet expliciet vermeld en de notie van *body-shopping*-contracten¹⁷ wordt gebruikt zonder de categorieën overheidsopdrachten te preciseren waarop ze van toepassing is.

De federale Staat beschikt dus niet over een volledige en gecentraliseerde inventaris van zijn informaticapersoneel.

In zijn antwoord betwist de voorzitter van het directiecomité van Fedict elke verantwoordelijkheid van zijn departement in het gebrek aan een algemeen ICT-beleid. Hij verduidelijkt dat Fedict een ondersteunende en supporterende rol heeft, en geen controlerende opdracht. In verband met de ICT-monitoring waarin de omzendbrief van 19 augustus 2013 voorziet, deelt hij aan het Rekenhof mee dat die monitoring werd opgeheven op vraag van de voorzitters. De voorzitter van Fedict meent dat een centrale aansturing van de ICT-resources en -activiteiten in het kader van één federaal ICT-plan, zoals het Rekenhof beoogt, niet compatibel is met de autonomie van de verschillende FOD's.

Het Rekenhof is van oordeel dat het ontbreken van een inventaris van het informaticapersoneel van de Staat een gedeelde verantwoordelijkheid is van de FOD's P&O, B&B en Fedict. De vernoemde omzendbrief belast Fedict ermee permanente ondersteuning te bieden aan het ICTMC en bepaalt ook dat de FOD's B&B en Fedict de verzamelde informatie consolideren in een uniek ICT-plan.

De FOD P&O heeft van zijn kant aangekondigd dat de nodige initiatieven zijn genomen om een koppeling te maken tussen Pdata en de RSZ, de PDOS en Capello, teneinde de informatie in Pdata te verrijken. Het Rekenhof meent dat de kwaliteit van de gegevens over het personeel van de federale overheid aanzienlijk zou moeten verbeteren door die databases aan elkaar te koppelen.

Bij de overheidsdiensten die in de audit werden meegenomen hebben Selor, Fedict en de FOD's Budget, P&O en Buitenlandse Zaken bewezen dat ze hun IT-personeel kunnen identificeren, ongeacht of het wordt aangeworven via Selor, ter beschikking wordt gesteld door Egov of in het kader van een overheidsopdracht voor diensten (als die opdracht tot voorwerp heeft personeel ter beschikking te stellen of als het bestek bepaalt hoeveel personeel nodig is om een project te realiseren).

Bij de FOD Financiën is de inventariseringscapaciteit echter ontoereikend. Er bestaat geen inventaris van het via Selor aangeworven personeel dat IT-functies uitoefent, maar wel een jaarboek van alle personeelsleden van het departement ICT (met inbegrip van het

personeelsbestand, de evolutie ervan en de personeelsuitgaven in het federaal openbaar ambt. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

¹⁷ Cf. punt 6.i onder de rubriek "gevraagde gegevens" van de omzendbrief van 19 augustus 2013.

administratief personeel), aangevuld met de leden van het IT-personeel die in andere departementen zijn gedetacheerd. Tot slot bestaat er geen inventaris van de human resources die de FOD via dienstenopdrachten heeft aangetrokken.

In de volgende tabel zijn de gegevens opgenomen die de onderzochte instanties hebben meegedeeld. De tabel illustreert de uiteenlopende manieren waarop IT-personeel ter beschikking wordt gesteld en hoe intensief een beroep wordt gedaan op Egov.

Tabel 1 – Informaticapersoneel van de geauditeerde entiteiten (in natuurlijke personen)

Geauditeerde entiteiten	Statutair en contractueel personeel ICT-dienst		Door Egov ter beschikking gesteld personeel
	Totaal aantal personeelsleden	Informatieberoepen	
FOD Buitenlandse Zaken	44 ^(*)	12	33
FOD Budget en Beheerscontrole	5	5	14
FOD Financiën	519	niet beschikbaar	15
FOD Personeel en Organisatie (met inbegrip van Selor)	28	28	7
FOD Informatie- en Communicatietechnologie (Fedict)	31	20	36

(*) In die raming zijn de 32 personeelsleden van de dienst van de diplomatieke tas, die administratief bij het departement horen, niet meegeteld.

Bron: gegevens meegedeeld door de onderzochte instanties

Tot slot is in de inventarissen geen informatie opgenomen over de competenties, terwijl die info bijzonder belangrijk blijkt in de IT-sector gelet op de verscheidenheid aan beroepen en de snelheid van de technologische evolutie. De FOD P&O heeft nochtans een methodologische gids uitgebracht waarin erop wordt gewezen dat voor een goede personeelsplanning de competenties in kaart moeten worden gebracht¹⁸.

2.1.2.2 Programmering van de behoeften aan IT-personeel

Het ontbreken van een volledige inventaris van de human resources heeft een weerslag op de analyse van de behoeften aan IT-personeel van de FOD's. Die behoeften worden hoofdzakelijk cijfermatig geprogrammeerd, binnen elke directie, en niet gecentraliseerd op het niveau van de Staat.

Bij de onderzochte FOD's gebeurt de samenwerking tussen het departement P&O en het ICT-departement om de behoeften aan IT-personeel te programmeren enkel op basis van de

¹⁸ FOD Personeel en Organisatie, *Competentiemanagement bij de federale overheid: Competentiemanagement en personeelsplanning op elkaar afstemmen*, september 2010, www.fedweb.belgium.be.

omzendbrieven in verband met de personeelsplannen¹⁹. Die omzendbrieven zijn erop gericht de personeelsenvolpess en -kredieten te beperken. Ze maken het niet mogelijk alle personeelsuitgaven onder controle te houden.

In zijn antwoord heeft de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën benadrukt dat de opmerking van het Rekenhof kon worden doorgetrokken naar alle functies op federaal niveau en dat het personeelsplan geen beheersinstrument is om een prognose te maken van de banen en competenties zoals in de Franse openbare sector, maar wel een budgetair instrument.

De informatie die de ICT-departementen aan de departementen P&O meedelen, beperkt zich in hoofdzaak immers tot de human resources die worden bezoldigd via de personeelskredieten (statutair en contractueel personeel van de Staat). Het Egov-personeel (ten laste van de werkingskredieten) wordt gewoon als bijlage vermeld en er moet geen informatie worden vermeld over het personeel dat via dienstenopdrachten ter beschikking wordt gesteld.

De controle van de personeelsuitgaven kan dus worden omzeild door middel van dienstenopdrachten zonder dat er een totaalbeeld is om de risico's van die situatie te beheersen.

In zijn antwoord stelt de voorzitter van het directiecomité van de FOD B&B dat het gebrek aan een globaal ICT-plan binnen de federale overheid één van de oorzaken is van het ontbreken van een inventaris van de behoeften aan informaticapersoneel. Hij stelt dat een geconsolideerd IT-plan dat beter rekening houdt met het aspect van de human resources verder vorm zou kunnen krijgen via een stuurgroep van federale ICT-managers.

Daar tegenover vormt de programmering van de human resources van Fedict een uitzondering. Fedict gebruikt in de marge van het personeelsplan immers een *capacity planning* die alle IT-personeel omvat ongeacht hoe het ter beschikking werd gesteld.

In het algemeen zijn de FOD's eveneens weinig vernieuwend als het erop aankomt tools of praktijken te ontwikkelen om hun behoeften aan IT-personeel te kunnen analyseren. De FOD Financiën vormt hierop een uitzondering. Na een audit van een consultant heeft de FOD Financiën op basis van een multicriteria-analyse alle knelpuntfuncties van zijn organisatie geïdentificeerd, met inbegrip van de informaticafuncties.

De voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën heeft in zijn antwoord meer informatie gegeven waaruit blijkt dat zijn departement in september 2015 een procedure heeft opgestart om een "*sourcing manager*" aan te werven.

¹⁹ Het Rekenhof heeft de beperkingen van personeelsplannen als programmeringsinstrumenten geanalyseerd in 2009. Cf. Rekenhof, *Werving en selectie van contractueel personeel*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2009, p. 11. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

2.2 Opvolging en monitoring van het beschikbare en noodzakelijke informaticapersoneel

2.2.1 Context en normen

De Copernicus-hervorming heeft bijgedragen tot de modernisering van de Staat op IT-vlak. Vóór 2013 was echter geen enkele administratieve overheid belast met het opvolgen en monitoren van die informatisering.

Daarin is verandering gekomen met de oprichting van het Monitoring Comité van de Informaticasector (ICTMC) door de ICT-omzendbrief van 19 augustus 2013. Daarin staat dat het ICTMC de opdracht heeft de invoering van een monitoring van de ICT-activiteiten en – kredieten te ondersteunen en synergieën te zoeken.

De Staat moet voldoende aandacht besteden aan zijn eigen IT-personeel om zijn informaticaprojecten tot een goed einde te brengen en in de hand te houden. Dat blijkt uit het mislukken van het Phenix-project bij Justitie²⁰ of van het Stimer-project bij de FOD Financiën²¹.

2.2.2 Vaststellingen

De omzendbrief van 19 augustus 2013 wijst erop volgens het Rekenhof dat er een bewustwording en wil is om de informaticaprojecten en –uitgaven van de Staat beter te beheersen. Hij vormt echter een ontoereikende basis om de opvolging en monitoring van het IT-personeel te verbeteren en bijgevolg die beheersingsdoelstellingen te halen.

De omzendbrief besteedt immers onvoldoende aandacht aan de personeelskwesties. Bovendien blijft de verantwoordelijkheid voor de opvolging en de monitoring verdeeld over Fedict, de FOD's B&B en P&O.

De FOD B&B, die instaat voor administratieve en budgettaire controle, beperkt zich tot het uitoefenen van het voorzitterschap van het ICTMC. Zoals in de omzendbrief bepaald, verleent Fedict dat monitoringcomité permanente ondersteuning. De rol van de FOD P&O wordt niet gepreciseerd. Elke federale overheidsdienst *“blijft verantwoordelijk voor zijn budget, de planning en de uitvoering van zijn ICT-initiatieven”*.

Ter herinnering: in zijn antwoord heeft de voorzitter van Fedict aan het Rekenhof meegedeeld dat de monitoring door het ICTMC werd opgeheven op vraag van de voorzitters.

Het verenigen van 32 overheidsdiensten in de vzw Egov wordt evenmin te baat genomen om de opvolging en monitoring van de behoeften aan IT-personeel van de Staat te verbeteren. De aanwervingen en contractopzeggingen van het Egov-personeel hangen af van de door elke overheidsdienst ingediende aanvragen. In die context behandelt de vzw de administratieve dossiers van zijn werknemers, maar beheert ze geen HR-pool die is

²⁰ Rekenhof, “FOD Justitie – Balans van het Phenix-project”, 165^e Boek, Volume 1, p. 533-545. Beschikbaar op www.ccrek.be.

²¹ Rekenhof, *Uitvoering van de penale boeten*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2014, p. 6-7. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

aangelegd op basis van een geactualiseerde analyse van de behoeften van de Staat in samenwerking met Selor, dat overigens lid is van de vzw.

De FOD P&O moet de normen voorstellen en de overheidsdiensten adviseren op het vlak van human resources, maar hij levert slechts een beperkte bijdrage tot het beheer van het informaticapersoneel. Er is voor het informaticapersoneel geen specifiek kader voor aanwerving, bezoldiging of mobiliteit, terwijl bekend is dat die personeelscategorie op de arbeidsmarkt kritiek is.

In zijn antwoord verduidelijkt de voorzitter a.i. van de FOD P&O dat zijn dienst ervan uitgaat dat specifieke loopbanen of premies tot nadelige concurrentie en verwarring leiden, en dat de voorkeur daarom uitgaat naar een zo geïntegreerd en gemeenschappelijk mogelijke benadering van de loopbanen. Wat de coördinatie van het beheer van de behoeften aan informaticapersoneel betreft, preciseert hij dat die verbeterd zou moeten worden door een horizontale structuur te creëren met daarin de FOD's P&O, B&B en Fedict.

Het feit dat er geen specifiek federaal vormingsbeleid voor het informaticapersoneel is gedefinieerd, is een andere indicator dat de FOD P&O de behoeften onvoldoende opvolgt en monitort. De opleidingen die door het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (OFO) worden georganiseerd, dat een departement van de FOD is, richten zich niet tot gespecialiseerd personeel. Het is in het kader van hun autonomie dat de FOD Financiën en Fedict de grondslagen hebben gelegd voor een vormingsbeleid voor informatici, door een aanbod te ontwikkelen op basis van een behoeftenanalyse. De twee FOD's hebben echter geen overleg gepleegd met elkaar over dat vormingsbeleid.

In zijn antwoord heeft de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën bijkomende informatie gegeven waaruit blijkt dat in september 2015 een overheidsopdracht van meerdere percelen in de toewijzingsfase zat en betrekking had op alle technische vormen voor de IT-profielen van het ICT-departement voor de jaren 2015-2016.

In zijn antwoord heeft de voorzitter van het directiecomité van de FOD B&B een verband gelegd tussen enerzijds een onvoldoende interne opbouw van kennis en anderzijds de vrees dat investeringen in opleidingen, bijscholingen en certificaten leiden tot het vertrek van medewerkers naar een beter betaalde betrekking. Die "lose lose"-situatie verklaart waarom systematisch externe bijstand wordt ingeschakeld en brengt de inzetbaarheid van het personeel op lange termijn in het gedrang.

Volgens het Rekenhof is er nood aan structurele oplossingen om een vergelijk te vinden tussen de vereisten qua opleiding en competentieontwikkeling van het personeel van de federale overheid en de afschrijving van de kosten van dat beleid en de eventuele terugbetaling ervan.

2.3 Conclusies en aanbevelingen

2.3.1 Conclusies

Gezien de kritieke aard van de informaticafuncties besteedt de Staat terecht bijzondere aandacht aan de identificatie van de human resources, de planning van de behoeften en de opvolging en monitoring van dat personeel.

De federale Staat heeft verschillende stappen ondernomen om het informaticapersoneel te

inventariseren, zoals de ICT-omzendbrief van 19 augustus 2013 die bedoeld was om de informatica-uitgaven beter in de hand te houden. Die initiatieven hebben tot nu toe echter onvoldoende opgeleverd.

Het Rekenhof concludeert dat de federale Staat niet beschikt over een volledige en gecentraliseerde inventaris van zijn IT-personeel en dat er nog geen federaal ICT-plan bestaat. Die toestand heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de programmering van de behoeften en op de opvolgings- en monitoringscapaciteit. Daarbij komt nog eens dat de respectieve verantwoordelijkheden van de tussenkommende diensten, d.i. de FOD's P&O, B&B en Fedict, niet zijn gedefinieerd zijn.

In zijn antwoord preciseert de voorzitter van Fedict dat de monitoring van de ICT-activiteiten waarin de omzendbrief van 19 augustus 2013 voorziet, werd opgeheven op vraag van de voorzitters. Hij meent dat een centrale aansturing in het kader van een uniek federaal ICT-plan, zoals het Rekenhof beoogt, niet compatibel is met de autonomie van de verschillende FOD's.

Volgens het Rekenhof getuigde die monitoring van een bewustwording van de nood aan een betere coördinatie en was ze een voorwaarde voor een beter beheer van de menselijke en budgettaire middelen die voor die activiteiten worden ingezet. Het meent dat de autonomie van de FOD's niet in het gedrang komt door te zoeken naar de beste manier om aan de behoeften te voldoen, vermits de keuzes tussen de mogelijkheden om middelen te delen of in te zetten, zouden worden gemaakt en gedragen door elke FOD.

De omzendbrieven in verband met het personeelsbeheer en de programmering van de personeelsbehoeften van de departementen zijn niet aangepast aan de specifieke kenmerken van het IT-personeel. Die omzendbrieven gaan voornamelijk uit van een kwantitatieve en budgettaire benadering en verplichten niet om alle personeelscategorieën en -uitgaven te identificeren (Selor, Egov en dienstenopdrachten). De beperkingen van de personeelskredieten (voor het statutair of contractueel rijkspersoneel) kunnen bijgevolg worden omzeild door middel van werkingsuitgaven (Egov en dienstenopdrachten). Door voorrang te geven aan een kwantitatieve en budgettaire benadering gaan de omzendbrieven bovendien voorbij aan de problematiek van de competenties.

De diensten P&O kunnen op basis van de informatie waarover ze beschikken de behoeften van de ICT-diensten niet correct inschatten. Die diensten moeten immers niet meedelen hoeveel consultants ze tewerkstellen ten laste van de werkingskredieten.

In hun antwoorden wijzen de voorzitter van de FOD B&B en de voorzitter a.i. van de FOD P&O op een bewustwording van de nood aan samenwerking, op een toenemend zoeken naar synergieën binnen de federale overheid, en op het vooruitzicht van een betere coördinatie die zou voortvloeien uit de integratie van de FOD's B&B en P&O en van Fedict.

Die aanpak in termen van aansturing en het delen van middelen, strookt met de aanbevelingen van het Rekenhof.

2.3.2 Aanbevelingen

Volgens het Rekenhof is een gecentraliseerde inventarisatie en programmatie van de behoeften nodig om ervoor te zorgen dat het informaticapersoneel optimaal wordt toegewezen.

Om tot die centralisering te komen, moeten de stappen die reeds werden ondernomen op het vlak van inventarisering in het kader van de personeelsplannen, de databank Pdata en de informatie van het ICT Monitoring Comité (ICTMC), gezamenlijk door Fedict, de FOD P&O en de FOD B&B worden gecoördineerd.

Om die doelstelling te halen moet een grotere rol worden weggelegd voor het ICTMC dat het federaal ICT-plan moet opstellen dat volgens de beslissing van 2013 moet worden gerealiseerd.

Omdat die omzendbrief niet volstaat om de gegevens te verzamelen en een uniek federaal ICT-plan op te stellen, zou de ministerraad nieuwe initiatieven en dwingender normen moeten overwegen.

Het Rekenhof formuleert eveneens de aanbeveling dat de FOD P&O in het kader van een samenwerking met Fedict analyseert hoe het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het rijks personeel kan worden afgestemd op het beheer van het informaticapersoneel. Concreet komen hierbij vier domeinen aan bod:

- het identificeren van de informaticaberoepen en -functies die verplicht binnen de administraties moeten worden behouden en die moeten worden uitgeoefend door personeel dat de Staat heeft aangeworven in het kader van een duurzame arbeidsbetrekking;
- de looncompetitiviteit van de bezoldigingen van de informatici die de overheidssector via Selor en Egov aanwerft;
- de vorming tijdens de loopbaan;
- de beroepsmobiliteit.

HOOFDSTUK 3

Naleving van de normen voor de aanwerving van IT-personeel

Het Rekenhof heeft onderzocht of de wettelijke en reglementaire normen over de aanwerving en terbeschikkingstelling van informaticapersoneel bij de federale Staat in acht worden genomen. Het heeft de aanwervingen geanalyseerd die via Selor, de vzw Egov en door middel van dienstenopdrachten worden georganiseerd.

3.1 Aanwervingen door Selor

Selor organiseert de selectie van kandidaten voor een statutaire of contractuele betrekking bij de federale overheidsdiensten. De juridische bevoegdheid van Selor om aan te werven in de informaticaberoepen kwam niet op de helling te staan door de oprichting van de vzw Egov, waarvan Selor lid is.

Die bevoegdheid om aan te werven voor rekening van de Staat omvat ook het beheer van de mobiliteitsprocedures van de “interne arbeidsmarkt” (cf. [punt 4.2.3](#)).

Het Rekenhof heeft alle individuele dossiers onderzocht van de personeelsleden die zijn tewerkgesteld in de ICT-diensten van Fedict en de FOD's Buitenlandse Zaken, P&O (met inbegrip van Selor en OFO) en B&B, evenals een willekeurige selectie van dossiers bij de FOD Financiën, gezien het aantal ervan.

Het Rekenhof heeft in de onderzochte individuele dossiers geen enkele inbreuk vastgesteld. Het heeft echter vastgesteld dat de FOD Financiën in de individuele dossiers van zijn personeelsleden niet meer alle authentieke stukken bewaart die nodig zijn om hun aanwerving en de berekening van hun bezoldiging te valideren. De stukken in kwestie worden elders gearchiveerd en konden niet allemaal worden voorgelegd tijdens de auditwerkzaamheden.

In zijn antwoord stelde de voorzitter van de FOD Financiën dat er niets schort aan de kwaliteit van de archivering van die stukken, maar dat er zich materiële fouten hebben voorgedaan.

3.2 Aanwerving door de vzw Egov

3.2.1 Context en normen

De vzw Egov is nauw verbonden met de FOD's. De voorzitters van de directiecomités van de FOD Financiën en van Fedict zijn respectievelijk voorzitter van de raad van bestuur en gedelegeerd bestuurder van de vzw.

In 2015 stelde Egov 200 personeelsleden tewerk, die allemaal ter beschikking van de federale overheidsdiensten worden gesteld in ruil voor de maandelijkse terugbetaling van hun volledige loonkosten.

Als gevolg van het privaatrechtelijke statuut van de vereniging valt haar aanwervings- en bezoldigingsbeleid niet onder de toepassing van de administratieve statuten en de bezoldigingsregelingen van het federaal openbaar ambt.

Het optreden van Egov wordt echter omkaderd door de wet van 17 juli 2001 die de oprichting ervan mogelijk gemaakt heeft, en door het principe van de gelijke toegang tot de overheidsbetrekkingen (artikel 10 van de Grondwet). Vanwege die gelijke toegang moeten de vacante betrekkingen worden gepubliceerd en moeten de titels en verdiensten van de kandidaten worden vergeleken.

De gebruikers van het door Egov aangeworven personeel moeten de wet van 17 juli 2001 en het begrotingsrecht in acht nemen. De beslissing om een beroep te doen op Egov moet dus worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën²²

3.2.2 Vaststellingen

3.2.2.1 Inschakelen van de vzw Egov

Het Rekenhof was in 2009 van oordeel dat de openbare instellingen van sociale zekerheid wettelijk de vzw Smals konden inschakelen zonder een beroep te doen op een overheidsopdrachtenprocedure. Het Rekenhof baseerde zich daarvoor op twee elementen. Eerst en vooral werden de opdrachten “uitgevoerd op basis van een wettelijk toegestane lidmaatschapsrelatie en niet op basis van een contractuele relatie”²³. Vervolgens had het Europees Hof van Justitie een rechtspraak uitgebouwd in verband met de *in house*-relatie, op grond waarvan de overheid geen overheidsopdracht moet gunnen met een verzelfstandigde entiteit ervan.

Op grond van die elementen kan eveneens worden verantwoord dat de federale overheidsdiensten de vzw Egov inschakelen zonder overheidsopdrachtenprocedure.

3.2.2.2 Gespecialiseerde aard van het personeel

Enkel “gespecialiseerd personeel (...) kan ter beschikking worden gesteld” van de overheidsdiensten door de vzw Egov²⁴.

Het Rekenhof stelt vast dat die notie van “gespecialiseerd personeel” niet wordt gedefinieerd.

In de federale administratie worden belangrijke hiërarchische verantwoordelijkheden overigens via mandaat²⁵ toegekend, waardoor het uitgesloten is deze toe te vertrouwen aan door Egov ter beschikking gesteld personeel.

²² Koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, dat inzonderheid werd vervolledigd door de omzendbrief van 17 januari 2014 betreffende het versterkt mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid voor het begrotingsjaar 2014.

²³ Rekenhof, *Informatiebedrijven van de overheid: Samenwerking van de overheid met de vzw Smals*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2009, p. 19. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

²⁴ Artikel 2 van de wet van 17 juli 2001 betreffende de machtiging voor de federale overheidsdiensten om zich te verenigen met het oog op de uitvoering van werkzaamheden inzake informatiebeheer en informatieveiligheid.

²⁵ Koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten.

Uit het onderzoek van de individuele dossiers van de 200 werknemers van Egov en van de door de FOD's voorgelegde stukken blijkt dat de Inspectie van Financiën herhaaldelijk de interpretatie van de notie van gespecialiseerd personeel heeft betwist in dossiers die de FOD Financiën ter visering heeft voorgelegd.

De inspectie heeft in een advies van 6 januari 2012 haar visum geweigerd voor een plan om de diensten van negen interne controleurs te gebruiken waarvan de aanwerving aan de vzw Egov zou zijn toevertrouwd. De FOD heeft aangevoerd dat een dergelijk profiel moeilijk aan te werven is via Selor, maar heeft er geen bewijskrachtige elementen voor verstrekt.

Nog steeds bij de FOD Financiën zorgt het inzetten van werknemers van Egov bij een *service desk*²⁶ voor stof tot discussie met de Inspectie van Financiën. In 2010 had de inspectie ingestemd met het gebruik van twaalf werknemers van Egov gedurende maximum drie jaar, hoewel het voor de werking van een dergelijke dienst noodzakelijke personeel weinig specialisatie nodig had. Het was de bedoeling om deze dienst snel operationeel te kunnen laten zijn. Na drie jaar verwachtte de inspectie dat de werkposten door rijkspersoneel zouden worden ingevuld. In een vraag van 2013 om Egov langer te kunnen blijven inschakelen, heeft de Inspectie van Financiën in een advies van 6 mei 2014 aanvaard om dat personeel in te zetten tot januari 2016. Ze bleef bij haar standpunt dat de profielen in kwestie via intern personeel moesten worden ingevuld.

In zijn antwoord stelt de voorzitter van de FOD Financiën dat die Egov-medewerkers momenteel in vooropzeg of ontslaan zijn en zullen worden vervangen door statutaire ambtenaren.

Overigens bekleden 27 van de 200 personeelsleden van Egov functies die door de arbeidsovereenkomsten worden gedefinieerd als ondersteunende functies (administratief, ICT enz.).

In zijn antwoord schuift de voorzitter van het directiecomité van Fedict naar voren dat het begrip *administratieve ondersteuning* verwijst naar de benaming van de looncategorie waarin die 27 personeelsleden worden bezoldigd en niet naar de inhoud van hun taken, die met informatica te maken hebben.

Volgens het Rekenhof is het feit dat ondersteunende functies IT-activiteiten kunnen omvatten, reden te meer om het concept van gespecialiseerd personeel in de zin van het koninklijk besluit te definiëren.

Twee van die 200 personeelsleden hebben bovendien een bezoldiging en verantwoordelijkheden binnen de FOD's B&B en Fedict die lijken op een management- of een staffunctie en die een aanwerving op basis van een mandaat met de steun van Selor zouden verantwoorden.

In zijn antwoord verduidelijkt de voorzitter van het directiecomité van Fedict en gedelegeerd bestuurder van Egov dat die ICT-managementprofielen zeer schaars zijn op de markt en dat de vzw Egov geen reden ziet om die functies te herzien.

²⁶ De taak van een *service desk* bestaat er in het algemeen in incidenten, aanvragen en informatieve vragen van de gebruikers van een informaticadienst te registreren en een eerstelijnsbijstand te bieden.

Het Rekenhof is van oordeel dat de wervingswijze voor die profielen moet worden herzien, gelet op de aard en de looptijd van die functies.

3.2.2.3 Toewijzing van overheidsbetrekkingen door een vzw

De administratieve taken om de vzw Egov te laten werken, worden geoutsourcet of door het personeel van Fedict uitgevoerd. Deze FOD wordt *“door een artikel dat systematisch in de wet houdende de algemene uitgavenbegroting wordt opgenomen, ertoe gemachtigd om de werkingskosten van de vzw Egov ten laste te nemen”*²⁷.

Egov heeft het loonbeheer en de selectie van de kandidaten uitbesteed. Die activiteiten gebeuren respectievelijk door een sociaal secretariaat en een consultant, die zijn prestaties in de lokalen van de vzw levert. Voor het inschakelen van die externe personeelsleden wordt een overheidsopdrachtenprocedure gehanteerd. Egov draagt de kosten daarvan en hernieuwt de procedure periodiek zodra het contract op vervalddag komt. Het huidige contract is voor één jaar.

De vzw Egov heeft procedures ingevoerd om de gelijke behandeling bij de selectie te verzekeren en in het bijzonder bij het openbaar maken van de vacante betrekkingen.

Inzake bezoldiging wordt het naleven van het gelijkheidsbeginsel eveneens in de hand gewerkt doordat er voor Egov en Smals een gezamenlijk bezoldigingsrooster bestaat. Dat rooster maakt onderscheiden naargelang de competentie en de anciënniteit van de werknemers. Het wordt echter niet gepubliceerd noch aan de bij de vzw aangesloten openbare diensten meegedeeld.

Tot slot geniet al het personeel van de vzw een stelsel van extralegaal aanvullend pensioen²⁸.

Het beheerskader van een privaatrechtelijke vereniging biedt nochtans niet dezelfde waarborgen inzake gelijke behandeling van de kandidaten voor een overheidsbetrekking als de statutaire bepalingen.

Zo zijn de aanwervingsprocedures niet genoeg gedocumenteerd om te kunnen aantonen dat er in individuele gevallen een gelijke behandeling is op basis van een vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten. Die ontoereikende informatie betekent ook dat het niet mogelijk is na te gaan of de laureaten van de selectie over de titels en de ervaring beschikken die ze in hun curriculum vitae aanvoeren en of het bezoldigingsrooster bijgevolg correct wordt toegepast.

De collectieve overeenkomst wordt inzake bezoldiging als referentienorm genomen om de onderhandeling over de arbeidsovereenkomst te omkaderen. Die onderhandeling wordt door de met de aanwerving belaste consultant gevoerd onder het toezicht van de personeelsdirecteur van Fedict, die eveneens verantwoordelijk is voor het humanresourcesbeheer van de vzw. Bij gebrek aan interne regels waarborgt enkel de beroepservaring van de personeelsdirecteur dat de contractuele bezoldiging in overeenstemming is met de marktprijzen.

²⁷ Artikel 2.05.4 van de algemene uitgavenbegroting.

²⁸ Dat stelsel is gebaseerd op een collectieve overeenkomst van 30 september 2009.

In bepaalde gevallen ligt de bezoldiging overeengekomen tussen de bij de arbeidsovereenkomst betrokken partijen hoger dan wat in de collectieve overeenkomst bepaald is voor de beroepservaring die de kandidaat voor de betrekking aanvoert. Volgens de criteria van het administratief recht komt die praktijk overeen met het toekennen van een fictieve anciënniteit.

Die toekenning van bezoldigingsvoorwaarden buiten het kader van de collectieve overeenkomst doet zich ook voor in de geldelijke toestand van twee Egov-medewerkers die in dienst werden genomen om hoge verantwoordelijkheden te dragen, vergelijkbaar met die van een management- of staffunctie die wordt uitgeoefend in het kader van een mandaat.

3.3 Dienstenopdrachten

In de huidige stand van het administratief recht mogen de federale overheden geen beroep doen op uitzendarbeid²⁹, maar ze kunnen een beroep doen op de competenties van extra personeel via dienstenopdrachten.

Het Rekenhof heeft onderzocht:

- in welke mate de administraties kunnen identificeren hoeveel human resources worden tewerkgesteld in het kader van overheidsopdrachten;
- of de administraties de voornaamste regels voor de gunning van opdrachten naleven;
- of de opdrachten worden opgevolgd, en in het bijzonder in welke mate de administraties lessen kunnen trekken uit de inschakeling van een overheidsopdracht in plaats van Selor of Egov.

Het Rekenhof had reeds in 2014 de resultaten gepubliceerd van een onderzoek van het volledige proces van de gunning van overheidsopdrachten door de FOD's Financiën³⁰ en B&B³¹.

De onderzochte opdrachten vergen geen specifieke commentaar vanuit het standpunt van het recht aangezien de voornaamste stappen van de reglementaire procedures in acht worden genomen. Er werd enkel voorbehoud geformuleerd voor de FOD Financiën waar de ICT-stafdienst niet tijdig alle voor de controle nuttige stukken kon voorleggen. In zijn antwoord verwijst de voorzitter van het directiecomité naar de stafdienst Budget en Beheerscontrole voor de archieven van die overheidsopdrachten.

Vanuit het standpunt van het humanresourcesbeheer is er in de onderzochte dossiers geen enkel element dat (behalve bij Fedict) verantwoordt om veeleer een beroep te doen op een overheidsopdracht dan op Selor of de vzw Egov.

Bovendien zijn er in de onderzochte dossiers geen aanwijzingen terug te vinden van een analyse ex post van de meerwaarde die een overheidsopdracht heeft kunnen bieden voor het beheer van het informaticapersoneel in vergelijking met een ander aanwervingskanaal. In

²⁹ In het regeerakkoord van 9 oktober 2014 is bepaald dat "uitzendarbeid bij overheidsdiensten en -bedrijven wettelijk wordt voorzien en geïmplementeerd". Cf. www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement, p. 164.

³⁰ Rekenhof, "Overheidsopdrachten voor consultancydiensten", 171^e Boek, Volume I, p. 313-318. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

³¹ Rekenhof, "Beheersing en kostprijs van de informaticaondersteuning van de nieuwe rijkscomptabiliteit", 171^e Boek, p. 163-171. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

dat opzicht zijn de documenten in verband met de prestaties van de privéconsultants stukken van boekhoudkundige aard (facturen): ze worden niet geanalyseerd door de diensten P&O.

3.4 Inschakelen van Smals

Als een FOD een beroep doet op de diensten van Egov, zijn er twee scenario's mogelijk.

In het eerste scenario vraagt de FOD aan Egov op de arbeidsmarkt op zoek te gaan naar een personeelslid dat beantwoordt aan een vooraf bepaald beroepsprofiel. Het personeelslid wordt door Egov aangeworven en ter beschikking gesteld van de FOD die daar om gevraagd heeft (cf. punt 3.2).

In het tweede scenario doet een FOD in werkelijkheid een beroep op de vzw Smals via Egov, dat er lid van is. De vraag kan betrekking hebben op de terbeschikkingstelling van IT-personeel of het verwezenlijken van informaticaprojecten door Smals. Het door Smals voorgestelde personeel wordt ofwel rechtstreeks door Smals tewerkgesteld, ofwel ter beschikking gesteld in het kader van dienstenopdrachten. De prestaties van Smals worden aan Egov gefactureerd, die deze doorfactureert aan de FOD's.

Het Rekenhof stelt vast dat de prestaties en terbeschikkingstellingen van personeel door Smals, die door Egov worden doorgefactureerd, een bedrag vertegenwoordigen dat nagenoeg gelijkwaardig is aan dat voor personeel dat Egov heeft aangeworven voor de FOD's. Op basis van de ter beschikking gestelde gegevens kunnen echter de kosten van de verwezenlijking van projecten door Smals niet worden onderscheiden van die van de terbeschikkingstelling van personeel.

Tabel 2 – Vergelijking van de kosten van de terbeschikkingstelling van informaticapersoneel door de vzw's Egov en Smals in 2014 (in euro)

FOD's gebruikers	Kosten terbeschikkingstelling informaticapersoneel door	
	Egov	Smals
Selor (Selectiebureau van de federale overheid)	105.727	2.801.513,88
FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.352.482	3.247.666,64
FOD Budget en Beheerscontrole	1.164.412,30	0
FOD Financiën	1.903.436,08	2.211.771,79
FOD Personeel en Organisatie	379.133,96	288.818,31
FOD Informatie- en Communicatietechnologie (Fedict)	5.317.366,68	2.886.044,79
Overige	10.609.136,16	9.643.261,03
Totaal	21.831.694,18	21.079.076,44

Bron: Rekenhof

Wat de inschakeling van de vzw Smals door de administraties die er lid van zijn (zonder een beroep te doen op een opdracht voor aanneming van diensten die openstaat voor mededinging) betreft, heeft het Rekenhof in 2009 eraan herinnerd dat de Europese rechtspraak als voorwaarde stelt dat de betrokken administraties op hun medecontractant een controle van dezelfde aard moeten kunnen uitoefenen als de controle die ze op hun eigen diensten uitoefenen³². Doordat die controlewijze gelijksoortig is, kunnen de betrekkingen tussen een openbare dienst en een medecontractant als *in house*-dienstverlening worden aangemerkt.

Volgens het Rekenhof moet erop worden toegezien dat die voorwaarde vervuld is wanneer een beroep op Smals wordt gedaan door een overheidsdienst die geen lid is en die via Egov passeert. Doordat die administraties niet in de algemene vergadering zetelen en a fortiori niet in de beheersorganen van Smals, kunnen ze immers op Smals niet noodzakelijkerwijze dezelfde controle uitoefenen als op hun eigen diensten.

De statuten van Smals bepalen dat kan worden aangesloten door “de federale overheidsdiensten, de federale publiekrechtelijke rechtspersonen en de verenigingen bedoeld in artikel 2 van de wet van 17 juli 2001”, maar enkel de vzw Egov en de FOD WASO (Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg), Sociale Zekerheid en Maatschappelijke Integratie maken er deel van uit. Het feit dat de meeste FOD's niet rechtstreeks bij Smals zijn aangesloten, maar in de feiten bij Smals worden vertegenwoordigd door Egov, kan

³² Rekenhof, *Informatiebedrijven van de overheid: Samenwerking van de overheid met de vzw Smals*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2009, p. 19. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

impliceren dat ze niet de juridische middelen hebben om controle uit te oefenen op de activiteiten van Smals waarvan ze nochtans soms de diensten gebruiken.

De gevallen waarin Smals wordt ingeschakeld, zouden bijgevolg moeten worden onderzocht in het licht van de Europese richtlijn van 26 februari 2014³³.

3.5 Conclusies en aanbevelingen

3.5.1 Aanwervingen door Selor

Het Rekenhof heeft geen anomalie vastgesteld in de onderzochte dossiers van aanwervingen via Selor.

Volgens het Rekenhof zou de informatisering van het loopbaanbeheer van de personeelsleden van de FOD Financiën er wel bij varen als ze gepaard zou gaan met een performante archivering van de authentieke stukken waarop de individuele rechten van de personeelsleden gebaseerd zijn.

3.5.2 Aanwervingen door Egov

Het inschakelen van een vzw om aan te werven buiten de statutaire regels is een werkwijze die onder voorwaarden door de wetgever wordt toegelaten in de informaticasector. Die werkwijze biedt voor het beheer van de overheidsgelden en voor de naleving van het beginsel van gelijke toegang tot de overheidsbetrekkingen nochtans andere waarborgen dan de aanwervingsprocedures die in een statuut worden gedefinieerd en die onderworpen zijn aan de diensten die met de administratieve en budgettaire controle zijn belast.

Wanneer een beroep wordt gedaan op de vzw Egov, wordt de notie “gespecialiseerd personeel”, die de wettelijke (zij het onnauwkeurige) grondslag voor die aanwervingsmogelijkheid vormt, niet in acht genomen. Het Rekenhof formuleert de aanbeveling die notie te preciseren om te bepalen onder welke voorwaarden en voor welke soorten beroepsprofielen een overheidsdienst veeleer een beroep kan doen op Egov dan op Selor. In de huidige stand van zaken is het van oordeel dat moet worden herbekeken of het belangrijk is een beroep te kunnen blijven doen op Egov om support- of ondersteunende functies en de functies van Fedcom-verantwoordelijke en van operationeel directeur bij Fedict in te vullen.

De procedures die de aanwervingen omkaderen, zullen bovendien moeten worden aangepast om te helpen de objectiviteit van de selectie van de kandidaten en van de toekenning van de bezoldigingen aan te tonen.

Het Rekenhof beveelt bijgevolg aan dat het inschakelen door de overheid van een vzw een uitzonderlijke operatie bij wijze van afwijking zou blijven, beperkt tot de aanwerving van informatici zolang de toestand op de arbeidsmarkt dat rechtvaardigt. De Staat zou meer controle moeten krijgen op de werking van die structuren en in het bijzonder op hun bezoldigingsbeleid door maatregelen die zijn geïnspireerd op de mechanismen die bestaan in de instellingen van openbaar nut en de autonome overheidsbedrijven. In die

³³ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG.

mechanismen zijn er binnen de autonome entiteiten regeringscommissarissen aanwezig die een controlefunctie hebben.

3.5.3 Dienstenopdrachten

De onderzochte opdrachten vergen geen bijzondere commentaar in het licht van de fundamentele principes van de gunning van de overheidsopdrachten. Het enige voorbehoud heeft betrekking op de FOD Financiën waar de ICT-stafdienst niet alle voor de controle nuttige stukken kon voorleggen.

In het licht van een goed humanresourcesbeheer merkt het Rekenhof op dat de keuze voor een dienstenopdracht in plaats van een beroep te doen op Selor of de vzw Egov niet gerechtvaardigd is, met uitzondering van de dossiers van Fedict.

Voor het gebruik van een dienstenopdracht om over informaticapersoneel te beschikken wordt evenmin een evaluatie ex post gemaakt of een vergelijking met een aanwerving via Selor of Egov.

Het Rekenhof beveelt aan dat Fedict en de FOD P&O en B&B gezamenlijk de resultaten zouden analyseren van een kwantitatieve en kwalitatieve inventaris van het informaticapersoneel dat door de overheidsdiensten wordt tewerkgesteld in het kader van de uitvoering van hun overheidsopdrachten.

Er zouden richtsnoeren moeten worden gedefinieerd om te bepalen wanneer een beroep op overheidsopdrachten mag worden gedaan binnen het beheer van het informaticapersoneel. Die keuze moet worden verantwoord door duidelijk gedefinieerde behoeften en moet een meerwaarde bieden ten opzichte van het gebruik van interne deskundige kennis.

3.5.4 Inschakelen van Smals door overheidsdiensten die er geen lid van zijn

Het Rekenhof stelt vast dat federale overheidsdiensten een beroep doen op de vzw Smals via de vzw Egov. Dat betekent dat Smals personeel ter beschikking stelt of informaticaprojecten uitvoert en dat die prestaties worden gefactureerd aan Egov, die deze doorfactureert aan de begunstigde overheidsdiensten.

Het Rekenhof beveelt aan dat de Staat in het kader van de omzetting van de richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten zich ervan vergewist dat het beroep doen op de vzw Smals via Egov door overheidsdiensten die niet rechtstreeks lid zijn van Smals, wettelijk is. Daarvoor moet hij meer in het bijzonder onderzoeken of die diensten op Smals een controle uitoefenen die vergelijkbaar is met de controle die ze op hun eigen diensten uitoefenen.

HOOFDSTUK 4

Zuinigheid en doeltreffendheid bij de aanwerving van IT-personeel

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof de beschikbare informatie om na te gaan of de federale Staat zuinig en doeltreffend te werk gaat om IT-personeel aan te werven.

4.1 Context en normen

Het Rekenhof “*vergewist zich ervan dat de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen*” in het kader van zijn *a posteriori*-controle van de goede besteding van de rijksmiddelen³⁴. Intosai³⁵ definieert “zuinigheid” als het maximaal terugdringen van de kosten voor resources. De ingezette middelen moeten daarbij te gepaste tijde voorhanden zijn, in de gepaste hoeveelheid en kwaliteit en tegen de beste prijs. Het principe van de “doeltreffendheid” veronderstelt dat de vastgelegde doelstellingen worden bereikt en dat de verwachte resultaten worden behaald.

Vanuit het oogpunt van de zuinigheid kunnen de manieren waarop IT-personeel ter beschikking wordt gesteld, worden beoordeeld op basis van de kosten en de termijnen. Vanuit het oogpunt van de doeltreffendheid kunnen ze worden beoordeeld op basis van de behoeften en de competenties. Op basis van de beschikbare informatie kon dit aspect van de competenties echter niet worden onderzocht.

4.2 Vaststellingen en conclusies

Het Rekenhof stelde verschillende inbreuken vast tegen de principes van zuinigheid en doeltreffendheid.

4.2.1 HR-strategie gebaseerd op een kostenanalyse

De verschillende mogelijkheden om IT-personeel aan te werven gaan ook gepaard met een verschillend kostenplaatje. Er zijn echter geen vooraf vastgelegde criteria die gelden voor alle administraties.

De administraties laten zich voor hun keuze leiden door een inschatting van de wenselijkheid, geval per geval, en door de beschikbaarheid van personeels- en werkingskredieten. De tussenkomst van de Inspectie van Financiën vormt weliswaar een zekere vorm van controle, maar kan zich niet baseren op een inventaris van de resources, noch op een evaluatie van de manier waarop die resources worden ingezet.

³⁴ Artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

³⁵ Internationale organisatie van hoge instellingen die de overheidsfinanciën controleren, *Fundamental principles of performance auditing*, p. 2, <http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>.

De kost om IT-personeel in te schakelen varieert naargelang van de manier waarop het werd aangeworven, zo blijkt uit de volgende gegevens.

- Bij een aanwerving via Selor voorziet het geldelijke statuut in een niet-geïndexeerde minimumwedde van 14.274 euro op jaarbasis (eerste niveau in weddeschaal C1). Geïndexeerd gaat het om een bedrag van 22.958,3 euro (sinds 1 januari 2013 wordt gewerkt met een verhogingscoëfficiënt van 1,6084). De niet-geïndexeerde maximumwedde bedraagt 66.780 euro (hoogste niveau in weddeschaal A53). Geïndexeerd gaat het om een bedrag van 107.408,95 euro.
- Bij een aanwerving via de vzw Egov voorziet het geldende bezoldigingsrooster in een niet-geïndexeerde minimumwedde van 20.796 euro op jaarbasis (eerste niveau van de laagste functie). Geïndexeerd³⁶ gaat het om een bedrag van 33.469,08 euro. De niet-geïndexeerde maximumwedde waarin dat rooster voorziet, is 94.653 euro. Geïndexeerd gaat het om een bedrag van 152.334,53 euro. Die wedde wordt verhoogd met de kosten voor de toekenning van een extralegaal pensioen, maaltijdcheques en een verzekering.
- Bij een aanwerving via een overheidsopdracht valt uit de geraadpleegde dossiers en uit de verzamelde informatie af te leiden dat het bij benadering tussen 360 en 1.936 euro per dag kost om één IT'er in te schakelen.

Dat er een verschil is in kostprijs, blijkt ook uit een vergelijking van de drie wervingskanalen voor eenzelfde opdracht.

In het volgende voorbeeld wordt een IT'er ingeschakeld voor de *service desk*. De kostprijs neemt toe naargelang een overheidsdienst een beroep doet op respectievelijk Selor, Egov of privéconsultants.

Tabel 3 – Vergelijking kost IT-personeel naargelang van het aanwervingskanaal (in euro)

	Wedde personeel aangeworven via		Bedragen gefactureerd door privé-consultants
	Selor	Egov ^(*)	
	Minimum niveau C Maximum niveau B	IT-support	<i>Service desk</i> Fedict
Minimum			
Niet-geïndexeerd	14.274	20.796	
Geïndexeerd 2015	22.958	33.469	€ 360/dag zonder btw
Maximum			
Niet-geïndexeerd	36.196	47.968	
Geïndexeerd 2015	58.217	77.199	

(*) De extralegale voordelen die Egov-medewerkers genieten, zijn niet meegerekend in deze tabel.

Bron: Rekenhof, op basis van de onderzochte dossiers

³⁶ Het indexeringsstelsel dat geldt binnen de paritaire commissie van de non-profitsector (PC 337) en dat wordt toegepast door Egov, verloopt via een jaarlijkse indexering op 1 januari. De verhogingscoëfficiënt in het bezoldigingsrooster van Egov was op 1 januari 2015 gelijk aan 1,6094.

Voorts onderschat de FOD P&O dit verschil in kosten om de uiteenlopende categorieën van IT'ers in te schakelen. Volgens de verslagen van de FOD over de looncompetitiviteit van de openbare sector stroken de statutaire basisweden met de situatie op de markt als het over knelpuntberoepen gaat³⁷.

Hoewel er geen federale richtlijnen zijn, is er toch een begin van sourcingstrategie te merken bij de FOD's Financiën, Buitenlandse Zaken en Fedict.

Bij de FOD Financiën legt het ICT-departement nota's voor aan de Inspectie van Financiën om te verantwoorden waarom Egov wordt ingeschakeld. Daaruit blijkt dat een beroep wordt gedaan op Selor voor algemene competenties, op Egov om snel bijzondere beroepsprofielen te vinden en op de markt wanneer specifieke competenties vereist zijn voor welbepaalde projecten.

De FOD Buitenlandse Zaken maakt een onderscheid naargelang het gezochte profiel: om tijdelijke noden te lenigen voor welbepaalde projecten van beperkte duur, werft de FOD medewerkers via Egov (die de zoektocht vervolgens uitbesteedt aan de vzw Smals). De overige (structurele) noden worden ingevuld door Selor of Egov.

Fedict doet een beroep op Selor of Egov als het verantwoordelijken zoekt voor organieke opdrachten. Bijkomende of specifieke taken worden via een overheidsopdracht voor aanneming van diensten toevertrouwd aan externe dienstverleners. Die sourcingstrategie beantwoordt als dusdanig slechts gedeeltelijk aan het principe van zuinigheid.

Een aanwerving via overheidsopdracht heeft het voordeel dat de kost van professionele expertise van een hoog niveau in eerste instantie beperkt wordt doordat de uitgaven die gepaard gaan met een permanente indienstneming worden vermeden. De marktprijs die echter wordt betaald om permanente ondersteunende taken (zoals een *service desk* met laaggeschoolde medewerkers) ligt hoger dan de kosten in het kader van de overheidsbarema's.

4.2.2 Vormingsbeleid voor federale ambtenaren

Op federale schaal bestaat er geen vormingsbeleid om nieuwe competenties te ontwikkelen of om de competenties bij te spijkeren van IT'ers die in duurzaam verband in dienst zijn.

Een inspecteur van financiën die geaccrediteerd is bij de FOD Financiën stelde op 18 april 2012 vast dat het beleid inzake *co-sourcing* was stopgezet. Dit gaat in tegen het principe van de zuinigheid. Via *co-sourcing* kunnen ambtenaren kennis vergaren wanneer hun overheidsdienst zelf niet over de nodige competenties beschikt en dus via een overheidsopdracht voor aanneming van diensten een beroep doet op de privésector. De dienstverlener voert dan niet enkel de opdracht uit, maar draagt zijn kennis ook over aan de medewerkers van de overheidsdienst.

4.2.3 Specifieke mobiliteitsmaatregelen voor IT'ers

Selor heeft op algemene wijze de vinger gelegd op de beperkte doeltreffendheid van de

³⁷ FOD Personeel en Organisatie, *Beloning van federale ambtenaren – vergelijking met de privé- en publieke sector*. Edities 2013, 2014 en 2015, www.fedweb.belgium.be.

interne mobiliteit³⁸:

“Ondanks 8000 cv’s in databank van medewerkers geïnteresseerd in de interne markt (een andere job bij een andere federale overheidsdienst) en 12% van de statutaire vacatures die aangeboden worden aan die cv-databank, vonden vraag en aanbod van vacatures binnen de federale overheid elkaar onvoldoende. Slechts 4% van de vacatures werden op deze manier ingevuld”.

Ook het Rekenhof heeft op die beperkingen gewezen³⁹.

Het bijzondere stelsel van de ambtshalve mobiliteit buiten beschouwing gelaten⁴⁰, hangt de mobiliteit af van het akkoord van de ambtenaren. Bovendien is er geen interdepartementaal beheer van de personeelsbehoeften dat in mobiliteit voorziet. Zo is het delen van resources niet opgenomen in de regels en procedures om de personeelsplannen uit te voeren: de personeelsdienst van een FOD en de inspecteur van financiën die bij die FOD is geaccrediteerd hebben geen informatie over de resources en de noden van andere FOD’s en POD’s.

In het specifieke geval van het IT-personeel verhindert de beperkte mobiliteit (die enkel op individuele en vrijwillige basis kan) dat de human resources optimaal worden ingezet. Het platform *Talent Avenue* biedt overheidsdiensten sinds 2013 de mogelijkheid talenten uit te wisselen in het kader van opdrachten of projecten met een looptijd van zes tot achttien maanden. Het platform kan de interne mobiliteit stimuleren⁴¹. De FOD P&O is de promotor van het platform, maar rapporteert vooralsnog niet over de verwezenlijkingen ervan.

Het Rekenhof stelde trouwens ook vast dat de FOD’s geen verlofaanvragen van ambtenaren weigeren om voor andere beleidsniveaus te gaan werken.

Enkel de FOD P&O heeft overwogen een beroep te doen op de IT-kennis van officieren die een polytechnische opleiding volgden aan de Koninklijke Militaire School. De FOD overwoog die mogelijkheid om de eigen behoeften in te lossen bij de uitbouw van een dienst e-procurement. De samenwerking beperkte zich uiteindelijk tot het inschakelen van twee officieren, en werd naderhand niet uitgebreid tot het volledige federaal openbaar ambt.

4.2.4 Evaluatie van de prestaties van Selor en Egov

Om de organisatie van de aanwervingen voor rekening van de Staat te moderniseren, zorgde de Copernicushervorming er enerzijds voor dat de werkwijze van het vroegere Vast Wervingssecretariaat werd vernieuwd (nu Selor, bevoegd voor de selectie van IT-personeel) en anderzijds dat de federale overheidsdiensten zich kunnen verenigen via de vzw Egov.

Er zijn inmiddels meer dan tien jaar verstreken en nooit is er geëvalueerd in welke mate die twee structuren erin slagen IT-personeel te leveren. De gegevens die Selor en Egov aan het Rekenhof bezorgden, bevatten heel wat nuttige info maar maken het niet mogelijk een

³⁸ Selor, *Special Federal Forces & Federal Inplacement*, <http://www.selor.be/media/166446/12-05-09%20interne%20markt.pdf>.

³⁹ Rekenhof, “Mobiliteit en terbeschikkingstelling van personeel bij de federale overheid”, 171^e Boek, Volume I, p. 295-299.

⁴⁰ Artikelen 34 tot 49 van het koninklijk besluit van 15 januari 2007 betreffende de mobiliteit van de statutaire ambtenaren in het federaal administratief openbaar ambt.

⁴¹ Voor een volledige beschrijving van het platform, zie www.talentavenue.be.

vergelijkende analyse uit te voeren.

Selor beschikt sinds 2011 over een database met daarin indicaties over alle selecties die werden georganiseerd. Bij Egov bezorgt de HRM-verantwoordelijke jaarlijks een samenvattend verslag aan de raad van bestuur. Zij baseert zich daarvoor op informatie afkomstig van een programma voor het elektronische beheer van jobadvertenties en de behandeling van kandidaturen.

Op basis van de gegevens die Egov voorlegt, kan een inschatting worden gemaakt van het aantal aanwervingen die op jaarbasis plaatsvonden voor rekening van Egov-klienten: tussen 2011 en 2013 varieerde het aantal in dienst genomen medewerkers van 21 tot 30. Uit de gegevens blijkt dat de website met de advertenties ijverig bezocht wordt door mogelijke kandidaten, maar het is onmogelijk na te gaan hoeveel kandidaten er effectief deelnamen aan de selecties. Het blijft ook onduidelijk of de vzw erin slaagt alle verzoeken van klienten in te willigen. Volgens de verantwoordelijken van de vzw vergt het zes à acht weken tijd om iemand op de arbeidsmarkt te rekruteren. Ze geven ook aan dat het moeilijk is de vraag naar een aantal specifieke functies in te vullen, zoals die van netwerkarchitect en SAP-deskundige.

De database van Selor biedt meer nauwkeurige gegevens over het gebruik door de overheidsdiensten van de middelen om statutair IT-personeel aan te werven.

Tussen augustus 2011 en april 2014 deden 32 verschillende entiteiten een beroep op Selor. Selor organiseerde 102 selecties in de zoektocht naar 76 IT-profielen die 136 arbeidsplaatsen vertegenwoordigden. Dertien van de 32 entiteiten werken ook met Egov. De 102 selecties door Selor omvatten:

- 71 nieuwe selectieproeven;
- vijftien gevallen waarbij gebruik werd gemaakt van de database met kandidaten voor een contractuele betrekking;
- zestien gevallen waarbij gebruik werd gemaakt van de database met laureaten van vroegere wervingsexamens voor een statutaire betrekking.

Voor de 71 selectieproeven die Selor organiseerde om tegemoet te komen aan de vraag van de overheidsdiensten, varieerde het aantal kandidaten, naargelang van het wervingsexamen, van twee tot 349. Het aantal geslaagde kandidaten varieerde van nul tot 22. Tussen de vraag van een klant van Selor en het einde van de nieuwe selectieproeven verstreken 55 dagen (Senior IT voor Fedict) tot 419 dagen (webprogrammeur voor de Regie der Gebouwen).

Voor de 31 gevallen waarin een beroep werd gedaan op een database varieerde de termijn tussen 27 en 273 dagen. In de loop van de onderzochte periode vond Selor in 86 % van de gevallen een IT-medewerker voor de overheidsdiensten.

4.2.5 Gerichte besparingsmaatregelen

De inbreuken op het principe van de zuinigheid betekenen niet dat de FOD's geen oog hebben voor de budgettaire restricties bij het beheer van hun IT-resources.

Zo heeft het Rekenhof vastgesteld dat in bepaalde gevallen consultants werden vervangen door medewerkers die via Egov in dienst kwamen, en dat personeel uit de privésector (aangeworven via Egov of op basis van een overheidsopdracht) werd vervangen door medewerkers aangeworven door Selor.

Dat dergelijke administratieve beslissing een besparing kan opleveren voor de Schatkist, blijkt uit een nota die de voorzitter van het directiecomité van Fedict op 30 april 2014 voorlegde aan de Inspectie van Financiën en waarin hij de statutaire aanwerving van een ambtenaar van niveau 1 voor een *service desk* verantwoordt. De consultant die tot dan toe voor die taak werd ingezet, kostte elk jaar 95.832 euro inclusief btw. Door iemand in dienst te nemen via Selor, zou dat bedrag zakken tot 34.820 euro.

Deze maatregelen worden echter genomen zonder dat er een systematische aanpak is door de federale Staat. Er bestaat geen veralgemeende methode om te evalueren welk aanwervingskanaal moet worden gebruikt in het licht van de kostprijs, de termijn en de behoeften.

4.3 Aanbevelingen

De vastgestelde inbreuken op de principes van zuinigheid en doeltreffendheid hebben voornamelijk te maken met het feit dat de federale Staat geen beleid voert voor de inzet van IT-personeel, terwijl de administraties over drie kanalen beschikken om een beroep te doen op de diensten van dergelijke gespecialiseerde arbeidskrachten.

Bovendien werden de prestaties van de verantwoordelijken die het IT-personeel moeten aanwerven nog nooit geëvalueerd sinds de Copernicushervorming.

Het is de taak van de FOD's P&O, B&B en Fedict om deze tekortkomingen in het beheer van de federale Staat weg te werken.

Het Rekenhof formuleert vier aanbevelingen op basis van zijn verschillende vaststellingen.

Het beveelt in eerste instantie aan richtlijnen uit te schrijven om de kostprijs van het IT-personeel waarop de federale Staat een beroep doet, tot een minimum te beperken. Het gebruik van elk van de drie kanalen om IT-personeel in te zetten moet beantwoorden aan de principes van zuinigheid en doeltreffendheid.

Een beroep doen op de markt of op vzw's die door de overheid werden opgericht, moet geenszins a priori worden uitgesloten, maar moet worden gerationaliseerd, gelet op de kostprijs. Bij die rationalisering moet ook worden nagegaan hoe opportuun het is voor de overheidssector een beroep te doen op twee verschillende vzw's.

Het Rekenhof beveelt ten tweede aan na te gaan voor welke beroepen en organieke opdrachten een statutaire aanwerving nodig is om een zuinige en doeltreffende werking van de diensten van de Staat te garanderen.

Daartoe moet eerst en vooral worden gepreciseerd welke functieprofielen er nodig zijn voor die beroepen, en welke gepaste verloning daarbij hoort. De FOD P&O gaat ervan uit dat IT-beroepen knelpuntfuncties zijn maar heeft geen enkele oplossing naar voor geschoven om de overheidssector aantrekkelijker te maken. In zijn studies over de looncompetitiviteit van de overheidssector heeft hij amper aandacht besteed aan de mogelijkheid van een "(tijdelijke) markttoelage voor functies waarvoor er een rekruteringsprobleem is"⁴². Bovendien gaan die

⁴² FOD Personeel en Organisatie, *Beloning van federale ambtenaren. Vergelijking met de privé- en publieke sector*, edities 2013, 2014 en 2015, p. 23, www.fedweb.belgium.be.

studies voorbij aan het feit dat er binnen de FOD's een (bij koninklijk besluit vastgelegd) geldelijk statuut bestaat naast het bezoldigingsrooster dat de vzw Egov toepast.

De derde aanbeveling heeft betrekking op de beroepsopleiding. Het is van fundamenteel belang een vormingsaanbod uit te werken voor IT'ers die door de Staat in dienst zijn genomen, opdat zij hun competenties kunnen bijschaven in functie van de technologische evoluties. Op die manier kunnen kosten worden vermeden die ontstaan als een beroep moet worden gedaan op de markt.

De vierde aanbeveling betreft de problematiek van de interne mobiliteit. Het Rekenhof pleit voor een gedeelde inzet van het IT-personeel onder de verantwoordelijkheid van Selor. Die gedeelde inzet zou volgens het Rekenhof verder moeten reiken dan het kader van het burgerlijk openbaar ambt. Het beveelt hier dan ook opnieuw aan strategieën uit te werken om het beheer van het militaire en burgerlijke personeel beter te integreren op het niveau van de federale Staat⁴³. De aanbevelingen van het Rekenhof over de mobiliteit liggen eveneens in de lijn van de aanbevelingen in zijn 171^e Boek om de interne markt meer te stimuleren⁴⁴.

⁴³ Rekenhof, *Personeelsplanning en bezoldiging van het militair personeel van Defensie*, verslag aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2013, p. 15-16. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

⁴⁴ Rekenhof, "Mobiliteit en terbeschikkingstelling van personeel bij de federale overheid", 171^e Boek, Volume I, p. 295-300. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

HOOFDSTUK 5

Tabel van de aanbevelingen

De volgende tabel groepeert de aanbevelingen van het Rekenhof per auditthema. Die aanbevelingen vergen over het algemeen een gezamenlijke actie van de FOD Personeel en Organisatie, Fedict en de FOD Budget en Beheerscontrole. Het is hun taak eventuele voorstellen voor te leggen aan de ministerraad.

Aanbeveling	Punt van het verslag waarin de aanbeveling gedetailleerd is terug te vinden
Identificatie, planning, opvolging en monitoring van de behoeften aan informaticapersoneel	
<p>1 De behoeften inventariseren en programmeren op een gecentraliseerde manier om ervoor te zorgen dat het informaticapersoneel optimaal wordt toegewezen</p> <p>1.1 De acties die al werden ondernomen op het vlak van inventarisering in het kader van de personeelsplannen, de databank Pdata en de informatie van het ICT Monitoring Comité (ICTMC), coördineren</p> <p>1.2 Een grotere rol toebedelen aan het ICTMC dat het enig federaal ICT-plan moet opstellen waartoe in 2013 werd beslist</p> <p>1.3 Nieuwe initiatieven nemen en meer dwingende normen goedkeuren om de gegevens te verzamelen en één federaal ICT-plan uit te werken</p>	Cf. punt 2.3.2
<p>2 Analyseren of het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel moet worden aangepast om tegemoet te komen aan de specifieke uitdagingen van het beheer van het informaticapersoneel, onder meer op het vlak van de looncompetitiviteit van de bezoldigingen van de informatici die in de overheidssector zijn aangeworven via Selor en Egov</p>	

Naleving van de normen voor de aanwerving van IT-personeel		
3	De informatisering van het loopbaanbeheer van de personeelsleden van de FOD Financiën gepaard laten gaan met een performante archivering van de authentieke stukken waarop de individuele rechten van de personeelsleden zijn gebaseerd, om de controle op de toepassing van de statuten op het via Selor aangeworven personeel te vergemakkelijken	Cf. punt 3.5.1
4	<p>De voorwaarden en de praktijken hervormen om de vzw Egov in te schakelen</p> <p>4.1 De notie "gespecialiseerd personeel" die in de wet van 17 juli 2001 wordt gebruikt, verduidelijken om te bepalen onder welke voorwaarden en voor welke soorten professionele profielen een overheidsdienst veeleer een beroep kan doen op Egov dan op Selor</p> <p>4.2 De huidige inschakeling van Egov voor support- en ondersteunende functies of voor functies met verantwoordelijkheden die een management- of staffunctie in het kader van een mandaat zouden verantwoorden, opnieuw bekijken</p> <p>4.3 De aanwervingsprocedures van Egov aanpassen om te helpen de objectiviteit van de selectie van de kandidaten en van de toekenning van de bezoldigingen aan te tonen</p> <p>4.4 Ervoor zorgen dat het inschakelen door de overheid van een vzw een uitzonderlijke operatie bij wijze van afwijking blijft, beperkt tot de aanwerving van informatici zolang de toestand op de arbeidsmarkt dat rechtvaardigt</p> <p>4.5 De controle van de Staat op de werking van de door de overheid opgerichte vzw's versterken door maatregelen die zijn geïnspireerd op de mechanismen die bestaan in de instellingen van openbaar nut en de autonome overheidsbedrijven (regeringscommissarissen belast met een controlefunctie)</p>	Cf. punt 3.5.2
5	<p>De verantwoording veralgemenen wanneer wordt geopteerd voor een dienstenopdracht in plaats van voor Selor of voor de vzw Egov</p> <p>5.1 Richtsnoeren definiëren om te bepalen wanneer een beroep op overheidsopdrachten mag worden gedaan binnen het beheer van het informaticapersoneel. Dat moet worden verantwoord door duidelijk gedefinieerde behoeften en moet een meerwaarde bieden ten opzichte van het gebruik van interne deskundige kennis</p> <p>5.2 Een evaluatie <i>ex post</i> maken van het belang om te kiezen voor een dienstenopdracht in plaats van een beroep te doen op Selor of Egov op basis van een analyse van het informaticapersoneel dat de overheidsdiensten tewerkstellen in het kader van de uitvoering van hun overheidsopdrachten</p>	Cf. punt 3.5.3
6	Nagaan of het inschakelen van de vzw Smals door overheidsdiensten die geen lid zijn van Smals, wettelijk is in het kader van de omzetting van de richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten	Cf. punt 3.5.4

**Zuinigheid en doeltreffendheid van de manieren
waarop IT-personeel wordt aangeworven**

7	Richtlijnen goedkeuren die de kostprijs van het IT-personeel van de federale Staat tot een minimum beperken	Cf. punt 4.3
7.1	De voorwaarden organiseren en definiëren gebruik te maken van de drie aanwervingskanalen voor IT-personeel	
7.2	Het gebruik rationaliseren van resources via de markt of via de vzw's die door de overheid werden opgericht	
7.3	Analyseren of het voor de overheidssector opportuun is gebruik te maken van twee verschillende vzw's, namelijk Egov en Smals	
8	De beroepen en organieke opdrachten identificeren die een statutaire aanwerving vergen	
8.1	Verduidelijken welke functieprofielen nodig zijn voor die beroepen	
8.2	Nagaan wat de gepaste verloning is	
9	Een professioneel opleidingsaanbod uitwerken voor de IT'ers die de Staat heeft aangeworven, opdat zij hun competenties kunnen bijschaven in het licht van de technologische evoluties en de kosten te vermijden indien een beroep had worden gedaan op de markt	
10	De professionele mobiliteit van het informaticapersoneel bevorderen	
10.1	Een pool van IT-personeel uitbouwen als onderdeel van de "interne arbeidsmarkt" onder de verantwoordelijkheid van Selor	
10.2	Het beheer van het militaire en burgerlijke personeel beter integreren op het niveau van de federale overheid	

Bron: Rekenhof

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Franse versie.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en français.



WETTELIJK DEPOT

D/2016/1128/04

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be